

## Die Agenda 2030 und die Rolle des Privatsektors Acht Prinzipien für das privatwirtschaftliche Enga- gement in der Entwicklungszusammenarbeit

2018



Positionspapier 1/2018

# Inhalt

## **Einleitung – 1**

1. ODA-Mittel zu allererst für die ärmsten Länder bereitstellen – 2
2. Soziale Grunddienste als staatliche Kernaufgaben sichern – 3
3. Wirksamkeitsprinzipien müssen auch für öffentlich geförderte Privatinitiativen gelten – 3
4. Kleinst-, Klein- und mittelständische Unternehmen in Partnerländern fördern – 4
5. Unternehmen müssen Steuern dort zahlen, wo sie tätig sind – 5
6. Öffentliche Haushalte vor neuen Schulden bewahren – 6
7. Konzerne für Menschenrechtsverstöße und Umweltschäden haftbar machen – 7
8. Den Primat von Nachhaltigkeit und Menschenrechten in der Handelspolitik sicherstellen – 8

## Einleitung

Mit der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung wollen die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen (UN) auch die Rolle des Privatsektors in der Entwicklungszusammenarbeit stärken. Hintergrund ist vor allem eine Studie der Weltbank, nach der mehr Gelder für die Umsetzung der Agenda 2030 benötigt werden, als sie von Staaten allein bereitgestellt werden können (☞ »From Billions to Trillions«). Diese Stärkung wird auch in internationalen Foren wie dem UN-Forum für Entwicklungsfinanzierung und der G20 intensiv vorangetrieben. Ein erhöhter Bedarf an privatwirtschaftlichen Investitionen wird vor allem im Bereich der öffentlichen Infrastruktur gesehen, deren Ausbau in den meisten Ländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas lange vernachlässigt wurde. Eine gute Infrastruktur ist aber wesentlich für die gesellschaftliche Entwicklung eines Landes. Entsprechend hat die Bundesregierung Programme aufgelegt, mit denen sie Unternehmen dabei unterstützen will, in Partnerländern zu investieren. Die Bundesregierung konzentriert sich mit dem Compact with Africa (Bundesministerium der Finanzen, BMF), der Pro!Afrika-Initiative (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, BMWi) und dem Marshall-Plan mit Afrika (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, BMZ) auf die Entwicklung unter anderem in Ghana, Tunesien und der Côte d'Ivoire.

Private Investitionen deutscher und europäischer Unternehmen in den Ländern Asiens, Afrikas und Lateinamerikas sollen für diese Unternehmen noch attraktiver gemacht werden, indem sie durch öffentliche Mittel abgesichert werden. Neben den üblichen Hermes-Bürgschaften will die Bundesregierung Mittel der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance, ODA) nutzen, um Investitionen zu mobilisieren bzw. zu »hebeln«. Auch auf EU-Ebene unterstützt die Bundesregierung Aktivitäten, die eine aktivere Einbindung des Privatsektors anstreben, beispielsweise den Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung (European Fund for Sustainable Development, EFSD). Zu den gängigen Finanzierungsinstrumenten gehören Bürgschaften, Zuwendungen, Blending und öffentlich-private Partnerschaften (ÖPPs).

Aus Sicht von VENRO müssen solche mit öffentlichen Mitteln mobilisierten bzw. »gehebelten« privatwirtschaftlichen Investitionen an ihrem Beitrag zur nachhaltigen

Entwicklung gemessen werden, insbesondere am Prinzip »niemanden zurücklassen« der Agenda 2030 sowie an den Vorgaben des Pariser Klimaabkommens. Entsprechend müssen auch öffentlich geförderte Privatinvestitionen dazu beitragen, dass von diesen wirtschaftlichen Tätigkeiten die ärmsten Menschen zuerst und überproportional profitieren. Die Regierungen der Partnerländer müssen die Menschenrechte und die Nachhaltigkeit – auch durch Unternehmen – gewährleisten. Die Regierungen der Geberländer wiederum sind durch ihre extraterritorialen Verpflichtungen angehalten, die Einhaltung der Menschenrechte durch Unternehmen, die in ihren Ländern ihre Hauptsitze haben, einzufordern. Grundsätzlich müssen Unternehmen durch entsprechende Rahmenbedingungen stärker bei ihren Investitionen und wirtschaftlichen Aktivitäten kontrolliert werden, vor allem damit sie ihren menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten nachkommen, Transparenzstandards und soziale sowie ökologische Mindeststandards einhalten.

