

# Reformen der globalen Finanzarchitektur

Vorschläge, Konflikte und Perspektiven auf dem Weg zum Zukunftsgipfel der Vereinten Nationen 2024 und der *Financing for Development*-Konferenz 2025

von Jens Martens

## Inhalt

Einleitung	2
Reformen der Internationalen Finanzinstitutionen	3
Kurzfristige Liquidität und finanzielle Sicherheitsnetze	5
Langfristige Finanzierung nachhaltiger Entwicklung	6
Prävention und Bewältigung von Schuldenkrisen	8
Reform der globalen Steuerarchitektur	10
Regulierung der globalen Finanzmärkte	11
Nächste Schritte	13

Forderungen nach Reformen der internationalen Finanzarchitektur werden immer lauter. Regierungen, UN-Institutionen, Expert\*innengruppen und zivilgesellschaftliche Organisationen kritisieren, dass das Geflecht von Institutionen und Regeln, das heute die weltweite Geld- und Finanzpolitik bestimmt und die globalen Finanzflüsse steuert, den aktuellen Krisen nicht gewachsen ist. Die internationale Finanzarchitektur ist „veraltet, dysfunktional und ungerecht“, konstatiert der UN-Generalsekretär António Guterres. Er fordert einen „neuen Bretton-Woods-Moment“, um die Architektur den heutigen wirtschaftlichen Realitäten und Machtverhältnissen anzupassen.

Die Herausforderungen sind immens: Die globale Investitionslücke allein zur Finanzierung der Ziele für

nachhaltige Entwicklung (SDGs) hat sich infolge der COVID-19-Pandemie um über 50 Prozent erhöht und wird von der OECD auf 3,9 Billionen US-Dollar pro Jahr beziffert. Die Staatsverschuldung hat in vielen Ländern eine kritische Marke überschritten und wird durch die gestiegenen Zinsen massiv verschärft. **Development Finance International** warnt vor der bislang schlimmsten globalen Schuldenkrise („*the worst ever global debt crisis*“). Gerade die ärmeren Länder des Globalen Südens fallen durch das finanzielle Sicherheitsnetz und haben keinen Zugang zu ausreichender Liquidität. Ihnen steht nur ein Bruchteil der Sonderziehungsrechte des Internationalen Währungsfonds (IWF) zur Verfügung. Das liegt nicht zuletzt daran, dass ihre Interessen in den Entscheidungsgremien der Internationalen Finanzinstitutionen, allen voran IWF und Weltbank, noch immer unterrepräsentiert sind. Das

gilt auch für die internationale Steuerkooperation, bei der vor allem die afrikanischen Länder auf eine gleichberechtigte Beteiligung unter dem Dach der Vereinten Nationen drängen. Und schließlich besteht erheblicher Handlungsbedarf bei der Regulierung privater Finanzmarktakteure. Insbesondere die mangelhafte Aufsicht des Nicht-Bankensektors bedeutet eine tickende Zeitbombe für das globale Finanzsystem – und damit auch die Weltwirtschaft.

Angesichts dieser Herausforderungen sind die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen dem Vorschlag des UN-Generalsekretärs gefolgt und haben die Reform der internationalen Finanzarchitektur zu einem Schwerpunktthema des UN-Zukunftsgipfels (*Summit of the Future*) gemacht. Er soll auf Ebene von Staats- und Regierungschefs am 22. und 23. September 2024 in New York stattfinden. Ergebnis soll ein Zukunftspakt (*Pact for the Future*) sein. Über seinen Inhalt wird in den Monaten bis zum Gipfel in verschiedenen Themensträngen in New York verhandelt. Im Verhandlungsstrang über die globale Finanzarchitektur kommen voraussichtlich folgende Themenbereiche zur Sprache:

- » Reformen der Internationalen Finanzinstitutionen (insbesondere Weltbank und IWF)
- » Kurzfristige Bereitstellung von Liquidität und finanziellen Sicherheitsnetzen
- » Langfristige Entwicklungs- und Klimafinanzierung
- » Prävention und Bewältigung von Schuldenkrisen

## » Reformen der globalen Steuerarchitektur

## » Regulierung der globalen Finanzmärkte

Die Erwartungen an den Zukunftsgipfel bewegen sich zwischen Optimismus und Skepsis. Die einen sehen in ihm eine einmalige Gelegenheit, um geschwundenes Vertrauen zwischen den Staaten wiederherzustellen und zu demonstrieren, dass die internationale Zusammenarbeit aktuelle und neue Herausforderungen wirksam angehen kann. Bei anderen überwiegt unterschiedlich motivierte Skepsis. Für manche haben die Vereinten Nationen nicht das Mandat, um über Reformen der globalen Finanzarchitektur zu entscheiden. Andere fürchten, dass die zahlreichen Verhandlungsstränge des Gipfels kleinere Länder überforderten und bestehende zwischenstaatliche Prozesse, wie der *Financing for Development* (FfD)-Prozess, politisch geschwächt würden. Gut koordiniert kann der Zukunftsgipfel aber auch einen Meilenstein auf dem Weg zur vierten *Financing for Development*-Konferenz 2025 in Spanien bilden und diese unterstützen.

Dieses Briefing informiert über einige der zentralen Themen, die im Bereich der Reform der globalen Finanzarchitektur im Vorbereitungsprozess des Zukunftsgipfels diskutiert werden, skizziert politische Konfliktlinien und beschreibt zivilgesellschaftliche Erwartungen. Angesichts der verschärften geopolitischen Konfrontationen ist der Ausgang des Zukunftsgipfels mehr als ungewiss. Trotz der schwierigen Rahmenbedingungen bietet er immerhin eine gewisse Chance, multilaterale Zusammenarbeit auf Weltebene wiederzubeleben und einige längst überfällige Reformen im internationalen System anzustoßen.

## Einleitung

In seiner [Rede](#) zur Eröffnung des Hochrangigen Dialogs zur Entwicklungsfinanzierung am 20. September 2023 erklärte UN-Generalsekretär António Guterres:

*„Es ist klar, dass die systemischen Probleme bei der Finanzierung nachhaltiger Entwicklung eine systemische Lösung erfordern: Reformen der globalen Finanzarchitektur. Diese Architektur wurde zu einer Zeit geschaffen, als viele der heutigen Entwicklungsländer noch unter kolonialer Herrschaft standen. Sie ist stark zugunsten der Industrieländer verzerrt. Und sie hat mit dem Wachstum der Weltwirtschaft nicht Schritt gehalten. Das eingezahlte Kapital der Weltbank als Prozentsatz des globalen BIP beträgt nur noch ein Fünftel des Wertes von 1960. Ich wiederhole meinen Aufruf zu einem neuen Bretton-Woods-Moment, bei dem die Länder zusammenkommen, um sich auf eine*

*globale Finanzarchitektur zu einigen, die die heutigen wirtschaftlichen Realitäten und Machtverhältnisse widerspiegelt.“*

Die internationale Finanzarchitektur umfasst aber weit mehr als die Bretton-Woods-Institutionen. Für [Simon Reid-Henry](#) (S. 3) handelt es sich bei ihr um ein „Netzwerk von Akteuren, Institutionen, Governance-Regelungen und öffentlichen Transfers, die die internationalen Finanzströme innerhalb und über die Grenzen von Staaten hinweg verwalten, regulieren und abwickeln.“ Dazu gehören für ihn die Entwicklungsfinanzierung und die Finanzierung multilateraler Organisationen, das internationale Handelssystem, die Tätigkeit von Zentralbanken und internationalen Finanzinstitutionen (IFI) sowie die Finanzakteure, wie Rating-Agenturen und private Investoren, die sich

mit internationalen Kreditflüssen, Währungsbewegungen, Handel und Investitionen befassen.

