

Ziel 17

Umsetzungsmittel und Globale Partnerschaft stärken

Dreh- und Angelpunkt für den Erfolg der Agenda 2030 sind ausreichende Mittel zu ihrer Umsetzung. Besonders die Länder des globalen Südens hatten schon bei der Formulierung der SDGs darauf bestanden, neben den sektoralen Zielen auch die Umsetzungsmittel prominent im SDG-Katalog zu verankern. Deshalb wurde mit SDG 17 ein eigenständiges Ziel vereinbart, das sich vor allem mit den finanziellen und ökonomischen Rahmenbedingungen und der Neubelebung der Nord-Süd-Beziehungen (unter dem Schlagwort „Globale Partnerschaft“) befasst. Dass die Regierungen mit der Umsetzung praktisch aller SDGs in Rückstand geraten sind, liegt überwiegend daran, dass sie seit 2015 in keinem Jahr ausreichende Mittel mobilisiert haben, um dem Ambitionsniveau der Agenda gerecht zu werden. Der UN-Generalsekretär fordert für die zweite Halbzeit daher ein „SDG-Konjunkturpaket“ im Umfang von 500 Milliarden US-Dollar pro Jahr. Besonders nötig ist darüber hinaus die Aufstockung der Internationalen Klimafinanzierung, auch durch die Nutzung von Sonderziehungsrechten des IWF, und die Einrichtung und ausreichende Ausstattung eines Fonds zur Kompensation klimabedingter Schäden und Verluste. Außerdem sind dringend weitere Maßnahmen erforderlich, um zu verhindern, dass immer mehr Länder in neue Schuldenkrisen geraten. Einen gewissen Fortschritt bedeutete immerhin die Entscheidung der UN-Generalversammlung, die internationale Steuerkooperation unter dem Dach der Vereinten Nationen zu stärken.

Ein Konjunkturpaket für die zweite Halbzeit der SDGs

Als Reaktion auf die unzureichenden Fortschritte bei der Verwirklichung der globalen Nachhaltigkeitsagenda hat der UN-Generalsekretär einen „Rettungsplan für Menschen und Planeten“ gefordert.¹ Ein zentrales Element ist dabei sein Vorschlag für ein SDG-Konjunkturpaket (*SDG Stimulus*).² Er wurde bereits Anfang 2023 vom UN-Generalsekretär vorgestellt. Das Hauptziel dieses Pakets ist es, die finanzielle Spaltung von Nord und Süd auf den Finanzmärkten zu überwinden, die auch als

1 UN Secretary-General (2023)

2 United Nations (2023b)

Great Finance Divide bezeichnet wird.³ Besonders während der Corona-Krise wurde sichtbar, dass Länder des globalen Nordens sich zu Niedrigzinsen und in beinahe unbegrenzten Mengen Kapital auf den globalen Finanzmärkten besorgen konnten.⁴ Das gab ihren Regierungen die Möglichkeit, nötige Investitionen in öffentlichem Interesse, sei es für die Krisenbewältigung oder die grüne Transformation, in erheblichem Umfang zu finanzieren – solange der politische Wille dazu da war.

Für Länder des globalen Südens bestand und besteht diese Möglichkeit nicht. Kapital auf Finanzmärkten aufzunehmen ist für sie deutlich teurer. Die Zinsaufschläge, die sie im Vergleich zu Regierungen des globalen Nordens zahlen müssen, betragen im Schnitt 5 bis 8 Prozent. Seit die Zentralbanken des Nordens 2022 die Zinswende eingeleitet haben, hat sich die Lage noch weiter verschlimmert.⁵ Als der UN-Generalsekretär im Februar 2023 seinen Vorschlag für das SDG-Konjunkturpaket vorstellte, waren die Zinsaufschläge in 14 Ländern bereits auf über 10 Prozent gestiegen. Viele Länder waren bereits in die Schuldenkrise geraten und damit von jeglichem Zugang zu frischem Geld abgeschnitten, mit fatalen Folgen für die Finanzierung öffentlicher Güter und Dienste. An langfristige Investitionen, etwa zur Bekämpfung des Klimawandels, ist unter diesen Bedingungen meist nicht zu denken.