VENRO identifiziert acht Prinzipien, die von staatlicher Seite aus ergriffen werden müssen, um die soziale, ökologische und ökonomische Nachhaltigkeit privatwirtschaftlicher Investitionen zu gewährleisten und um für den Rückgang der Armut zu sorgen:

1. **ODA-Mittel zu allererst für die ärmsten Länder bereitstellen**
2. **Soziale Grunddienste als staatliche Kernaufgaben sichern**
3. **Wirksamkeitsprinzipien müssen auch für öffentlich geförderte Privatinitiativen gelten**
4. **Kleinst-, Klein- und mittelständische Unternehmen in Partnerländern fördern**
5. **Unternehmen müssen Steuern dort zahlen, wo sie tätig sind**
6. **Öffentliche Haushalte vor neuen Schulden bewahren**
7. **Konzerne für Menschenrechtsverstöße und Umweltschäden haftbar machen**
8. **Den Primat von Nachhaltigkeit und Menschenrechten in der Handelspolitik sicherstellen**

Um diese Ziele zu erreichen, fordert VENRO folgendes Vorgehen:

### 1. ODA-Mittel zu allererst für die ärmsten Länder bereitstellen

Die Instrumente zur Finanzierung des Privatsektors mit öffentlichen Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit (ODA), wie Zuwendungen, Blending und ÖPPs werden stetig erweitert. Je mehr ODA-Mittel aber in die Förderung privatwirtschaftlicher Aktivitäten fließen, desto weniger bleiben für die staatliche Armutsbekämpfung und für die öffentliche Grundversorgung mit Gesundheits- und Sozialleistungen übrig. Sie gehen der Erreichung des Kernanliegens der Agenda 2030 »niemanden zurücklassen« verloren. Fallstudien von NRO haben gezeigt, dass diese »neuen« Investitionsmöglichkeiten kaum Entwicklungswirkungen aufweisen: Sie reduzieren nicht die Armut und tragen nicht dazu bei, die soziale Ungleichheit zu überwinden. Somit nutzen sie den Menschen vor Ort kaum. Zuletzt hat dies für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit die Evaluierung des develoPPP.de-Programms des BMZ bestätigt.<sup>1</sup> Stattdessen verstärken insbesondere ÖPPs oftmals noch Armuts-, Menschenrechts- und Umweltproblematiken, beispielsweise im Falle von Infrastrukturgroßprojekten wie Staudämmen, Bahntrassen oder Autobahnen. Insbesondere aus öffentlich geförderten Großprojekten entstehen oftmals unkalkulierbare Folgekosten, die von der öffentlichen Hand der Zielländer getragen werden müssen, notwendige Entwicklungsgelder binden und zur Schuldenlast beitragen. Eine Reihe von Studien, die von NRO durchgeführt wurden, haben diese Problematiken deutlich aufgezeigt.<sup>2</sup> Darüber hinaus können Instrumente zur Privatsektorfinanzierung eine verdeckte Lieferbindung (»hidden tied aid«) umfassen und als verschleierte Exportsubventionierungen für Unternehmen aus den Geberländern wirken. Dies kann dazu führen, dass Unternehmen aus den Partnerländern nicht mehr investieren, weil sie vom heimischen Markt verdrängt

werden. Eine solche Marktverzerrung bewirkt neue oder verstärkt schon bestehende Ungleichheiten, die den Unternehmen aus den Geberländern zugutekommen. Auch kann dadurch in den Partnerländern der Aufbau einer wirtschaftlichen Entwicklung gehemmt werden, die durch kleine und mittelständische Unternehmen getragen wird.

Privatinvestitionen, die durch Unternehmen aus Geberländern in den Partnerländern getätigt werden, sollten nur dann mit ODA-Mitteln gefördert werden, wenn durch sie auch entwicklungspolitische Wirkungen erreicht werden können, insbesondere die Reduzierung der Armut und die Überwindung sozialer Ungleichheit. Bevorzugt sollten ODA-Mittel aber für die Armutsreduzierung und die Sicherung von sozialen Grunddiensten in Abstimmung mit den nationalen Entwicklungsplänen der Partnerländer eingesetzt werden. Dies gilt besonders für die am wenigsten entwickelten Länder und für fragile Staaten. Wenn Instrumente für die Finanzierung des Privatsektors genutzt werden, sollten Zuschüsse vor Darlehen gewählt werden, um die Schuldenlast der Staaten nicht noch weiter zu erhöhen.