Diskussionen über Reformen der internationalen Finanzarchitektur sind kein neues Phänomen. Sie sind immer wieder als Reaktion auf Krisen entbrannt, sei es die Schuldenkrisen der 1980er und 1990er Jahre oder die globale Wirtschafts- und Finanzkrise 2007–2008. Wissenschaftler\*innen und Expert\*innenpanels wie die **Commission on Global Governance (1995)** haben in den letzten vier Jahrzehnten Vorschläge für die Schaffung eines globalen Entscheidungs- und Koordinierungsgremiums für Wirtschafts- und Finanzfragen erarbeitet, beispielsweise unter dem Namen Wirtschafts-Sicherheitsrat (*Economic Security Council*). **José Antonio Ocampo** hat bereits 1999 Übereinstimmungen und Divergenzen in den Auseinandersetzungen über die Reform der internationalen Finanzarchitektur ausgelotet. Das Zedillo-Panel hat in seinem **Report** zur Vorbereitung der ersten Financing for Development-Konferenz in Monterrey 2002 unter anderem die Schaffung einer Internationalen Steuerorganisation (*International Tax Organization*) vorgeschlagen. Und die **Stiglitz-Kommission** hat 2009 einen umfassenden und weitreichenden Maßnahmenkatalog zur Regulierung und Reform des globalen Währungs- und Finanzsystems vorgelegt.

Die Krisen und die daraus resultierenden Forderungen nach Reformen haben im Laufe der Jahre zu zahlreichen Initiativen und Veränderungen in der *Global Economic Governance* geführt. Die **G20** wurde aufgewertet, das Bankensystem erhielt verschärfte Eigenkapitalregeln (**Basel III**), Die Organisation für wirtschaftliche Zusammen-

arbeit und Entwicklung (OECD) versuchte mit ihrem **BEPS-Projekt** (*Base Erosion and Profit Shifting*), schädlichen Steuerwettbewerb und aggressive Steuervermeidung international tätiger Unternehmen zu bekämpfen, der IWF stellte 2021 als Reaktion auf die COVID-19-Krise mit der Ausschüttung von **Sonderziehungsrechten (SZR)** im Wert 650 Milliarden US-Dollar seinen Mitgliedstaaten zusätzliche Liquidität zur Verfügung.

Diese und weitere Maßnahmen haben aber die grundsätzlichen Probleme in der globalen Finanzarchitektur nicht gelöst. Die Länder des Globalen Südens sind nach wie vor in den Entscheidungsgremien der Wirtschafts- und Finanzinstitutionen unterrepräsentiert, für die Finanzierung nachhaltiger Entwicklung fehlen Billionen, die Gefahr verschärfter Schuldenkrisen wächst, und bei der Regulierung der globalen Finanzmärkte gibt es weiterhin erhebliche Lücken.

All dies hat den Generalsekretär und die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen bewogen, die Reform der internationalen Finanzarchitektur auf die Agenda des für September 2024 geplanten Zukunftsgipfels (*Summit of the Future*) zu setzen. Welche Themen dort zur Sprache kommen und welche Beschlüsse gefasst werden, obliegt den UN-Mitgliedsstaaten. Den thematischen Rahmen haben der Report des **High-Level Advisory Board on Effective Multilateralism** und ein **Our Common Agenda Policy Brief** des UN-Generalsekretärs zur Reform der internationalen Finanzarchitektur abgesteckt. Die Themen lassen sich zu sechs Bereichen zusammenfassen, die im Folgenden näher beschrieben werden.

## Reformen der Internationalen Finanzinstitutionen

Im Zentrum der internationalen Finanzarchitektur stehen seit 1944 die Bretton-Woods-Institutionen IWF und Weltbank. Als Reaktion auf die Kritik an ihren Defiziten an Legitimation, Effektivität und Glaubwürdigkeit haben sie in den letzten zwei Jahrzehnten Reformprozesse eingeleitet, die bisher aber nur zu moderaten Veränderungen geführt haben. In der Diskussion sind derzeit vor allem die Erweiterung des Mandats und des thematischen Fokus der Organisationen, vor allem mit Blick auf die SDGs und das Pariser Klimaabkommen; die Erhöhung des Kapitals und der Kreditvergabekapazitäten; die Reform der Quoten und Stimmrechte; sowie Änderungen im Auswahlverfahren für die Führungsstellen.

In der Weltbank läuft der aktuelle Reformprozess seit 2021. Er begann mit dem Auftrag der G20, die Kapitalausstattung der wichtigsten multilateralen Entwicklungsbanken (*Multilateral Development Banks, MDBs*) zu überprüfen. Ziel sollte es sein, die **Kreditvergabekapazitäten** möglichst ohne frisches Kapital der Anteilseigner zu erhöhen. Der inzwischen vorliegende **Independent Review of the Multilateral Development Banks's Capital Adequacy Frameworks (CAF Review)** gibt hierzu umfassende Empfehlungen. Ende 2022 veröffentlichte die Weltbank als Reaktion darauf eine **Evolution Roadmap**. Zur Jahrestagung von IWF und Weltbank in Marrakesch im Oktober 2023 fasste sie den Stand ihrer Reformbemühungen in einem Report unter dem Titel „**Ending Poverty**

on a Livable Planet“ zusammen. Darin berichtet sie auch über einige bereits umgesetzte Reformschritte. Dazu zählt die Entscheidung, das vorgeschriebene Verhältnis von Eigenkapital und Krediten (*Equity-to-Loan-Ratio*) von 20 Prozent auf 19 Prozent abzusenken. Dadurch und durch weitere Maßnahmen sollen in den kommenden zehn Jahren etwa 50 Milliarden US-Dollar zusätzlich mobilisiert werden. Außerdem will die Weltbank zusätzliches stimmrechtsloses Kapital in Form von Hybridkapitalanleihen beschaffen. Das **BMZ hat angekündigt**, dass Deutschland dafür als erster Staat 305 Millionen Euro bereitstellt.

Deutschland machte sich zusammen mit den USA auch für eine **Erweiterung des Mandats** der Weltbank stark. Die bisherigen *Twin Goals* der Weltbank – Armutsbekämpfung und Reduzierung von Ungleichheit – sollten um ein drittes Ziel ergänzt werden, nämlich die Bewältigung globaler Herausforderungen, oder in anderen Worten die Bereitstellung Globaler Öffentlicher Güter (*Global Public Goods, GPG*). Im Herbst 2022 wurde diese Idee in einem **Non-Paper** der G7 einer breiteren Öffentlichkeit vorgestellt. Die Weltbank griff dies auf, indem sie als neues Leitbild (*vision*) für sich definierte: „Eine Welt ohne Armut auf einem lebenswerten Planeten“ („*A world free of poverty on a livable planet*“). Als prioritäre globale Herausforderungen nennt die Weltbank in ihrem **Reformbericht (Pkt. 6)** folgende acht Bereiche: (i) Klimaanpassung und Abschwächung des Klimawandels; (ii) Fragilität und Konflikt; (iii) Pandemieprävention und -vorbereitung; (iv) Zugang zu Energie; (v) Nahrungsmittel- und Ernährungssicherheit; (vi) Sicherheit und Zugang zu Wasser; (vii) Ermöglichung der Digitalisierung; und (viii) Schutz von Biodiversität und Natur.

Eine zentrale Rolle spielt bei der Mandatserweiterung der Bank der Klimaschutz. Die fünf Institutionen der Weltbankgruppe waren allerdings auch schon bisher der wichtigste multilaterale Finanzier in diesem Bereich. Nach eigenen Angaben haben sie im Jahr 2022 **31,7 Milliarden US-Dollar an Klimafinanzierung** bereitgestellt. Auch der neue Fonds zur Kompensation klimabedingter Verluste und Schäden (*Loss and Damage Fund, LDF*) soll auf Druck der Industrieländer vorläufig bei der Weltbank als *Financial Intermediary Fund (FIF)* angesiedelt werden. Wie das **Third World Network berichtet**, hatten die Länder des Globalen Südens einen eigenständigen Fonds außerhalb der Weltbank favorisiert.

Unterbelichtet blieb im aktuellen Reformprozess gerade der Bereich, der für die Länder des Globalen Südens oberste Priorität hat: Die Neugestaltung der **Governancestrukturen und Abstimmungsverfahren**. Die Regierungen hatten es bereits im **Monterrey Consensus 2002** als erste Priorität bezeichnet, „to find pragmatic and innovative ways to further enhance the effective participation of developing countries and countries with economies in transition in international dialogues and decision-making processes“ (Pkt. 63). Das galt insbesondere für IWF und Weltbank. In der **Agenda 2030 (Ziel 10.6)** verpflichteten sich die Regierungen erneut, „eine bessere Vertretung und verstärkte Mitsprache der Entwicklungsländer bei der Entscheidungsfindung in den globalen internationalen (sic) Wirtschafts- und Finanzinstitutionen sicher[zu]stellen, um die Wirksamkeit, Glaubwürdigkeit, Rechenschaftslegung und Legitimation dieser Institutionen zu erhöhen.“ Geschehen ist seitdem wenig.