Das vorgeschlagene SDG-Konjunkturpaket hat zum Ziel, jährlich 500 Milliarden US-Dollar an zusätzlichen Finanzmitteln zu mobilisieren. Damit sollen Länder in die Lage versetzt werden, in Bereiche wie erneuerbare Energien, soziale Sicherung oder den Ausbau ihrer Bildungs- und Gesundheitssysteme zu investieren. Der *Big Push* soll überwiegend von öffentlichen Entwicklungsbanken kommen, die vergleichsweise zinsgünstige Kredite vergeben können. Diese Banken haben Zugang zu den Kapitalmärkten zu ähnlich guten Konditionen wie die Regierungen des globalen Nordens, können dort also günstig Kapital aufnehmen und es an die Länder des globalen Südens weiterleiten.

Besonders die in der Gruppe der 77 (G77) organisierten Länder des globalen Südens haben sich klar für die Umsetzung des SDG-Konjunkturpakets ausgesprochen und dafür gesorgt, dass es im Rahmen des SDG-Gipfels der Vereinten Nationen im September 2023 hoch auf der politischen Agenda steht. Für sie ist die Umsetzung eines solchen Pakets der Lackmustest dafür, dass die Länder des Nordens bereit sind, solidarisch für die Finanzierung der SDGs und globaler Herausforderungen wie der Bekämpfung des Klimawandels einzustehen.

3 <https://www.un-ilibrary.org/content/papers/10.18356/27081990-134/read>

4 United Nations, Inter-agency Task Force on Financing for Development (2023)

5 Ellmers (2022c)

Öffentliche Entwicklungsfinanzierung unter Sparszwang

Ein wichtiges Element des vorgeschlagenen SDG-Konjunkturpakets sollen zusätzliche Finanztransfers in Form von öffentlicher Entwicklungsfinanzierung (Official Development Assistance, ODA) sein. Die wohlhabenden Länder sind aufgerufen, endlich das vor Jahrzehnten vereinbarte Ziel zu erreichen, ODA im Umfang von 0,7 Prozent ihrer jährlichen Wirtschaftsleistung zur Verfügung zu stellen. Nach Angaben der OECD haben die 30 Länder des OECD-Entwicklungsausschusses 2022 lediglich 204 Milliarden US-Dollar an ODA mobilisiert. Das entspricht 0,36 Prozent ihres BIP, also gerade einmal die Hälfte der zugesagten Mittel. Nur fünf Länder erreichten das vorgegebene Ziel, darunter war 2022 neben Luxemburg, Schweden, Norwegen und Dänemark auch Deutschland.⁶

Allerdings sind diese Zahlen mit Vorsicht zu genießen, denn die Berechnungsmethode der OECD erlaubt, Ausgaben als ODA zu deklarieren, die keine Transfers in den globalen Süden darstellen und auch keinen unmittelbaren entwicklungspolitischen Zweck erfüllen. Dazu gehören zum Beispiel die Kosten für die Unterbringung und Versorgung von Geflüchteten in den reichen Geberländern. Gerade dieser Posten ist seit dem Einmarsch russischer Truppen in die Ukraine stark gestiegen. 2022 waren es 29,3 Milliarden US-Dollar oder 14,4 Prozent der gesamten ODA. Diese Aufblähung der offiziellen ODA-Statistiken wird von vielen NGOs stark kritisiert.⁷

Der Anstieg der ODA im Jahr 2022 erklärt sich darüber hinaus auch aus der massiven Aufstockung der ODA-Mittel für die Ukraine. Denn die Ukraine steht auf der OECD-Liste der förderfähigen Länder, das heißt, dass finanzielle Unterstützung an sie als ODA verbucht werden kann. Im Jahr 2022 waren das 16,1 Milliarden US-Dollar, gegenüber 918 Millionen US-Dollar im Jahr davor.⁸

Mit 35 Milliarden US-Dollar und einer offiziellen ODA-Quote von 0,83 Prozent war Deutschland 2022 in absoluten Zahlen der zweitgrößte Geber weltweit. Die Steigerungen lassen sich in den letzten Jahren unter anderem auf die angerechneten Ausgaben für Geflüchtete, die Hilfen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie und die Unterstützungen für die Ukraine zurückführen.