#### VENRO FORDERT:

- ODA-Mittel müssen zuallererst den ärmsten Ländern und fragilen Staaten für die Reduzierung der Armut und zur Überwindung sozialer Ungleichheit zur Verfügung stehen, damit sie das zentrale Anliegen der Agenda 2030 »niemanden zurückzulassen« erreichen können.
- ODA-Mittel sollten zur Förderung privater Investitionen nur dann eingesetzt werden, wenn eine entwicklungspolitische Wirkung, insbesondere die Reduzierung der Armut und die Überwindung sozialer Ungleichheit, der unternehmerischen Tätigkeit zu erwarten ist. Private Investitionen müssen sozial-ökologische und menschenrechtliche Mindeststandards erfüllen und zum Prinzip »niemanden zurücklassen« beitragen.

1 Deutsches Evaluierungsinstitut für Entwicklungszusammenarbeit: [➤ Evaluierung des develoPPP.de-Programms \(2017\)](#)

2 Bread for the World: [➤ The Weakest Should not Bear the Risk – Analysis 64 \(September 2016\)](#); Eurodad: [➤ What lies beneath? A critical assessment and their impact on sustainable development \(Juli 2015\)](#); Eurodad: [➤ Public-Private Partnerships – Defusing the ticking time bomb \(Oktober 2017\)](#); Oxfam Deutschland: [➤ Hohes Risiko: Mega-PPPs in der afrikanischen Landwirtschaft \(September 2014\)](#); Südwind-Institut für Ökonomie und Ökumene: [➤ Profit mit Nachhaltigkeit? Die Rolle der Privatwirtschaft in Entwicklungsländern \(Juni 2017\)](#)

- ODA-Mittel dürfen nicht zu einem Instrument der Subventionierung deutscher Unternehmen werden. Sie sollten dazu dienen, Unternehmen zu unterstützen, die in Bereiche investieren, in denen sie nur unter erschwerten Bedingungen tätig werden können.

## 2. Soziale Grunddienste als staatliche Kernaufgaben sichern

Soziale Sicherung, Gesundheit, Bildung, sauberes Trinkwasser und Sanitärversorgung sind Menschenrechte und der Zugang zu ihnen muss vom Staat sichergestellt werden. Dies umfasst auch extraterritoriale Staatenverpflichtungen, wie sie im UN-Sozialpakt aufgeführt und in den Maastrichter Grundsätzen (2011) erläutert sind. Dabei müssen staatliche Institutionen nicht selbst alle Aufgaben übernehmen, die diese sozialen Grunddienste gewährleisten. Der Staat muss aber entsprechende Institutionen und Akteure so fördern, dass diese passende Angebote im Sinne der Menschenrechte bereitstellen. Private Investitionen in den Bereichen der sozialen Grunddienste und ihrer Infrastruktur erfolgen unter anderem durch ÖPPs oder durch Sponsoring. Aber auch eine gänzliche Privatisierung und damit die Übernahme solcher Angebote durch private Dienstleister oder Stiftungen ist üblich. Die Privatisierung solcher öffentlicher Güter zieht oftmals auch die Privatisierung zuvor gemeinschaftlich genutzter Ressourcen, zum Beispiel Trinkwasser, nach sich. Dadurch kann der Zugang, insbesondere für die ärmsten Menschen und verletzte Gruppen, beeinträchtigt werden. Studien für alle Bereiche der sozialen Grunddienste haben gezeigt, dass sich Privatunternehmen wesentlich mehr auf die Gewinne und die Rentabilität ihrer Investitionen konzentrieren als darauf, kostengünstige Angebote zu machen. Oftmals führt dies zu steigenden Gebühren für die Mehrheit der Nutzer\_innen oder zu einem schlechteren Versorgungsangebot. Das Rentabilitätsdenken der Unternehmen hat auch dazu geführt, dass diese in profitable Bereiche investiert haben, zum Beispiel in die Trinkwasserversorgung in Städten, jedoch die weitgehend unrentablen Investitionen in den Slums und im ländlichen Raum weiterhin dem Staat überlassen haben. Die Qualitätsstandards sind gering, weil sie keiner staatlichen Kontrolle mit anerkannten Standards

unterliegen. Wenn Standards existieren, werden diese häufig aufgrund verbreiteter Korruption unterlaufen. Auch die Rechenschaftspflicht gegenüber den Bürger\_innen als zahlenden Kunden kann aufgrund der oftmals begrenzten Mittel kaum durchgesetzt werden.

Die Förderung von Privatinvestitionen im Bereich der sozialen Grunddienste ist danach zu bewerten, was sie für Menschen bedeuten, die von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht und darum besonders auf soziale Sicherung angewiesen sind. Staatliche Definitions- und Verfügungsmacht darf nicht ausgehöhlt werden.