Das veranlasste den UN-Generalsekretär, in seinem **Policy Brief zur Reform der internationalen Finanzarchitektur** als Maßnahme 1 die Umgestaltung der Lenkungsstrukturen der IFI zu fordern. Er nennt dabei vor allem folgende Schritte (S. 6):

- » „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 (85 Prozent der Stimmrechte, 60 Prozent der Mitgliedstaaten).*
- » *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.“*

Mit Blick auf die Stimmrechtsreform weist der UN-Generalsekretär darauf hin, dass die Stimmrechte sich zusammensetzen aus einer Kombination von Quoten und Basisstimmen, deren Zahl für alle

Länder gleich ist. Die Basisstimmen machen beim IWF jedoch nur noch 5,5 Prozent der gesamten Stimmrechte aus und damit weniger als halb so viel wie zum Zeitpunkt seiner Gründung. Der Anteil der Basisstimmen sollte zumindest wieder auf den ursprünglichen Stand gebracht werden. Diese Empfehlung ist auch im Report des [High-Level Advisory Board on Effective Multilateralism](#) (S. 36) enthalten.

Auch die von der Premierministerin von Barbados, Mia Mottley, initiierte [Bridgetown-Initiative](#) zur Reform der internationalen Finanzarchitektur ruft (in der Version 2.0) die Anteilseigner der IFI dazu auf, „[to] update the 1945-based institutions to be more inclusive and equitable, including issues of governance, voice, representation, and access to finance.“

Die Länder des Globalen Südens betonen bei verschiedensten Gelegenheiten den dringenden Reformbedarf in den Entscheidungsstrukturen von IWF und Weltbank. So stellte beispielsweise [Kuba als Sprecher der G77](#) beim High Level Dialogue on Financing for Development in der UN-Generalversammlung im September 2023 fest:

*“(T)he reform of the current governance system crafted almost a century ago does not reflect the reality of today’s multilateral structures. This implies: Proceeding to reform to the governance structure of the IFIs, especially the IMF and the World Bank, the voting system based on economic or financing power is not anymore tenable. (...)”*

Kurzfristig wird sich daran wohl nichts ändern. Im November 2023 hat der Exekutivausschuss des IWF eine [50-prozentige Quotenerhöhung](#) vorgeschlagen, die den Mitgliedern aber im Verhältnis zu ihren derzeitigen Quoten zugeteilt werden soll. Der Gouverneursrat des IWF soll diese Erhöhung zum Abschluss der 16. Überprüfung der Quoten (*16th General Review of Quotas*) am 15. Dezember 2023 beschließen. Eine Anpassung der Quoten (*quota realignment*) soll erst im Rahmen der 17. Überprüfung der Quoten bis Juni 2025 erfolgen.

Der UN-Zukunftsgipfel und die vierte Financing for Development-Konferenz 2025 bieten Gelegenheiten, um den Entscheidungsprozess zu beeinflussen und weitergehende Reformen anzustoßen. Das gilt gleichermaßen für die Reform der Lenkungsstrukturen der Weltbank und der anachronistischen Auswahlverfahren für die Spitzenposten von IWF und Weltbank.

## Kurzfristige Liquidität und finanzielle Sicherheitsnetze

Bei der Bereitstellung kurzfristiger Liquidität und längerfristiger finanzieller Sicherheitsnetze für Länder in Finanzierungsschwierigkeiten spielt der IWF eine zentrale Rolle. Ein wichtiges Instrument sind dabei die Sonderziehungsrechte (SZR). Im August 2021 hat der IWF die Allokation neuer Sonderziehungsrechte im Wert von 650 Milliarden US-Dollar beschlossen. Da sie den IWF-Mitgliedstaaten jedoch proportional zu ihrer Quote zugeteilt wurden, erhielten die Länder des Globalen Südens nur knapp 42 Prozent und gerade die krisenanfälligsten Länder noch weit weniger. Deutschland hat entsprechend seiner IWF-Quote [25,5 Milliarden SZR](#) (30,8 Milliarden Euro) erhalten, und damit mehr als alle Länder Afrikas zusammen.

Angesichts dieses Missverhältnisses haben sich sowohl die G7 als auch die G20 für eine Weiterleitung (Rechanneling) ungenutzter Sonderziehungsrechte (oder entsprechender Beiträge) im Wert von 100 Milliarden US-Dollar eingesetzt. In der [Politischen Erklärung des SDG-Gipfels](#) vom September 2023 haben die UN-Mitgliedsstaaten diesen Appell wiederholt (Pkt. 38 (t)(vii)):

*“We call for an urgent voluntary re-channeling of Special Drawing Rights to countries most in need, including through multilateral development banks, while respecting relevant legal frameworks and preserving the reserve asset character of Special Drawing Rights. We will explore ways for future allocations of Special Drawing Rights to benefit those countries most in need.”*

Eine Reihe von Ländern, darunter China, Japan, Frankreich und Spanien, haben auf den Appell reagiert und SDRs dem Poverty Reduction and Growth Trust ([PRGT](#)) und dem neu geschaffenen Resilience and Sustainability Trust ([RST](#)) des IWF zur Verfügung gestellt. Die Entwicklungsorganisation [ONE beziffert](#) die bisherigen Zusagen auf rund 80 Milliarden US-Dollar (Stand: 1.11.2023, ohne die Zusagen der USA in Höhe von 21 Milliarden US-Dollar, die noch nicht vom US-Kongress bewilligt wurden, und 7,3 Milliarden US-Dollar von Deutschland, bei denen es sich de facto nicht um die Weiterleitung von SDRs handelt).

Vor allem der RST soll längerfristig ausgerichtet sein und gezielt Maßnahmen im Bereich des

Klimaschutzes und der Pandemievorsorge finanzieren. Kritiker argumentieren allerdings, dass der IWF damit sein Mandat überschreite und dies lieber spezialisierten Fonds und Entwicklungsbanken überlassen werden solle.

Verschiedene Vorschläge, unter anderem von Barbados mit seiner **Bridgetown-Initiative** und vom **Center for Global Development** zielen darauf ab, SDRs an Multilaterale Entwicklungsbanken, allen voran die Afrikanische Entwicklungsbank (AfDB), weiterzuleiten. Dies hätte unter anderem den Vorteil, dass die weitergeleiteten SDRs dann einen Multiplikatoreffekt hätten, da die **AfDB nach eigenen Angaben** auf ihrer Grundlage das Dreibis Vierfache an Kapital an den Finanzmärkten aufnehmen könne.

In jedem Fall werden weitergeleitete SDRs allerdings nur in Form von Krediten weitergegeben, die an Konditionalitäten geknüpft sind und den Schuldenstand der Empfängerländer erhöhen. Eine von weed veröffentlichte **kritische Bestandsaufnahme** von IWF-Sonderziehungsrechten und ihrer Weiterleitung kommt daher zu dem Schluss, dass die regelmäßige Ausschüttung von SDRs durch den IWF in Kombination mit einer Reform des Verteilungsschlüssels klare Vorteile im Vergleich zum *Rechanneling* böte.

Auch der UN-Generalsekretär plädiert in seinem **Policy Brief zur Reform der internationalen Finanzarchitektur** für eine „stärker automatisierte, antizyklisch oder als Reaktion auf Schocks erfolgende Ausgabe von Sonderziehungsrechten, die nach Maßgabe des Bedarfs zugeteilt werden“ (Maßnahme 10). Eine neue Zuteilungsformel sollte die Ausgabe von SDRs so ausrichten, dass sie gezielt den Ländern zugutekäme, die tatsächlich Liquidität benötigen. Auch der deutsche **Rat für Nachhaltige Entwicklung** schloss sich in seiner Stellungnahme zur Reform der internationalen Finanzarchitektur diesen Vorschlägen an.

## Langfristige Finanzierung nachhaltiger Entwicklung

Für die langfristige Entwicklungs- und Klimafinanzierung kann die Nutzung von SDRs eine Option sein, die aber bei weitem nicht ausreicht. Denn die globale Investitionslücke allein zur Finanzierung der SDGs wird auf mehrere Billionen US-Dollar pro Jahr beziffert. Die **OECD** schätzt beispielsweise die Lücke auf 3,9 Billionen US-Dollar.