6 <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/official-development-assistance.htm>

7 <https://csopartnership.org/2023/04/cpde-to-donor-countries-substantial-raise-in-oda-needed-to-leave-no-one-behind/>

8 <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/official-development-assistance.htm>

Die Zukunftspläne der Ampelkoalition sehen weniger rosig aus. Der im Juli 2023 veröffentlichte Haushaltsplan der Bundesregierung für 2024 sieht massive Kürzungen sowohl bei der klassischen Entwicklungszusammenarbeit als auch bei der humanitären Hilfe vor.⁹ Der Etat des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) soll von 12,2 Milliarden Euro (2023) auf 11,5 Milliarden Euro im Jahr 2024 sinken. Das rief laute Kritik seitens zivilgesellschaftlicher Gruppen hervor. „Besonders alarmierend“ nennt der Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe (VENRO) die geplante Kürzung der Mittel für die humanitäre Hilfe um 1 Milliarde Euro. Statt der bisherigen 2,7 Milliarden Euro sollen dem Außenministerium dafür 2024 lediglich 1,7 Milliarden Euro zur Verfügung stehen.¹⁰

Das Erreichen des 0,7-Prozentziels in allen OECD-Ländern würde eine Verdopplung der Mittel gegenüber dem derzeitigen Niveau bedeuten und jedes Jahr 200 Milliarden US-Dollar zusätzlich zur Finanzierung der SDGs mobilisieren.

Ein Big Push für die internationale Klimafinanzierung

Die Länder des globalen Nordens haben sich im Rahmen der Klimaverhandlungen verpflichtet, zusätzlich zur ODA 100 Milliarden US-Dollar jährlich für Maßnahmen zur Eindämmung und Anpassung an den Klimawandel zu mobilisieren. Diese Zusage wurde bislang nicht eingelöst (siehe dazu SDG 13). Eine zentrale Forderung der Länder des globalen Südens ist dabei, dass Klimafinanzierung aus neuen und zusätzlichen Mitteln bestehen muss, damit der Entwicklungsfinanzierung in anderen Bereichen nicht das Wasser abgegraben wird. Ihre Sorge ist nicht unbegründet, denn Klimafinanzierung und traditionelle Entwicklungsfinanzierung konkurrieren zunehmend um die gleichen knappen Töpfe und die gleichen Institutionen. So ist zum Beispiel ein bedeutendes multilaterales Reformvorhaben der Bundesregierung, vorangetrieben insbesondere vom BMZ, die Reform der Weltbank, weg von einer Entwicklungsbank im traditionellen Sinne hin zu einer Transformationsbank, die sich zunehmend um Klimaaufgaben und die Finanzierung globaler öffentlicher Güter kümmern soll. Bei gleichbleibenden Mitteln würde das jedoch zwangsläufig bedeuten, dass die Weltbank ihr Engagement in anderen Sektoren reduzieren muss, für die ohnehin schon unzureichende Mittel zur Verfügung stehen. Länder des globalen Südens stehen dem Reformvorhaben daher skeptisch gegenüber, solange eine solche Mandatserweiterung nicht auch mit einer entsprechenden Aufstockung der Weltbank-Mittel einhergeht.¹¹

9 Bundesregierung (2023)

10 <https://venro.org/presse/detail/haushalt-2024-milliardenkuerzung-bei-humanitaerer-hilfe-abschied-von-internationaler-solidaritaet-und-verantwortung>

11 <https://consultations.worldbank.org/en/consultations/detail/roadmap#2>

Mit fortschreitendem Klimawandel wird der Bedarf an Finanzmitteln immer weiter steigen. Dabei wandeln sich auch die zu finanzierenden Aufgaben. Während weiterhin erhebliche Mittel für Maßnahmen zur Minderung des Klimawandels gebraucht werden, steigt der Mittelbedarf für Vorhaben zur Anpassung an den Klimawandel rapide an. Hinzu kommt die Notwendigkeit, klimabedingte Schäden und Verluste zu kompensieren. Zu diesem Zweck haben sich die Regierungen 2022 bei der Klimakonferenz in Sharm el-Sheikh (COP27) darauf geeinigt, einen Fonds zur Kompensation klimabedingter Verluste und Schäden zu schaffen. Die Entscheidung wurde zwar als historisch begrüßt, doch war sie nur ein erster Schritt. Der Erfolg wird davon abhängen, wie schnell dieser Fonds nun ins Leben gerufen wird. Vertreter*innen aus 24 Ländern sollen bis Ende 2023 aushandeln, wie der Fonds aussehen soll, welche Länder einen Beitrag leisten sollen und wo und wie das Geld verteilt werden soll.¹²

Die Lücken bei der Klimafinanzierung sind immens. Laut dem *Adaptation Gap Report 2022* der UN liegt der Bedarf an internationalen Finanztransfers allein für den Bereich Anpassung an den Klimawandel bei 160–340 Milliarden US-Dollar jährlich bis zum Jahr 2030, das Fünf- bis Zehnfache der derzeit zur Verfügung stehenden Mittel.¹³ Das wachsende Missverhältnis zwischen dem Finanzbedarf zur Bewältigung der globalen Krisen und den zur Verfügung stehenden Mitteln hat mittlerweile eine beachtliche politische Dynamik ausgelöst. Ein Ergebnis davon ist die *Bridgetown-Initiative zur Reform der Internationalen Finanzarchitektur* (siehe Kasten 17.1).