Für die soziale Sicherung bedeutet dies, dass ein kohärenter Politikansatz verfolgt werden muss, damit auch in den Partnerländern der Zugang zu den Leistungen garantiert wird, die im General Comment No.19 des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und in der ILO Social Protection Floors Recommendation 202 definiert sind.

### VENRO FORDERT:

- Soziale Sicherung, Gesundheit, Bildung, sauberes Trinkwasser und Sanitärversorgung sind Menschenrechte. Der Staat muss den Zugang zu ihnen allen Menschen garantieren, insbesondere den ärmsten und verletzlichsten, auch wenn die Versorgung mit ihnen teilweise oder vollständig durch nicht-staatliche Institutionen angeboten werden.
- Privatinvestitionen im Bereich der sozialen Grunddienste müssen dazu beitragen, die Armut zu reduzieren und die soziale Ungleichheit zu überwinden. Das gilt besonders, wenn sie mit öffentlichen Mitteln gefördert werden.

## 3. Wirksamkeitsprinzipien müssen auch für öffentlich geförderte Privatinitiativen gelten

Die UN-Mitgliedsstaaten haben bei Gipfeltreffen in Accra, Paris und Busan Wirksamkeitsprinzipien für die Entwicklungszusammenarbeit vereinbart. Diese Prinzipien umfassen die lokale Verantwortungsübernahme, Transparenz, die Ergebnisorientierung im Sinne der Armutsbe-



kämpfung und die Einbeziehung relevanter Anspruchsgruppen. Zuletzt wurde die Umsetzung der Prinzipien bei dem hochrangigen Treffen der Globalen Partnerschaft für wirksame Entwicklungskooperation (GPEDC) in Nairobi im Dezember 2016 bekräftigt. Bislang werden diese Prinzipien nicht auf durch öffentliche Mittel geförderte Privatinvestitionen in den Ländern Asiens, Afrikas und Lateinamerikas angewendet. Die Förderung erfolgt zumeist intransparent, ohne Absprache mit den Partnerländern, ohne Beteiligung der lokalen Bevölkerung und ohne ersichtliche entwicklungspolitische Wirkung. Bürgschaften, Zuwendungen, Blending und ÖPPs sollten jedoch an den Wirksamkeitsprinzipien ausgerichtet werden und adäquate Schutzmechanismen sollten konsequent angewandt werden, um sicherzustellen, dass der Einsatz öffentlicher Mittel im Sinne der Armutsbekämpfung auch gerechtfertigt ist.

Um die Wirksamkeitsprinzipien auf Finanzierungsinstrumente für den Privatsektor anzuwenden, sollte die Bundesregierung die Unübersichtlichkeit der Förderinstrumente reduzieren. Es müssen klare und transparente Strategien, Ziele und Richtlinien für deren Einsatz aufgestellt werden. Die Zivilgesellschaft muss in diesen Prozess einbezogen werden. Unternehmen müssen öffentlich Rechenschaft über den Umgang mit Steuergeldern ablegen und dürfen sich nicht mit dem Hinweis auf Geschäftsgeheimnisse dieser Pflicht entziehen können. Deshalb müssen die Geldgeber und Empfänger zu Transparenz und Rechenschaft über die Mittelverwendung verpflichtet werden. Hierzu gehört auch, dass die Rolle der Partnerländer gestärkt wird. Die Partnerländer müssen in die Planungen von Privatsektorinitiativen involviert werden. Es muss sichergestellt werden, dass eine lokale Mitsprache und Mitverantwortlichkeit für die Umsetzung erfolgt. Dazu müssen alle relevanten Stakeholder – wie Gewerkschaften, lokale Nichtregierungsorganisationen und Parlamente – umfassend mit einbezogen werden, um sicherzustellen, dass Privatsektorvorhaben nicht zulasten Dritter gehen und dass die vereinbarten Ziele erreicht werden. Entsprechend sollten Mechanismen für einen demokratischen Interessenausgleich geschaffen werden.

Die Bundesregierung muss dafür sorgen, dass unabhängige Stellen in regelmäßigen Abständen prüfen, ob die Instrumente und einzelne Initiativen einen mittel- und langfristigen entwicklungspolitischen Mehrwert haben. Die Verfahren dieser Prüfungen müssen transparent sein.