Zugleich spricht sich Guterres für die explizite Entkoppelung von Stimmrechten, dem Zugang zu IWF-Krediten und der Zuteilung von SDRs aus. Die Bedarfsermittlung für Kredite und SDRs sollte an Einkommen und Vulnerabilität geknüpft werden (mittels eines mehrdimensionalen Vulnerabilitätsindex, der „über das BIP hinausgeht“). Außerdem sollte der IWF seine Mittel aufstocken, u. a. durch den Verkauf seines zu Anschaffungskosten bewerteten Goldes. Dies würde nach Schätzungen des UN-Generalsekretärs über 175 Milliarden US-Dollar an realisierten Gewinnen einbringen.

Am Rande der Jahrestagung von IWF und Weltbank in Marrakesch **sprach sich die G77 dafür aus**, einen „SDR-Kontingenzmechanismus“ zu schaffen, um sicherzustellen, dass die Mittel in künftigen Krisen schnell und automatisch ausgegeben werden, auch durch MDBs. Außerdem sollte eine zusätzliche SDR-Zuweisung genehmigt werden, um öffentliche Investitionen der Entwicklungsländer zur Erreichung der SDGs zu erleichtern.

Vor allem zivilgesellschaftliche Organisationen und Wissenschaftler\*innen fordern allerdings als Voraussetzung für die faktische Ausweitung der Rolle des IWF, dass seine Rechenschaftspflicht gestärkt wird und er sich in seiner Kreditvergabe und Politikberatung von prozyklischen Konditionalitäten und einseitigen Politikrezepten verabschiedet, die vorrangig der Aufrechterhaltung der Zahlungsfähigkeit der Staaten im Interesse ausländischer Gläubiger dienen. Stattdessen sollten seine Programme stärker an den SDGs und **Menschenrechtsstandards** ausgerichtet werden. Dies müsste auch zur Folge haben, die Praxis der Zinsaufschläge (*surcharges*) des IWF zu überwinden, die nach Einschätzung von Menschenrechtsexpert\*innen wie **Juan Pablo Bohoslavsky** die Verwirklichung des Rechts auf Entwicklung gefährden.

Aus diesem Grund hat der UN-Generalsekretär im Februar 2023 den Vorschlag für ein **SDG-Konjunkturpaket** (*SDG Stimulus*) vorgelegt. Darin fordert er die Aufstockung der Finanzmittel für nachhaltige Entwicklung im Umfang von mindestens 500 Milliarden US-Dollar pro Jahr. Aufgebracht werden sollen die Mittel neben der Neuausgabe und Weiterleitung von SDRs vor allem durch die

massive Aufstockung der langfristigen Entwicklungsfinanzierung durch

- » die Stärkung der Multilateralen Entwicklungsbanken (MDBs) durch Erhöhung ihres Kapitals, bessere Hebelung ihrer Mittel und die Weiterleitung von SDRs;
- » verbesserte Bedingungen für die Kreditvergabe durch MDBs, einschließlich längerer Kreditlaufzeiten, niedrigerer Zinssätze, der Nutzung von Vorbehaltsklauseln (*state-contingent clauses*) und vermehrter Kreditvergabe in Landeswährung;
- » die Stärkung des Systems öffentlicher Entwicklungsbanken (PDBs);
- » die Erfüllung der ODA-Zusagen („0,7-Prozentziel“), wobei die Zuschüsse nicht nur auf Grundlage des Einkommens, sondern auch der Verwundbarkeit der Empfängerländer für externe Schocks vergeben werden sollen;
- » die Kombination öffentlicher und privater Finanzmittel für öffentliche Ziele mit Fokus auf die Entwicklungswirkung und Ownership der Länder.

Die Forderung nach einem SDG-Konjunkturpaket wurde von zahlreichen Regierungen, insbesondere aus dem Globalen Süden, aufgegriffen. So unterstützte auch die Bridgetown Initiative zentrale Vorschläge des *SDG Stimulus*. Die **G77** rief die Staatengemeinschaft beim SDG-Gipfel nachdrücklich dazu auf, den Vorschlag eines SDG Stimulus zu unterstützen. Auch Ursula von der Leyen hat als Präsidentin der Europäischen Kommission in ihrer **Rede beim SDG-Gipfel** den *SDG Stimulus*-Plan begrüßt. Allerdings betonte sie vor allem die Notwendigkeit, verstärkt privates Investitionskapital zu mobilisieren („unlocking private capital“), unter anderem im Rahmen der **Global Gateway**-Initiative der EU, und die CO<sub>2</sub>-Bepreisung (*carbon pricing*) auszuweiten. US-Außenminister Antony Blinken erwähnte in seiner **Rede beim SDG-Gipfel** den *SDG Stimulus*-Vorschlag dagegen nicht, sondern betonte vor allem die Notwendigkeit der MDB-Reformen und die Ausweitung von Infrastrukturinvestitionen im Rahmen der **Partnership for Global Infrastructure and Investment** (der Antwort der G7 auf die chinesische *Belt and Road Initiative*). In der **Politischen Erklärung des SDG-Gipfels** konnten sich die UN-Mitgliedsstaaten am Ende nur auf eine allgemeine Unterstützung des Vorschlags des UN-Generalsekretärs einigen, die zu nichts verpflichtet (Pkt. 38(t)(iv)):

*“We welcome the Secretary-General’s efforts to address the SDG financing gap through an SDG stimulus. We will advance the Secretary-General’s proposal, in a timely manner through discussions at the United Nations as well as other relevant forums and institutions, to tackle the high cost of debt and rising risks of debt distress, to enhance support to developing countries and to massively scale up affordable long-term financing for development and expand contingency financing to countries in need.”*

Tatsächlich ist für eine wachsende Zahl hoch verschuldeter Länder die Situation so prekär, dass für sie die Entwicklungsfinanzierung über Neukredite keine vernünftige Option darstellt, selbst wenn diese zu günstigen Zinsen angeboten werden. Im Gegenteil, ihr Problem ist, dass der **Schuldendienst an die Gläubiger einen Gutteil ihres Staatshaushaltes auffrisst** und deshalb für die Finanzierung essentieller öffentlicher Aufgaben, etwa in den Bereichen Gesundheit und Bildung, kein fiskalischer Spielraum mehr bleibt. Das SDG-Konjunkturpaket des UN-Generalsekretärs enthält daher auch Forderungen, über Schuldenumstrukturierungen und Schuldenerleichterungen die Schuldenlast zu reduzieren (siehe unten).

Wesentlich grundsätzlichere Vorschläge zur langfristigen Entwicklungsfinanzierung kommen seit einigen Jahren von den Befürwortern des Konzepts der Globalen Öffentlichen Investitionen (**Global Public Investment**, GPI). Sie plädieren für einen fundamental neuen Ansatz der Entwicklungsfinanzierung, der das klassische Geber-Nehmer-Verhältnis überwindet, indem einerseits alle Länder zur Finanzierung beitragen, aber andererseits auch alle Akteure gleichberechtigt an den Entscheidungen beteiligt werden, insbesondere die Länder des Globalen Südens. Im Zentrum steht dabei die Mobilisierung öffentlicher Mittel zur Finanzierung Globaler Öffentlicher Güter.

Der GPI-Ansatz plädiert für einen grundsätzlichen Wandel des Narratives von Entwicklung, der in folgenden **fünf Punkten** zusammengefasst wird:

- » Von einem engen Fokus auf die Armutsbekämpfung hin zur Bewältigung umfassenderer Herausforderungen wie Ungleichheit und Nachhaltigkeit.
- » Von der Betrachtung internationaler öffentlicher Gelder als vorübergehendem letztem Ausweg zu ihrer Wertschätzung als einer dauerhaften Kraft für das Gute.

- » Von einseitigen Nord-Süd-Transfers zu einem universellen Finanzierungsansatz, bei dem alle einzahlen und alle profitieren.
- » Von überholten postkolonialen Institutionen zur repräsentativen Entscheidungsfindung.
- » Von der paternalistischen Terminologie der „ausländischen Hilfe“ hin zum ermächtigenden Multilateralismus gemeinsamen fiskalpolitischen Handelns.