Kasten 17.1

Die Bridgetown Initiative zur Reform der Internationalen Finanzarchitektur

Die Bridgetown Initiative steht im Kontext der multiplen Krisen. Als Mia Mottley, die Premierministerin von Barbados, sie 2022 vorgestellt hat, war die Coronakrise noch nicht zu Ende, die Ukraine Krise mit ihrer Schockwirkung auf Nahrungs- und Energiepreise hatte gerade begonnen, und die Klimakrise machte sich zunehmend bemerkbar. Gerade für einen kleinen Inselstaat wie Barbados, nach dessen Hauptstadt die Initiative benannt ist, stellen diese Krisen eine existenzielle Bedrohung dar.

Generell brauchen von Schocks betroffene Länder kurzfristig große Mengen an finanzieller Liquidität, um den Ausfall von Einnahmen, massive Kapitalflucht, oder höhere Importpreise zu kompensieren. Barbados selbst war in der Coronakrise vom Totalzusammenbruch des Tourismus betroffen, der für die Karibikinsel der bedeutendste Devisenbringer war. Die Energie- und Nahrungsmittelkrise infolge des

12 <https://www.unep.org/news-and-stories/story/what-you-need-know-about-cop27-loss-and-damage-fund>

13 UNEP (2022a)

Ukrainekriegs hat zusätzlich viele Länder an den Rand des Staatsbankrotts getrieben.

Die Bridgetown Initiative hat deshalb in der internationalen Staatengemeinschaft viel Zustimmung gefunden. Sie bildete auch die Basis für den „Summit for a New Global Financing Pact“, der im Juni 2023 vom französischen Präsidenten Emmanuel Macron in Paris einberufen wurde. Dort suchten mehr als 40 Staats- und Regierungschefs, darunter auch Bundeskanzler Olaf Scholz, nach neuen Lösungen für die Entwicklungs- und Klimafinanzierung.¹⁴

Die ursprüngliche Version der Bridgetown Initiative besteht aus einer Drei-Säulen-Strategie zur Mobilisierung von Finanzmitteln für den globalen Süden.¹⁵ Sie soll das oben erwähnte Problem der *Great Finance Divide* angehen, nämlich dass reiche Länder fast unbegrenzt Zugang zu Finanzmarktmitteln haben, und das zu meist günstigen Bedingungen, während arme Länder gar keinen Zugang haben oder nur zu hohen Kosten.

Die erste Säule zielt darauf ab, von Schocks betroffenen Ländern zusätzliche Liquidität zu verschaffen. Das soll überwiegend durch eine Reform der Kreditinstrumente des Internationalen Währungsfonds (IWF) geschehen. Die zweite Säule sieht die massive Steigerung des Kreditvolumens der multilateralen Entwicklungsbanken vor, insbesondere der Weltbank. Die Zielmarke lag zunächst bei einer Billionen US-Dollar zusätzlich.

Die dritte Säule behandelt die Klimafinanzierung. Sie enthält den innovativen Vorschlag, einen neuen Globalen Treuhandfonds für den Klimaschutz (Global Climate Mitigation Trust) zu schaffen. Innovativ deshalb, weil der Fonds sich durch Sonderziehungsrechte (SZR) finanzieren sollte, die vom IWF emittiert werden, also quasi durch neu geschöpftes Geld. Mit SZR als Kapitalstock ausgestattet würde der Fonds dann zinsgünstige Kredite für die Finanzierung von Klimaschutzprojekten und grüner Transformation im globalen Süden vergeben.