Evidenzbasierte Wirksamkeitsanalysen sollten zum Standard werden. Derzeit wird die Wirksamkeit noch durch Doppelstrukturen verringert oder dadurch, dass Förderinstrumente gegeneinander ausgespielt werden. Deshalb muss die Bundesregierung sich für Absprachen im Rahmen der GPEDC, der OECD, der UN, multilateraler Entwicklungsbanken und mit bilateralen Gebern einsetzen, um eine kohärente Politik herzustellen und um unter Mitsprache aller relevanten Stakeholder einheitliche und durchsetzbare Mindeststandards für Finanzierungen einzuführen.

#### VENRO FORDERT:

- Die Wirksamkeitsprinzipien für die Entwicklungszusammenarbeit müssen auch auf Privatinvestitionen angewendet werden, die durch öffentliche Mittel gefördert werden.
- Es müssen einheitliche Wirksamkeitsstandards und ein Mechanismus eingerichtet werden, um die Wirkung öffentlich geförderter Projekte in Partnerländern zu prüfen, damit die armutsmindernden und entwicklungspolitisch relevanten strukturbildenden Effekte systematisch gesichert werden können.
- Insbesondere bei großen Infrastrukturprojekten müssen alle relevanten Stakeholder, wie Gewerkschaften, lokale NRO und Parlamente, umfassend in die Planung einbezogen werden. So wird sichergestellt, dass diese Projekte nicht zulasten Dritter gehen. Entsprechend sollten Mechanismen für einen demokratischen Interessenausgleich geschaffen werden.

#### 4. Kleinst-, Klein- und mittelständische Unternehmen in Partnerländern fördern

Kleinstunternehmen sowie kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) sind in den Ländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas die Treiber von Entwicklung und die wichtigsten Akteure für die Entstehung neuer Arbeitsplätze. Das gilt sowohl im formellen als auch im informellen Sektor der Wirtschaft. Arbeitsplätze entstehen in kleinbäuerlichen Betrieben, aber auch im Dienstleistungssektor und in der Industrieproduktion. Die große Mehrzahl der KMUs ent-

steht heute aber weiterhin in der informellen Wirtschaft. Weltweit arbeiten einer aktuellen ILO-Studie zufolge derzeit über zwei Milliarden Menschen in der informellen Wirtschaft. Das sind rund 61 Prozent der Beschäftigten. In Afrika südlich der Sahara liegt der Anteil der im informellen Sektor tätigen sogar bei 85,9 Prozent.<sup>3</sup> Im informellen Sektor sind jedoch wesentliche strukturelle Voraussetzungen, zum Beispiel eine umfassende soziale Sicherung, nicht gewährleistet, um dort Beschäftigte dauerhaft aus der Armut zu führen. Der Weg in den formellen Sektor scheitert oftmals an mangelndem Zugang zu Informationen und zu einem sicheren Rechtsweg. Auch fehlen oft Eigentumsrechte, gut ausgebildete Fachkräfte, Regulierungsanforderungen oder Finanzierungsmöglichkeiten. Gleichzeitig schrecken Steuern und Abgaben viele Kleinst- und Kleinunternehmer\_innen davon ab, Teil der formellen Wirtschaft zu werden. Der Zugang zu Finanzierung in angemessenem Rahmen ist ihnen oft verwehrt, weil das Bankensystem keine angemessenen Instrumente für informelle Wirtschaftsformen entwickelt hat. Investitionen in neue Technologien und die Verbesserung der Produktivität werden so erschwert.

Die Bundesregierung sollte deshalb spezielle Fördermaßnahmen für Investitionen in KMUs auflegen bzw. bestehende Fördermaßnahmen ausbauen. Dies umfasst auch die Ausweitung von Capacity-Building-Programmen sowie von Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten für den Übergang in den formellen Sektor.

Das Wachstum von KMUs im formellen Sektor wird oftmals auch durch die starke Stellung größerer Firmen und transnationaler Konzerne eingeschränkt. Die Bundesregierung sollte daher insbesondere den Zugang zu Finanzdienstleistungen über Sparkassen oder Genossenschaften, die für Investitionen unabdingbar sind, systematisch fördern. Gerade mittlere und professionelle kleine Unternehmen aus dem Technologiebereich verfügen oftmals über eine gute Wettbewerbsfähigkeit durch ihre Nischenstellung im Markt. Die Bundesregierung sollte auch hier mit Maßnahmen ansetzen, um die Verbindung zwischen diesen KMUs und größeren Unternehmen zu verbessern und damit die Integration in regionale und internationale Wertschöpfungsketten zu ermöglichen, die für KMUs bislang noch eher die Ausnahme ist. Außerdem sollte die Bundes-


regierung Ländern in Asien, Afrika und Lateinamerika Schutzmaßnahmen für ihre KMUs zugestehen. Denn diese benötigen möglicherweise in ihrer Entstehungsphase neben Unterstützung, die auf ihre Bedürfnisse zugeschnitten ist, auch einen gewissen Schutz vor internationaler Konkurrenz, damit sie wachsen und zu Produktivitätssteigerungen und Armutsbekämpfung beitragen können.