Der GPI-Ansatz wird von renommierten Wirtschaftswissenschaftler\*innen wie Jayati Gosh, Mariana Mazzucato und Thomas Piketty unterstützt, ist aber **keineswegs unumstritten** und wurde auf zwischenstaatlicher Ebene bislang kaum erörtert. Der Prozess hin zum UN-Zukunftsgipfel bietet die Chance, sein Potenzial und seine Schwächen umfassend zu diskutieren.

## Prävention und Bewältigung von Schuldenkrisen

In den letzten Jahren hat sich für viele Länder die Gefahr einer neuen Schuldenkrise dramatisch erhöht. Die **UN Crisis Response Group** weist darauf hin, dass sich die Staatsverschuldung weltweit seit dem Jahr 2000 mehr als vervierfacht hat (von 22 auf 92 Billionen US-Dollar). Die öffentlichen Schulden des Globalen Südens, die knapp 30 Prozent ausmachen, sind überproportional gestiegen. Nach Berechnungen von **erlassjahr.de** und **misereor** sind inzwischen 136 von 152 untersuchten Ländern im Globalen Süden kritisch verschuldet, davon 40 Länder sehr kritisch. Vor dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie waren 37 Prozent der Länder kritisch oder sehr kritisch verschuldet, inzwischen sind es 64 Prozent. Prognosen zeigen, dass sich die Situation durch die Auswirkungen des Kriegs in der Ukraine und die **globale Zinswende** weiter verschlechtern wird.

Noch komplizierter wird die Situation durch substantielle Veränderungen in der Gläubigerstruktur vieler Länder. Waren die wichtigsten Geldgeber in der Vergangenheit ausländische Regierungen, multilaterale Entwicklungsbanken und der heimische Bankensektor, zählen heute oft private Investoren zu den größten Gläubigern. Auf sie sind nach Berechnungen der **UN Crisis Response Group** (Abbildung 6) im Jahr 2021 62 Prozent der gesamten öffentlichen Auslandsschulden der Länder des Globalen Südens entfallen. In Lateinamerika und der Karibik waren es sogar 74 Prozent.

Eine besondere Rolle spielen unter den privaten Gläubigern die international agierenden Pensions- und Investmentfonds und die großen transnationalen Vermögensverwalter, allen voran der US-amerikanische Finanzkonzern BlackRock. Sie bilden den Nichtbanken- oder auch Schattenbankensektor, der weit weniger reguliert ist als der formale Bankensektor und seit der globalen Finanzkrise 2007–2008 erheblich an Bedeutung gewonnen hat.

Diese privaten Investoren haben in der Regel höhere Renditeerwartungen als etwa die nationalen und internationalen Entwicklungsbanken. Dies bringt zwei Probleme mit sich: Erstens ist die Kreditaufnahme bei privaten Gläubigern teurer als konzessionäre Finanzierungen aus multilateralen und bilateralen Quellen. Zweitens erschwert die zunehmende Komplexität der Gläubigerstruktur den erfolgreichen Abschluss von Umschuldungen, wenn diese erforderlich werden.

Weltweit haben sich die Verschuldungsindikatoren derart verschlechtert, dass **Development Finance International** bereits vor der bislang schlimmsten globalen Schuldenkrise warnt („*the worst ever global debt crisis*“). Besonders problematisch ist, dass die damit verbundenen höheren Schuldendienstzahlungen in Verbindung mit gesunkenen Staatseinnahmen den finanziellen Handlungsspielraum der Regierungen erheblich einschränken. Dringend benötigtes Geld für Gesundheit, Bildung, Klimaschutz und Sozialausgaben fehlt. Der Schuldendienst verschlingt in den Ländern des Globalen Südens durchschnittlich 38 Prozent der Staatseinnahmen und 30 Prozent der Ausgaben, in Afrika sind es sogar 54 Prozent der Einnahmen und 40 Prozent der Ausgaben.

Aktuelle Reaktionen auf die Verschuldungsprobleme wie die mittlerweile ausgelaufene G20-Initiative zur Aussetzung des Schuldendienstes (*G20 Debt Service Suspension Initiative*) und die Einrichtung des Gemeinsamen Rahmens (*Common Framework*) zum Umgang mit Schulden, mit dem sich die bilateralen Gläubiger des Pariser Clubs und der G20 erstmals darauf verständigten, beim Umgang mit Schulden koordiniert zusammenzuarbeiten, haben sich als unzureichend erwiesen.

Weitergehende Schritte, wie die Schaffung eines internationalen Mechanismus zur Regelung

der Schuldenprobleme (*international debt workout mechanism*), wie sie schon im **Monterrey Consensus** 2002 (Pkt. 60) vorgeschlagen wurden, wurden bislang nicht umgesetzt.

Um eine neue weltweite Schuldenkrise zu verhindern und Überschuldungsprobleme dauerhaft zu lösen, sind eine Reihe von kurz-, mittel und langfristigen Schritten erforderlich, die zu einer neuen, faireren Schuldenarchitektur führen. Der UN-Generalsekretär nennt in seinem **Policy Brief** dazu sechs Punkte:

- » Die internationale Gemeinschaft sollte ihre seit langem bestehende Zusage erfüllen, auf einen globalen Konsens über Leitlinien für die Verantwortlichkeiten von staatlichen Schuldner und Gläubigern hinzuarbeiten. Die **UNCTAD Principles on Promoting Responsible Sovereign Lending and Borrowing** und die **Basic Principles of Sovereign Restructuring Processes** können dafür die Grundlagen bilden.
- » Das Schuldenmanagement sollte unter anderem durch Kapazitätsaufbau verbessert und die Schuldentransparenz erhöht werden. Dazu sollte ein öffentlich zugängliches Register von Schuldendaten für Entwicklungsländer angelegt werden.
- » Die Analyse der Schuldentragfähigkeit und die Bonitätsbewertungen sollten rascher Veränderungen auf den Märkten für Staatsanleihen Rechnung zu tragen, zwischen Liquiditätskrisen und Solvenzkrise unterscheiden und langfristige Aspekte wie Klimarisiken und den Finanzierungsbedarf für die SDGs berücksichtigen.
- » Gläubiger sollten in Kreditverträge durchgängig Klauseln für höhere Gewalt (*force majeure clauses*) und für die Schuldendienstaussetzung in Notfällen (*State-contingent contractual clauses*) aufnehmen, die eine automatische Erleichterung des Schuldendienstes bei externen Schocks wie Katastrophen oder Pandemien vorsehen.
- » Es sollte ein Schuldenbereinigungsmechanismus (*debt workout mechanism*) eingerichtet werden, beispielsweise bei einer multilateralen Entwicklungsbank, um zögerliche Fortschritte beim **Common Framework** zu beheben, die durch Koordinierungsprobleme zwischen staatlichen und privatwirtschaftlichen Gläubigern entstehen. In diesem Zusammenhang sollte das **Common Framework** auf Länder der mittleren Einkommensgruppe ausgeweitet werden.

» Längerfristig sollte eine alle Seiten einschließende und repräsentative Staatsschuldenbehörde (*sovereign debt authority*) eingerichtet werden, die einen multilateralen Rechtsrahmen für die Umstrukturierung von Staatsschulden erarbeiten und umsetzen soll. Damit greift der UN-Generalsekretär Forderungen auf, die bereits im Bericht der **Stiglitz-Kommission** von 2009 und in zahlreichen zivilgesellschaftlichen Stellungnahmen, beispielsweise von **Latindadd**, enthalten sind.