Die Bridgetown Initiative wurde seit 2022 im laufenden Politikprozess ständig überarbeitet, auch in enger Kooperation mit den Vereinten Nationen. Die Version „Bridgetown 2.0“ wurde im Mai 2023 veröffentlicht.¹⁶ Sie enthält zahlreiche zusätzliche Elemente. Zwei besonders wichtige Reformstränge sind zum einen die Schaffung besserer Institutionen für Schuldenumstrukturierungen. Bridgetown 1.0 fokussierte überwiegend auf neue, zinsgünstige Kredite. Viele Länder sind aber so hoch verschuldet, dass sie keine neuen Kredite mehr aufnehmen können, sie bräuchten Schuldenabbau, um fiskalischen Spielraum zurückzugewinnen. Zum anderen fordert Bridgetown 2.0 die Governance-Reform multilateraler Institutionen. Damit soll sichergestellt werden, dass Länder des globalen Südens dort mehr Entscheidungsgewalt bekommen. Denn es hat sich bei der holprigen Umsetzung der Bridgetown Initiative herausgestellt, dass sich die Institutionen der internationalen Finanzarchitektur schwer für die Bedürfnisse des globalen Südens nutzen lassen, solange sie von den Ländern des Nordens dominiert werden.

14 <https://nouveaupactefinancier.org/en.php>

15 <https://www.globalpolicy.org/en/news/2023-02-23/bridgetown-initiative-reform-international-financial-architecture>

16 <https://gisbarbados.gov.bb/blog/bridgetown-initiative-2-0-highlights-six-key-action-areas/>

Sonderziehungsrechte als neues Mittel der Entwicklungsfinanzierung

IWF-Sonderziehungsrechte (SZR) werden immer häufiger als Instrument der Klima- und Entwicklungsfinanzierung empfohlen. Auch das SDG-Konjunkturpaket des UN-Generalsekretärs will sie zur Finanzierung eines neuen Klimafonds heranziehen. SZR sind eine internationale Reservewährung, die vom IWF in quasi unbegrenztem Umfang geschaffen werden kann. Durch die Nutzung von SZR werden die Instrumente des IWF, der de facto eine Art Weltzentralbank ist, in den Dienst der grünen Transformation gestellt, ähnlich wie die Länder des Nordens während der Coronakrise die Instrumente ihrer Zentralbanken in den Dienst der Krisenreaktion gestellt haben. Der Unterschied dazu wäre, dass der IWF allen Ländern dienen würde.¹⁷

Die bedeutendste multilaterale Reaktion auf die Coronakrise im Finanzbereich war die Sonderallokation von SZR im Wert von 650 Milliarden Dollar seitens des IWF im August 2021. Das Ziel der Aktion war damals, gerade ärmeren Ländern eine Finanzspritze zu verschaffen, um auf die Krise reagieren zu können. Die IWF-Chefin Kristina Georgieva nannte sie einen „shot in the arm for the world and, if used wisely, a unique opportunity to combat this unprecedented crisis“.¹⁸ Die Reaktion des IWF kam spät, weil die derzeitige Governance-Struktur den USA de facto ein Vetorecht über Entscheidungen beim IWF einräumen, und erst der Regierungswechsel von Trump zu Biden die Zustimmung Washingtons sicherte.

Während arme Länder die eigentlichen Nutznießer hätten sein sollen, ging der Großteil der Allokation allerdings an reiche Länder. Denn der IWF ist derzeit nach seinen Statuten gezwungen, neue SZR anteilig nach den Quoten seiner Mitgliedstaaten auszuschütten, und die Wirtschaftskraft eines Landes ist der bedeutendste Faktor bei der Bestimmung der Quote. Alle Länder des afrikanischen Kontinents zusammengenommen, auf dem 1,6 Milliarden Menschen und 60 Prozent der extrem Armen dieser Welt leben, erhielten nur 5,2 Prozent der Allokation. Allein Deutschland erhielt mehr als alle afrikanischen Länder zusammen, nämlich 5,6 Prozent. Die G7 Länder zusammen erhielten fast die Hälfte, nämlich 43,5 Prozent der Mittel.¹⁹

Seither ist die Debatte im Gange, wie die SZR nachträglich von den „falschen“ an die „richtigen“ Adressaten gelangen könnten, also dorthin, wo sie am besten für die Finanzierung nachhaltiger Entwicklung wirken

17 Für detailliertere Informationen zu IWF-Sonderziehungsrechten siehe Ellmers (2021)

18 Zitiert in <https://www.reuters.com/business/imfs-650-bln-reserves-distribution-is-shot-arm-global-economy-georgieva-2021-08-23/>