#### VENRO FORDERT:

- Mit öffentlichen Mitteln geförderte Maßnahmen und Projekte sollten KMUs im formellen wie in formellen Sektor bevorzugen, auf den breitenwirksamen Technologie- und Wissenstransfer setzen, den nachhaltigen Kapazitätsaufbau fördern und sich auf Aus- und Weiterbildungsprogramme konzentrieren. Das Ziel sollte der Übergang von KMUs aus dem informellen in den formellen Sektor sein.
- Der Zugang zu Finanzdienstleistungen über Sparkassen oder Genossenschaften, die für Investitionen unabdingbar sind, ist für informelle Unternehmen und KMUs systematisch zu fördern.
- KMUs im Technologiebereich muss durch entsprechende ordnungspolitische Maßnahmen in ihrer Entstehungsphase ein gewisser Schutz vor internationaler Konkurrenz zugestanden werden, damit sie wachsen und zu Produktivitätssteigerungen und Armutsbekämpfung beitragen können. Die Integration von KMUs in regionale und internationale Wertschöpfungsketten ist zu verbessern.

## 5. Unternehmen müssen Steuern dort zahlen, wo sie tätig sind

Steuervermeidung und Steuerhinterziehung von transnationalen Konzernen untergraben die Finanzierung öffentlicher Haushalte weltweit. Die Geberländer tragen hierfür eine Mitverantwortung, indem sie mit ihrer Steuergesetzgebung die Steuervermeidung ermöglichen bzw. nicht wirksam genug unterbinden. Die staatlichen Einnahmeausfälle

3 International Labour Organisation:  Women and men in the informal economy: A statistical picture, Third Edition (Mai 2018)

gefährden direkt die Fähigkeit der soziale Grunddienste bereitzustellen und die Ziele der Agenda 2030 sowie des Pariser Klimaabkommens zu erreichen. Insbesondere bei öffentlich geförderten Privatinvestitionen in den Partnerländern ist es deshalb unabdingbar, dass die geförderten Unternehmen auch tatsächlich dort Steuern zahlen, wo sie tätig sind und Gewinne erwirtschaften. Eine Maßnahme, um dies zu überprüfen, ist die öffentliche länderbezogene Berichterstattung (*public country-by-country reporting*) über Konzernkennzahlen und Steuerzahlungen. Hierdurch erhält der Staat Informationen über erwirtschaftete Gewinne, geleistete Steuerzahlungen und damit über den Beitrag der Unternehmen zu den öffentlichen Haushalten. Auf diese Weise gleichen sich auch die Wettbewerbsbedingungen an: International tätige Unternehmen hätten dann dieselben Pflichten wie diejenigen Unternehmen, die nur national tätig sind. Da viele Partnerländer nur geringe Kapazitäten in den Steuerverwaltungen haben, sollten für sie beispielsweise die strengen deutschen Reziprozitäts- und Datenschutzanforderungen herabgesetzt werden. Auf den Austausch von Steuerinformationen, der zurzeit auf Gegenseitigkeit ausgelegt ist, sollte für eine Übergangszeit verzichtet werden.

Steuervermeidung und Steuerhinterziehung können durch solide Steuerverwaltungen eingedämmt werden. Jedes Jahr gehen Entwicklungsländern rund 100 Milliarden US-Dollar an Steuereinnahmen allein durch die Steuervermeidung von multinationalen Unternehmen verloren. Im Vergleich dazu: Die 30 Geberländer, die sich im Komitee für Entwicklungszusammenarbeit der OECD koordinieren, stellten im Jahr 2017 zusammen 146,6 Milliarden US-Dollar an ODA-Mittel zur Verfügung. Der Auf- und Ausbau der Kapazitäten von Steuerverwaltungen im globalen Süden sollte deshalb deutlich erweitert werden. Dazu gehört, die im Rahmen der Addis Tax Initiative eingegangene Verpflichtung umzusetzen, bis 2020 die Mittel für die technische Zusammenarbeit im Bereich »Steuern und heimische Ressourcenmobilisierung« zu verdoppeln. Aber auch auf globaler Ebene muss die Steuerzusammenarbeit dringend ausgebaut werden. Die Bundesregierung sollte nicht nur den UN-Expertenausschuss für die internationale Zusammenarbeit in Steuerfragen stärken, sondern sich auch für ein zwischenstaatliches Gremium unter dem Dach der Vereinten Nationen einsetzen, in dem politische Reformen der internationalen Steuerpolitik vorangetrieben werden.