Für die Länder der G77 sind wirkungsvolle Schritte zur Verhinderung und Überwindung von Schuldenkrisen von zentraler Bedeutung. So haben sie zum Beispiel am Rande der Jahrestagung von IWF und Weltbank im Oktober 2023 **erklärt**:

*“It is essential to move towards improved international debt mechanisms with meaningful participation of developing countries, to assist in managing over-indebtedness problems. (...) The new mechanisms should include measures from cancellation to alleviation of debt burdens as appropriate, promoting debt sustainability, finding a balance between the interests of debtors and those of creditors and establishing clear transparency standards for both. That balance could include the strengthening of contractual provisions to minimize economic disruption when debtors experience difficulties, such as in the case of natural disasters and other large economic shocks, when automatic suspension of debt service should be applied. Similarly, it would be important to develop mechanisms to encourage private creditors to participate, along with official creditors, in debt treatment exercises.”*

Für viele zivilgesellschaftliche Organisationen, etwa die Gruppen, die im **Civil Society FfD Mechanism** zusammenarbeiten, sind die Reaktionen der G20 und der Internationalen Finanzinstitutionen auf die Schuldenkrise völlig unzureichend. Eine faire Lösung könne nicht in Foren ausgehandelt werden, die von den Kreditgebern dominiert werden. Die Vereinten Nationen seien das einzige Forum, das einen inklusiven und demokratischen Raum bietet, um eine dauerhafte multilaterale Lösung für die Schuldenkrise zu finden. **Ihr Appell**:

*“As civil society, we call on governments to establish a debt workout mechanism i.e a transparent, binding and multilateral framework for debt crisis resolution, under UN auspices, that addresses unsustainable and illegitimate debt and provides systematic, timely and fair restructuring of sovereign debt, including debt cancellation, in a process convening all creditors.”*

Im Rahmen des Zukunftsgipfels sollten die Regierungen den längst überfälligen Schritt hin zu einem solchen *debt workout mechanism* beschließen

und den dazugehörigen institutionellen Rahmen unter dem Dach der Vereinten Nationen schaffen.

## Reform der globalen Steuerarchitektur

Die Mobilisierung heimischer öffentlicher Ressourcen ist eine zentrale Voraussetzung für die ausreichende Finanzierung der SDGs. Sie wird aber nach wie vor verhindert durch Steuerhinterziehung und schädlichen Steuerwettbewerb.

Die **Hochrangige Gruppe für Finanzielle Rechenschaftspflicht, Transparenz und Integrität** (*High-Level Expert Group on Financial Transparency, Accountability and Integrity, FACTI*) der Vereinten Nationen schätzte in ihrem **Bericht** 2021 die Verluste durch illegale Finanzströme auf 500 Mrd. US-Dollar jährlich. Der Großteil davon entsteht durch Steuervermeidung und Steuerhinterziehung. Jüngste Untersuchungen des Tax Justice Network (TJN) bestätigen diese Zahl. Laut TJN gehen der Welt **jährlich 472 Mrd. US-Dollar allein durch globalen Steuermisbrauch verloren**. Davon sind 301 Mrd. US-Dollar auf die Praxis transnationaler Unternehmen zurückzuführen, ihre Gewinne in Steueroasen zu verschieben, die restlichen 171 Mrd. US-Dollar auf reiche Einzelpersonen, die ihr Vermögen in Schattenfinanzzentren lagern und damit der Besteuerung entziehen.

Um diese Missstände zu beheben, wäre eine verstärkte internationale Zusammenarbeit im Steuerbereich zwingend erforderlich. Aus diesem Grund hatte bereits das Zedillo-Panel in seinem **Report** 2001 die Schaffung einer Internationalen Steuerorganisation (*International Tax Organization*) vorgeschlagen. Bei der Monterrey-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung 2002 war diese Idee aber nicht konsensfähig. Und auch weniger ambitionierte Vorschläge für eine zwischenstaatliche Steuerkommission der Vereinten Nationen oder zumindest für eine signifikante Aufwertung des bestehenden UN-Expertenausschusses zur internationalen Zusammenarbeit in Steuerfragen (*Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters*) waren in den folgenden zwei Jahrzehnten nicht erfolgreich.

Stattdessen spielte die Musik in Steuerfragen bei der von den westlichen Industrieländern dominierten Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Unter ihrem Dach schuf das **Inclusive Framework on Base Erosion and Profit Shifting (BEPS)** ein internationales

Regelwerk, das sicherstellen soll, dass große multinationale Unternehmen dort Steuern zahlen, wo sie tätig sind und ihre Gewinne erzielen. Es beruht auf **zwei Säulen**: Säule 1 (*Pillar 1*) sieht vor, dass große multinationale Unternehmen, insbesondere in der Digitalwirtschaft, zumindest teilweise in den Ländern Steuern zahlen, wo sie ihrer Geschäftstätigkeit nachgehen und ihre Gewinne erzielen – unabhängig davon, ob sie dort eine physische Präsenz unterhalten. Säule 2 (*Pillar 2*) soll den Wettbewerb bei der Unternehmensbesteuerung nach unten begrenzen, indem ein globaler Mindeststeuersatz von 15 Prozent eingeführt wird.

Das Zwei-Säulen-Modell wurde von 140 Ländern und abhängigen Territorien **angenommen**. Vor allem zivilgesellschaftliche Organisationen und Regierungen aus dem Globalen Süden kritisieren allerdings, dass die Initiative unter dem Dach der OECD entgegen ihrem Anspruch nicht „inklusiv“ sei und die Interessen der Länder des Globalen Südens zu wenig berücksichtigt würden. Dereje Alemayehu, Exekutivkoordinator der Global Alliance for Tax Justice (GATJ), **erklärte im November 2023**:

*“(S)igning on to OECD means signing away your taxing rights, as the BEPS Framework only reinforces historically-rooted biases in the international tax architecture which benefit the Global North. Such biases leave Global South countries without the revenue sources to finance responses to the multiple crises.”*

Um diese Probleme anzugehen, hatte bereits das **FACTI-Expertengremium empfohlen**, eine völkerrechtlich bindende Steuerkonvention unter dem Dach der Vereinten Nationen auszuhandeln. Im Oktober 2022 brachte Nigeria im Namen der Afrika-Gruppe bei den Vereinten Nationen in der UN-Generalversammlung den Resolutionsentwurf für eine **UN-Konvention über internationale Steuerkooperation** ein. Bei den Verhandlungen über die Resolution wurde jedoch deutlich, dass einige Mitgliedsstaaten einen vorsichtigeren Ansatz bevorzugten. Die endgültige **Resolution 77/244** verzichtete daher auf den expliziten Verweis auf eine Konvention, aber sprach ausdrücklich von der Möglichkeit, ein Rahmenwerk oder ein Instrument zur internationalen Steuerkooperation

zu entwickeln. Sie forderte den UN-Generalsekretär auf, einen Bericht zu erstellen, der den derzeitigen Stand der steuerlichen Zusammenarbeit analysiert und nächste Schritte skizziert.

Der UN-Generalsekretär legte seinen Bericht über die „**Förderung einer umfassenden und wirkungsvollen internationalen Steuerkooperation bei den Vereinten Nationen**“ im Juli 2023 vor. Darin spricht er sich für eine grundlegende Verbesserung der internationalen Steuerarchitektur aus und nennt dafür drei Optionen:

- » Eine multilaterale Konvention über Steuern
- » Eine Rahmenkonvention über die internationale Zusammenarbeit im Steuerbereich
- » Einen Rahmen für die internationale Zusammenarbeit im Steuerbereich

Die ersten beiden Varianten sind die ehrgeizigeren Optionen. Denn für die Länder, die die Konventionen ratifizieren, sind sie rechtsverbindlich. Eine multilaterale Konvention wäre ein eher statischer Rechtsrahmen mit klar definierten Inhalten zur Verbesserung und Regulierung der internationalen Zusammenarbeit im Steuerbereich. Mit einer Rahmenkonvention würde dagegen, so der Generalsekretär, ein „internationales System der Steuergovernance“ geschaffen. Ähnlich wie die Klimarahmenkonvention könnte auch eine Steuerrahmenkonvention ein „Plenarforum für Diskussionen zwischen den Staaten schaffen, das mit der Autorität ausgestattet ist, weitere normative Instrumente zu verabschieden, denen die Staaten dann beitreten könnten“. Der entscheidende Vorteil dieser Option wäre also, dass mit ihr ein dynamischer Rahmen geschaffen würde. Im Laufe der Zeit können verschiedene Protokolle hinzugefügt werden, sodass der Umfang der internationalen Steuerkooperation schrittweise erweitert wird. Aus diesem Grund genießt diese Option die meiste Unterstützung von unabhängigen Steuergerechtigkeitsaktivist\*innen, wie beispielsweise die Medienreaktionen von *Tax Justice Network* und *Eurodad* auf den Bericht des UN-Generalsekretärs bestätigen.