19 <https://www.imf.org/en/Topics/special-drawing-right>

können und wo sie am dringendsten gebraucht werden. Die G7 hat sich politisch dazu verpflichtet, zumindest SZR im Wert von 100 Milliarden US-Dollar an bedürftigere Länder weiterzuleiten, also zu rechanneln. Die G20 hat dieses Ziel später bestätigt. In vielen Ländern gibt es jedoch politische und rechtliche Hürden, die das *Rechannelling* schwierig machen. Dies gilt auch für Deutschland, wo die SZR-Bestände Teil der Währungsreserven sind, die von der Deutschen Bundesbank verwaltet werden.²⁰ Sie lehnt eine Weitergabe aus rechtlichen Gründen ab. Andere G7- und EU-Mitgliedsstaaten haben sich dagegen zur Weiterleitung ihrer SZR bereiterklärt.²¹

Um den Mitgliedsstaaten das *Rechannelling* zu erleichtern, hat der IWF den Resilience and Sustainability Trust aufgelegt, der mit SZR als „Währung“ arbeiten kann. Die Kredite aus der entsprechenden IWF-Fazilität sollen primär für Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel und zur Pandemieprävention verwendet werden.²²

Die Erfahrungen mit der SZR-Allokation haben die Ungerechtigkeiten und Unzulänglichkeiten der derzeitigen internationalen Finanzarchitektur deutlich gemacht. Sie sind ein Grund dafür, dass das Thema Reform der internationalen Finanzarchitektur zu Beginn der zweiten SDG-Halbzeit auf der internationalen Agenda steht. Im Juni 2023 veröffentlichte der UN-Generalsekretär einen Policy Brief dazu, der mehr als 50 Politikempfehlungen umfasst. Darunter ist auch der Vorschlag, das SZR-System so zu reformieren, dass neue SZR zukünftig nach Bedarf und nicht mehr nach Quote an die Mitgliedstaaten ausgeschüttet werden können.²³

Globale Schuldenkrise verschärft sich

Ein großes Problem für die Finanzierung der Agenda 2030 besteht darin, dass viele Länder so hoch verschuldet sind, dass sie keine Neukredite mehr aufnehmen können, selbst wenn diese zu günstigen Zinssätzen angeboten werden. Im Gegenteil: Der Schuldendienst an die Gläubiger frisst einen Gutteil ihres Staatshaushaltes auf. Dadurch bleibt für wichtige Ausgaben, etwa in den Bereichen Gesundheit, Bildung oder soziale Sicherung, kein fiskalischer Spielraum mehr.

20 <https://www.bundesbank.de/de/aufgaben/finanz-und-waerungssystem/internationale-zusammenarbeit/imf/aktuelle-informationen-ueber-sonderziehungsrechte-600648>

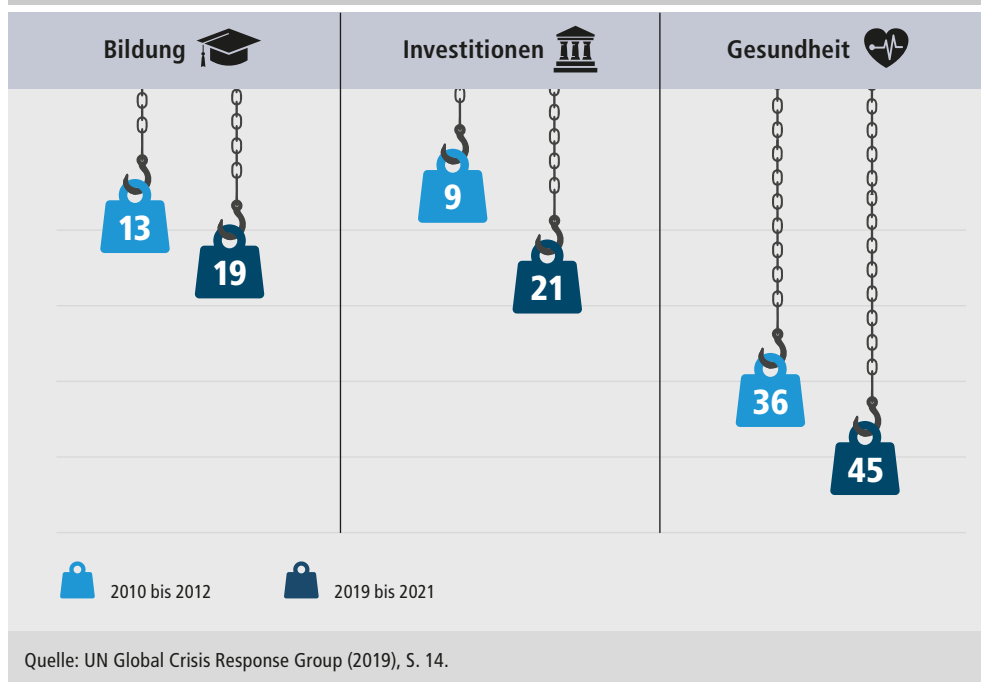
21 Vgl. zum Stand der Weiterleitung von IWF-Sonderziehungsrechten Kröss (2023)