#### VENRO FORDERT:

- Unternehmen müssen dort Steuern zahlen, wo sie tätig sind und Gewinne erwirtschaften.
- Die öffentliche länderbezogene Berichterstattung über Konzernkennzahlen und Steuerzahlungen muss umgesetzt werden. Dabei sollte die Bundesregierung für eine Übergangszeit zumindest teilweise auf ihr Recht auf Steuerinformationen aus Partnerländern verzichten.
- Die Bundesregierung soll ihre Verpflichtungen aus der Addis Tax-Initiative umsetzen. Das heißt, sie soll bis 2020 die Mittel für die technische Zusammenarbeit im Bereich Steuern und heimische Ressourcenmobilisierung verdoppeln.

## 6. Öffentliche Haushalte vor neuen Schulden bewahren

Die Absicherung privatwirtschaftlicher Aktivitäten durch öffentliche Mittel kann die Schuldenlast der öffentlichen Hand in Geber- und Nehmerländern erhöhen. Besonders verschuldungsfördernd sind die öffentliche Absicherung von Exporten und Investitionen durch Bürgschaften sowie die Kreditvergabe und das Eingehen von ÖPPs, etwa bei der Finanzierung großer Infrastrukturprojekte. Bei Bürgschaften würden im Garantiefall Forderungen der Bundesregierung an den importierenden Staat fällig; bei Krediten oder ÖPPs haftet die öffentliche Hand für unkalkulierbare Risiken und potenzielle Gewinnausfälle.

Insbesondere sind staatliche Gewinngarantien und Klauseln abzulehnen, die alle Änderungen der politischen Rahmenbedingungen mit Entschädigungen verbinden. Der Auswahlprozess muss transparent erfolgen, Korruptionsrisiken müssen minimiert werden, und alle wesentlichen Verträge müssen öffentlich und leicht verständlich sein, um die parlamentarische Kontrolle zu gewährleisten.

In den 1980er-Jahren haben umfangreiche private Kapitalexporte in gewinnträchtige Länder in Afrika, Asien und Lateinamerika zur großen Schuldenkrise und auch zu Staatspleiten geführt. Diese Schulden wurden schließlich durch multilaterale Mittel refinanziert, was eine Verschärfung der Krise und eine Verlagerung des Risikos von



den privaten auf öffentliche Gläubiger zur Folge hatte. Zwar kann eine stärkere Regulierung von Kapitalströmen eine erneute Überschuldung nicht vollständig verhindern. Durch eine systematische Prüfung der fiskalischen, sozialen und ökologischen Tragfähigkeit von Investitionen kann eine Überschuldung aber unwahrscheinlicher gemacht werden. Die Bundesregierung sollte ihre Finanzierungsinstrumente für den Privatsektor deshalb an den Prinzipien für verantwortungsvolle Kreditvergabe der UN-Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD)<sup>4</sup> ausrichten. Damit es nicht durch notwendige Investitionen im Infrastrukturbereich zu neuen Staatsschulden kommt, sollte die Bundesregierung die Schaffung eines geordneten Staateninsolvenzverfahrens unterstützen, wie es die UNCTAD in ihrer Handlungsanleitung zu »Sovereign Debt Workouts« vorgeschlägt.<sup>5</sup> Ein solches Verfahren muss sicherstellen, dass Gewinne und Risiken bei der Kreditvergabe miteinander verknüpft bleiben und dass verschuldeten Staaten die Chance auf einen wirtschaftlichen Neuanfang eingeräumt wird.

#### VENRO FORDERT:

- Staatliche Gewinngarantien und Klauseln, die alle Änderungen der politischen Rahmenbedingungen mit Entschädigungen verbinden, sind abzulehnen.
- Schulden aus ÖPP-Projekten müssen in den öffentlichen Haushalten abgebildet werden, sofern der Staat ein Risiko trägt. Dazu sind ÖPP-Verpflichtungen offenzulegen und in die Schuldentragfähigkeitsanalysen der Finanzministerien und des IWF einzubeziehen.
- Die Finanzierungsinstrumente für den Privatsektor müssen an den UNCTAD-Prinzipien für verantwortungsvolle Kreditvergabe ausgerichtet werden. Die Bundesregierung sollte sich darüber hinaus für ein geordnetes Staateninsolvenzverfahren im Rahmen der UN einsetzen, wie es die UNCTAD in ihrer Handlungsanleitung »Sovereign Debt Workouts« beschreibt.