## Regulierung der globalen Finanzmärkte

Bei der Reform der globalen Finanzarchitektur geht es nicht nur darum, die *Global Economic Governance* zu verbessern und die internationalen Ressourcen zur Finanzierung nachhaltiger Entwick-

Im Oktober 2023 hat Nigeria erneut im Namen der Gruppe afrikanischer Staaten einen **Resolutionsentwurf** zur internationalen Steuerkooperation in der UN-Generalversammlung eingebracht. In seiner nach ersten Konsultationen **revidierten Fassung** sieht er vor, einen von den Mitgliedstaaten geleiteten, offenen Ad-hoc-Ausschuss einzusetzen, der das Mandat für ein Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen zur internationalen Zusammenarbeit im Steuerbereich ausarbeiten soll („to establish a Member State-led, open-ended ad hoc intergovernmental committee for the purpose of drafting terms of reference for a United Nations framework convention on international tax cooperation“) (Pkt. 3). Dies soll bis August 2024 geschehen, damit die Regierungen im Anschluss mit den eigentlichen Verhandlungen über die Rahmenkonvention beginnen können.

Die westlichen Industrieländer, darunter auch die Länder der **Europäischen Union**, lehnen den Vorschlag einer verbindlichen Rahmenkonvention bislang mit Hinweis auf die bereits etablierten Prozesse in der OECD ab. Die EU unterstützt allenfalls die Option eines unverbindlichen Rahmens für die internationale Zusammenarbeit im Steuerbereich, eine Haltung, die bei der G77 und **vielen zivilgesellschaftlichen Organisationen** auf heftige Kritik stieß.

Der Resolutionsentwurf wurde am 22. November 2023 im Zweiten Hauptausschuss der UN-Generalversammlung zur Abstimmung gestellt und mit der großen Mehrheit von 125 Stimmen, bei 48 Gegenstimmen und 9 Enthaltungen, angenommen. Bis zum Zukunftsgipfel soll nun das Verhandlungsmandat für die Rahmenkonvention vorliegen. Aufgabe des Zukunftsgipfels kann es dann lediglich sein, die Beschlüsse von höchster Ebene nochmals politisch zu bekräftigen. Entscheidend wird sein, ob die westlichen Industrieländer von ihrer ablehnenden Haltung abrücken. Denn, wie **der Schweizer Delegierte feststellte**, kann nur ein auf Konsens basierender Prozess ein Rahmenübereinkommen schaffen, das auf breiter Basis umgesetzt werden kann, während ein auf einer einfachen Mehrheit beruhender Prozess die Gefahr birgt, dass Steuervorschriften festgelegt werden, die nicht auf breiter Ebene umgesetzt werden.

lung zu erhöhen. Gleichmaßen dringend ist es, Lücken bei der Regulierung der globalen Finanzmärkte zu schließen.

Unter anderem erfordert das effektivere Regeln für den Schattenbankensektor. Nach der globalen Finanzkrise 2007–2008 haben die Regierungen neue Regeln für das Finanzsystem geschaffen. Sie beschränkten sich dabei aber weitgehend auf den formalen Bankensektor, für den sie unter anderem die Transparenz- und Eigenkapitalvorschriften verschärften (*Basel III*). Für institutionelle Investoren, Vermögensverwalter und andere Finanzmarktakteure außerhalb des formalen Bankensektors gelten die strikteren Regeln dagegen nicht. Sie haben aber in den letzten Jahren enorm an Bedeutung gewonnen und drängen zunehmend in das klassische Finanzgeschäft von Kreditinstituten. Nach Erhebungen des **Financial Stability Board (FSB)** hat das globale Finanzvermögen des Nichtbankensektors (Non-Bank Financial Intermediation) 2021 mit 239 Billionen US-Dollar einen historischen Höchstwert erreicht und ist mit einem globalen Marktanteil von 49,2 Prozent inzwischen fast genauso groß, wie die finanziellen Vermögenswerte von Banken, Zentralbanken und öffentlichen Finanzinstitutionen zusammen. Aus Sicht des FSB dürfen die damit verbundenen Risiken aber nicht außer Acht gelassen werden. Sein Vorsitzender **Klaas Knot warnte bereits 2019**:

*“Non-banks play a growing role in the financial system, and their share of the financial system is the largest on record. They are becoming important players in areas where banks traditionally have played dominant roles. Authorities need to remain vigilant in addressing financial stability risks that emerge as a result of non-bank financing through enhanced data collection, improved risk analysis and implementing appropriate policy measures, including the FSB’s policy recommendations for addressing structural vulnerabilities from asset management activities.”*

Auch der IWF forderte bereits in seinem **Global Financial Stability Report 2019** explizit, die Risiken bei institutionellen Anlegern durch verstärkte Überwachung und Offenlegung zu bewältigen. Handlungsbedarf besteht unter anderem mit Blick auf die bessere Regulierung von Investmentfonds, insbesondere ETFs, und die erhöhte Transparenz von Anbietern wie BlackRock.

Grundsätzlich muss die Überwachung und Risikobewertung der Aktivitäten der globalen Vermögensverwalter substantiell verbessert werden. Nach der letzten globalen Finanzkrise lautete ein Slogan „Too big to fail = too big to allow“. Unternehmen und Banken sollten nicht so groß werden dürfen, dass ihr Scheitern ein Risiko für das globale Wirtschaftssystem bedeutete. Dies muss auch für die

mächtigsten Vermögensverwalter der Welt, allen voran BlackRock, gelten.

Auch der UN-Generalsekretär fordert in seinem **Policy Brief** eine stärkere Regulierung der Finanzintermediation im Nichtbankensektor gemäß dem Grundsatz „gleiche Aktivität, gleiches Risiko, gleiche Regeln“ (Maßnahme 12). Die grundlegenden Herausforderungen, denen sich die Welt gegenübersteht, lassen sich nach seiner Einschätzung jedoch nicht allein durch die Ausweitung bestehender regulatorischer Standards auf bislang nicht erfasste Institutionen lösen. Er fordert zusätzliche Maßnahmen, um die übermäßige Finanzialisierung der Volkswirtschaften weltweit zu verhindern, beispielsweise durch Steueranreize zur Förderung langfristiger Kapitalbeteiligungen und die Erhebung von Transaktionssteuern. Um der Kurzfristorientierung entgegenzuwirken, sollte unter anderem die anreizbasierte Vergütung der Führungskräfte im Banken- und Unternehmenssektor auch an Nachhaltigkeitsfaktoren geknüpft werden.

Um *Greenwashing* von Unternehmen zu verhindern, plädiert der UN-Generalsekretär dafür, in die Berichtspflichten von großen Unternehmen und Finanzinstitutionen einen gemeinsamen Katalog von Nachhaltigkeitsindikatoren einzubinden. Außerdem sollten Marktregulierungen, –standards und –verfahren „modernisiert“ werden, sodass sie die SDGs, Klimarisiken und die **UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte** berücksichtigen. Diese Leitprinzipien werden derzeit im Rahmen der Verhandlungen über einen **Treaty zu Wirtschaft und Menschenrechten** zu einem rechtsverbindlichen Abkommen weiterentwickelt.

Schließlich betont der UN-Generalsekretär, dass jede Reform der internationalen Finanzarchitektur auch Maßnahmen zur Förderung der finanziellen Integrität umfassen sollte. Unter anderem muss sichergestellt werden, dass Gebiete mit einem strengen Bankgeheimnis nicht als Schutzhäfen für illegale Finanzströme dienen und Berufsgruppen, die aggressive Steuerplanungspraktiken, Geldwäsche und Steuerhinterziehung ermöglichen, rechtlich zur Verantwortung gezogen werden.