22 <https://www.imf.org/en/Topics/Resilience-and-Sustainability-Trust>

23 <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-international-finance-architecture-en.pdf>

Abbildung 17.1

Zahl der Länder, die mehr für Zinszahlungen ausgeben als für Bildung, Investitionen oder Gesundheit



In einem Papier, das im Sommer 2023 kurz vor dem SDG-Gipfel veröffentlicht wurde, warnt die Crisis Response Group der UN, dass in immer mehr Ländern die Schuldenlast Entwicklungschancen erdrücke.²⁴ Die Expert*innen der UN errechneten, dass sich die öffentlichen Schulden weltweit seit dem Jahr 2000 verfünffacht haben, von 17 auf 92 Billionen US-Dollar.²⁵ Weil die Länder des globalen Südens für ähnliche Kreditsummen jetzt höhere Zinsen zahlen müssen, lasten die Schulden auf ihnen deutlich schwerer. Mehr als 50 Länder sind so hoch verschuldet, dass sie mehr als 10 Prozent ihrer jährlichen Staatseinnahmen nur für Zinsausgaben aufwenden. Die Ausgaben für Zinszahlungen sind im globalen Süden in den letzten Jahren schneller gewachsen als die Ausgaben für Bildung, für Gesundheit oder für Investitionen allgemein. Damit macht der wachsende Schuldendienst die Umsetzung der Agenda 2030 zunehmend unmöglich, besonders in Afrika und in Lateinamerika. 45 Länder geben mittlerweile aus ihren Staatshaushalten mehr für Zinszahlungen aus als für Gesundheit (siehe Abbildung 17.1).²⁶

24 UN Global Crisis Response Group (2023)

25 Ebd., S. 5.

26 Ebd., S. 11ff.

Wichtige Elemente des vorgeschlagenen SDG-Konjunkturpakets sind daher Schuldenumstrukturierungen und Schuldenstreichungen, um die Schuldenlast zu reduzieren.²⁷ Während bei Unternehmensinsolvenzen ein verbindliches Insolvenzrecht gilt und klare Zuständigkeiten bei den Insolvenzgerichten liegen, gibt es vergleichbare Institutionen bei Staateninsolvenzen bisher nicht. Der UN-Generalsekretär kritisiert das derzeitige „Nicht-System“ des internationalen Schuldenkrisenmanagements heftig und fordert die internationale Gemeinschaft auf, effektive Institutionen für diesen Bereich zu schaffen.²⁸ Ländern, die in der Schuldenfalle stecken, soll damit geholfen werden, ihre Schuldenlast rechtzeitig und in hinreichendem Umfang zu reduzieren. Darüber hinaus enthält das Paket auch Vorschläge, über Schuldenumwandlungen (swaps), gezielt Mittel zur Klimafinanzierung freizusetzen. Alle Gläubiger inklusive der Entwicklungsbanken werden aufgefordert, Ländern die von Schocks wie Klimakatastrophen oder Pandemien betroffen sind, zumindest eine temporäre Aussetzung ihres Schuldendienstes zu ermöglichen.

Eine UN-Steuerkonvention zur Mobilisierung einheimischer Ressourcen

Einheimische Ressourcen sind auch in den Ländern des globalen Südens die quantitativ bedeutendste Quelle der Entwicklungsfinanzierung, und damit auch der Finanzierung der SDGs. Für den Aufbau öffentlicher Infrastruktur, für die soziale Sicherung sowie für öffentliche Bildungs- und Gesundheitssysteme sind Steuereinnahmen zentral. Zahlreiche Länder des globalen Südens haben in den vergangenen Jahren Fortschritte bei der Mobilisierung heimischer Ressourcen gemacht. Trotzdem bleibt die Steuerquote, also der Anteil der Steuereinnahmen am BIP, in vielen Ländern des globalen Südens gering.