Der **High-Level Advisory Board on Effective Multilateralism** geht in seinem Report noch einen Schritt weiter und weist darauf hin, dass viele Maßnahmen zur Förderung sozialer, entwicklungspolitischer und ökologischer Ziele auf nationaler Ebene zunehmend auf rechtliche Hindernisse auf internationaler Ebene stoßen, insbesondere im Zusammenhang mit Handelsabkommen, Wirtschaftspart-

nerschaftsabkommen und bilateralen Investitionsabkommen. Es geht daher nicht nur um die Regulierung der internationalen Finanzflüsse, sondern auch um die Neuausrichtung globaler Regelwerke an den Zielen nachhaltiger Entwicklung. Der Bericht stellt fest (S. 38):

*“We must support efforts to re-orient regulatory structures to serve the interests of people and the planet, rather*

*than only safeguard the interests of capital. We call for a special working group, possibly under the Financing for Development wing of the United Nations, to assess the implications of different intergovernmental economic agreements for regulation. While pursuing financial stability and ensuring financing for the SDGs and climate alleviation, we must also consider how negative implications from regulation can be minimized and how legal barriers can be lowered.”*

## Nächste Schritte

Die Reform der globalen Finanzarchitektur berührt so viele Themenbereiche, dass es nicht möglich sein wird, sie alle im Rahmen einer einzigen Konferenz umfassend zu bearbeiten. Dies gilt für den UN-Zukunftsgipfel ganz besonders, denn er hat ja noch eine ganze Reihe weiterer Themen auf der Agenda. Die UN-Mitgliedstaaten einigten sich in einer **Resolution** am 1. September 2023 darauf, dass das Ergebnis des Gipfels ein „Pakt für die Zukunft“ (*Pact for the Future*) sein soll, der neben einer Einleitung (*Chapeau*) aus fünf Kapiteln zu folgenden Themenbereichen besteht:

- » Nachhaltige Entwicklung und Entwicklungsfinanzierung
- » Internationaler Frieden und Sicherheit
- » Wissenschaft, Technologie, Innovation und digitale Zusammenarbeit
- » Jugend und zukünftige Generationen
- » Transformation von Global Governance

Reformen der globalen Finanzarchitektur sollen in den Kapiteln 1 und 5 behandelt werden.

Für die Vorbereitungen zum Zukunftsgipfel hat der Präsident der UN-Generalversammlung im Oktober 2023 als Ko-Fazilitator\*innen die Ständige Vertreterin Deutschlands bei den Vereinten Nationen in New York Antje Leendertse und den Ständigen Vertreter Namibias Neville Melvin Gertze bestätigt. Sie führen zu den Themen des geplanten Zukunftspaktes bis Ende 2023 informelle Konsultationen mit den Mitgliedsstaaten und der Zivilgesellschaft durch. Auf ihrer Grundlage wollen sie Anfang 2024 den *zero draft* des Zukunftspaktes vorlegen. Die Verhandlungen über den Text sollen dann in den Monaten bis September 2024 stattfinden.

Parallel dazu beginnen im Frühjahr 2024 die Vorbereitungen zur 4. Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung (*Financing for Development, FfD*). Die Mitglieder der UN haben im November 2023 endgültig **entschieden**, dass sie im Jahr 2025 in Spanien stattfinden wird. Die FfD-Konferenz soll ausdrücklich auch die Reform der internationalen Finanzarchitektur unterstützen. Für die Vorbereitungen wird ein zwischenstaatlicher Vorbereitungsausschuss (*intergovernmental preparatory committee*) eingesetzt, der nach einer eintägigen Organisationssitzung im Laufe des Jahres 2024 drei Sitzungen (*sessions*) und 2025 zwei Sitzungen von jeweils fünf Tagen abhalten soll. Die Sitzungen sollen unter anderem in Äthiopien, Mexiko und New York stattfinden.

Eine Herausforderung wird darin bestehen, Doppelungen zwischen den Prozessen zu vermeiden und eine Arbeitsteilung zwischen dem FfD-Prozess, dem Zukunftsgipfel und anderen Foren, wie dem Ad-hoc-Ausschuss zur geplanten Steuerkonvention, zu vereinbaren. Komplizierter wird die Situation noch dadurch, dass einige der Themen auch in anderen Foren wie der OECD, den Leitungsgremien von IWF und Weltbank und der G20 (2024 unter brasilianischem und 2025 unter südafrikanischem Vorsitz) behandelt werden. Dadurch besteht die Gefahr der Fragmentierung der Debatten und des *Forum Shopping*, von dem vor allem die Länder mit den größten finanziellen und personellen Kapazitäten profitieren würden. Der UN-Zukunftsgipfel könnte in dieser komplexen Situation dazu beitragen, die Reformdebatten zusammenzuführen. Da er auf Ebene von Staats- und Regierungschefs stattfindet, hat er das Potenzial, das politische Momentum zu erzeugen, um Blockaden zu überwinden, verlorenes Vertrauen zurückzugewinnen und längst überfällige Reformen in der globalen Finanzarchitektur einzuleiten.

## Weitere Informationen

**Ellmers, Bodo (2023):** Zu wessen Nutzen? Der aktuelle Prozess der Weltbank-Reform. Aachen/Berlin/Bonn: Brot für die Welt/Global Policy Forum/Misereor.

[https://www.globalpolicy.org/sites/default/files/download/Briefing\\_1023\\_Weltbank-Reform.pdf](https://www.globalpolicy.org/sites/default/files/download/Briefing_1023_Weltbank-Reform.pdf)

**Global Policy Forum Europe (Hrsg.) (2023):** Spotlight on Global Multilateralism. Bonn.

<https://www.globalpolicy.org/en/multilateralism>

**Global Public Investment Network (2023):** Time for Global Public Investment: Leaders and experts rethink sustainable development finance.

[https://globalpublicinvestment.net/wp-content/uploads/2023/10/Time\\_for\\_Global\\_Public\\_Investment\\_GPIN.pdf](https://globalpublicinvestment.net/wp-content/uploads/2023/10/Time_for_Global_Public_Investment_GPIN.pdf)

**High-Level Advisory Board on Effective Multilateralism (2023):** A Breakthrough for People and Planet. Effective and Inclusive Global Governance for Today and the Future. New York: United Nations University.

<https://highleveladvisoryboard.org/>

**OECD (2022):** Multilateral Development Finance 2022. Paris.

<https://doi.org/10.1787/9fea4cf2-en>

**German Council for Sustainable Development (2023):** Financing the Transformation and Sustainable Development. Reform of the international financial architecture. Berlin.

[https://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/2023/06/2023\\_06\\_21\\_RNE-Statement\\_Financing\\_Transformation\\_and\\_Sustainable\\_Development.pdf](https://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/2023/06/2023_06_21_RNE-Statement_Financing_Transformation_and_Sustainable_Development.pdf)

**Reid-Henry, Simon (2022):** Framing Paper. Global Financial Architecture as a Global Public Good. New York: UN University.

<https://highleveladvisoryboard.org/download/global-financial-architecture-as-a-global-public-good/>

**United Nations (2023):** Our Common Agenda Policy Brief 6: Reforms to the International Financial Architecture. May 2023. New York.

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

**United Nations (2023):** The Sustainable Development Goals Report 2023. New York.

<https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/>

**United Nations Crisis Response Group (2023):** A world of debt. A growing burden to global prosperity. New York: UN.

<https://unctad.org/publication/world-of-debt>

**United Nations General Assembly (2023):** Political Declaration adopted at the High-level Political Forum on Sustainable Development (HLPF), under the auspices of the General Assembly in September 2023. New York (UN Doc. A/RES/78/1).

[https://digitallibrary.un.org/record/4025276/files/A\\_RES\\_78\\_1-EN.pdf?ln=en](https://digitallibrary.un.org/record/4025276/files/A_RES_78_1-EN.pdf?ln=en)

**United Nations Secretary-General (2023):** United Nations Secretary-General's SDG Stimulus to Deliver Agenda 2030. New York.

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2023/02/SDG-Stimulus-to-Deliver-Agenda-2030.pdf>

## Webseiten

**High-Level Advisory Board on Effective Multilateralism**

<https://highleveladvisoryboard.org/>

**Summit of the Future**

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

## Impressum

### Reformen der globalen Finanzarchitektur

Vorschläge, Konflikte und Perspektiven auf dem Weg zum Zukunftsgipfel der Vereinten Nationen 2024 und der *Financing for Development*-Konferenz 2025

#### Herausgeber:

Global Policy Forum Europe e.V.  
Königstraße 37a, 53115 Bonn  
Tel. 0228 96 50 510  
europe@globalpolicy.org  
www.globalpolicy.org  
Kontakt: Jens Martens

**Autor:** Jens Martens

**Mitarbeit:** Bodo Ellmers

**Redaktion:** Christian Bresgen und Tobias Gerhartsreiter

**Layout:** www.kalinski.media

Bonn, Dezember 2023

Diese Publikation ist Teil des Projekts „**The Global Agenda for Financing Sustainable Development**“ des Global Policy Forum Europe e.V., gefördert von der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ).

**giz** Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



Bundesministerium für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung

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