Problematisch ist auch die hohe Abhängigkeit von Konsumsteuern, wie etwa der Mehrwertsteuer. Diese wirken tendenziell regressiv, da arme Menschen einen prozentual höheren Anteil ihres Einkommens für den Konsum ausgeben. Wenn Menschen mit niedrigem Einkommen überproportional zum Steueraufkommen beitragen, ist die Umverteilungswirkung des Steuersystems gering, im schlimmsten Fall kommt es zur Umverteilung von unten nach oben.

Bei der Erhebung anderer Arten von Steuern, wie z. B. einer Vermögenssteuer für Reiche oder spezieller Gewinnsteuern für transnationale Konzerne, besteht ein wesentliches Problem darin, dass weiterhin zahlreiche Steuerschlupflöcher existieren, die zur Steuervermeidung und Steuerhinterziehung genutzt werden können. Einfach gemacht wird das durch

27 United Nations (2023b)

28 <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-international-finance-architecture-en.pdf>, S.4 und S. 12.

die Existenz von Steueroasen und sogenannten Schattenfinanzzentren, in denen Wohlhabende ihr Vermögen vor dem Fiskus verstecken können. Konzerne nutzen sie zur Gewinnverschiebung: Sie gründen dort Filialen, um anschließend durch geschickte Manipulation ihrer internen Verrechnungspreise dafür zu sorgen, dass ein Großteil der Gewinne bei den Tochterfirmen im Niedrigsteuerland anfällt.

Einige dieser Herausforderungen wurden in den letzten Jahren im Rahmen der OECD diskutiert, allerdings ohne dass die Länder des globalen Südens daran mit effektiven Mitbestimmungsrechten beteiligt waren. So gibt es seit 2017 einen internationalen automatischen Informationsaustausch zwischen Finanzbehörden, der verhindern soll, das Vermögen im Ausland versteckt wird.²⁹

2021 wurde im Rahmen der OECD eine multilaterale „Zwei-Säulen-Lösung“ beschlossen, die die Gewinnverlagerung transnationaler Konzerne angehen will und eine globale Mindeststeuer von 15 Prozent für Unternehmen einführen soll.³⁰ Die Besteuerungsrechte sollen allerdings vorwiegend die Heimatländer der Konzerne erhalten, und damit überwiegend Länder des globalen Nordens. Länder, in denen sie ihre Geschäfte tätigen, gehen dagegen weitgehend leer aus. Für den globalen Süden sind damit von den OECD-Abkommen kaum zusätzliche Einnahmen zu erwarten.³¹

Länder des globalen Südens fordern daher seit geraumer Zeit eine grundlegende Reform der internationalen Steuerarchitektur. Besonders die Afrika-Gruppe bei den Vereinten Nationen war in den letzten Jahren die treibende Kraft solcher Initiativen. Ein historischer Durchbruch wurde mit der UN-Resolution zu inklusiver und effektiver Steuerkooperation erzielt, die im Herbst 2022 von der UN-Generalversammlung einstimmig angenommen wurde.³² Diese mandatiert zwischenstaatliche Verhandlungen zum Themenkomplex Steuerkooperation unter dem Dach der Vereinten Nationen. Damit ist ein erster wichtiger Schritt getan, um die Regulierungslücken in diesem Bereich zu füllen. Denn während es in anderen Politikfeldern komplexe Verhandlungsformate gibt, wie etwa im Klimabereich mit den jährlichen Vertragsstaatenkonferenzen und zahlreichen Arbeitsgruppen und Ausschüssen, gibt es im Bereich der internationalen Steuerkooperation bislang keinen Ort, an dem alle Länder der Welt gleichberechtigt zusammenkommen können, um universell gültige Vereinbarungen zu treffen. Diese Governance-Lücke soll nun geschlossen werden.

29 <https://www.oecd.org/berlin/themen/informationsaustausch-in-steuersachen/>

30 https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Internationales_Steuerrecht/BEPS/schaedlichen-steuerwettbewerb-bekaempfen.html

31 Tandon/Rao (2022)

32 UN Dok. A/RES/77/244 (<https://undocs.org/A/RES/77/244/>)

Die Stärkung der internationalen Steuerarchitektur ist ein Baustein in den Bemühungen um eine Reform der internationalen Finanzarchitektur. Die Verhandlungen darüber werden bis zum Zukunftsgipfel der Vereinten Nationen im September 2024³³ und der vorläufig für 2025 angesetzten Vierten Internationalen Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung³⁴ andauern.

33 <https://www.un.org/en/common-agenda/summit-of-the-future>

34 Ellmers (2022b)