## 7. Konzerne für Menschenrechtsverstöße und Umweltschäden haftbar machen

Wenn Konzerne durch ihre Aktivitäten und Geschäftsbeziehungen im Ausland zu Ausbeutung, Wasserverseuchung, Luftverschmutzung und Landvertreibung beitragen, können sie vor Gerichten ihres Heimatstaates in der Regel nicht zur Verantwortung gezogen werden. Mutterkonzerne haften nicht für ihre Tochterunternehmen und Auftragnehmer, obwohl sie großen Einfluss auf deren Verhalten haben.

Europaweit fordern NRO daher nationale Gesetze, die Unternehmen verpflichten, bei ihren Auslandsgeschäften auf die Einhaltung der Menschenrechte und auf den Umweltschutz zu achten. Konzerne müssten dann die menschenrechtlichen Risiken und Folgen von Geschäften vorab untersuchen, angemessene Gegenmaßnahmen ergreifen, transparent Bericht erstatten und Beschwerdemechanismen einrichten. Könnte ein Unternehmen diese Sorgfalt auf Anfrage der zuständigen Behörde nicht nachweisen, würden hohe Bußgelder fällig und das Unternehmen würde von öffentlichen Aufträgen, Subventionen und von der Außenwirtschaftsförderung ausgeschlossen. Kommen durch Fehlverhalten oder schwere Versäumnisse Menschen zu Schaden, könnten diese am Hauptsitz des Konzerns Zivilklagen einreichen.

Die Bundesregierung sollte, ähnlich wie es in Frankreich bereits geschehen ist, in dieser Legislaturperiode ein solches Gesetz verabschieden. Wie im Koalitionsvertrag angekündigt, sollte sie sich zudem für eine EU-Regulierung einsetzen. Auf UN-Ebene sollte sie sich aktiv und konstruktiv an den aktuellen Verhandlungen zum UN-Treaty-Prozess beteiligen, einem völkerrechtlich verbindlichen Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten.

#### VENRO FORDERT:

- Unternehmen müssen verpflichtet werden, bei ihren Auslandsgeschäften ihrer menschenrechtlichen und ökologischen Sorgfaltspflicht nachzukommen.

4 United Nations Conference on Trade and Development: [»Principles on Responsible Sovereign Lending and Borrowing \(Januar 2012\)](#)

5 United Nations Conference on Trade and Development: [»Sovereign Debt Workouts: Going Forward. Roadmap and Guide \(April 2015\)](#)

- Konzerne sollten die menschenrechtlichen Risiken und Folgen ihrer Geschäftstätigkeit, zum Beispiel beim Bau großer Infrastrukturprojekte, vorab untersuchen. Wenn Probleme erkannt werden, müssen sie angemessene Gegenmaßnahmen ergreifen. Ein entsprechendes Monitoring mit transparenter Berichterstattung und ein zugänglicher sowie funktionsfähiger Beschwerdemechanismus müssen eingerichtet werden, um Beschwerden der lokalen Bevölkerung nachzugehen und Verfehlungen der Unternehmen entsprechend zu ahnden.
- Ein Gesetz sollte erlassen werden, das Zivilklagen vor Gerichten am Hauptsitz des Konzerns ermöglicht. Diese Initiative hat die Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag festgehalten. Ein entsprechendes Gesetz sollte in der laufenden Legislaturperiode verabschiedet werden.

## 8. Den Primat von Nachhaltigkeit und Menschenrechten in der Handelspolitik sicherstellen

Handels- und Investitionsabkommen der EU schränken vielfach die Spielräume ein, die Partnerländer haben, um Nachhaltigkeit zu fördern und Menschenrechte umzusetzen. Handelsregeln können zur Verdrängung bäuerlicher Landwirtschaft führen und den Zugang zu Saatgut und erschwinglichen Medikamenten einschränken. Sie erleichtern europäischen Konzernen den Zugriff auf Rohstoffe und ermöglichen ihnen Investitionsklagen gegen Regulierungen, die zulasten ihrer Gewinnerwartungen gehen, selbst wenn diese Regulierungen die Nachhaltigkeit fördern und die Menschenrechte wahren.

Die Bundesregierung sollte sich daher für eine grundlegende Neuausrichtung der Handelspolitik einsetzen. Ein erster Schritt wäre, dass Nachhaltigkeitsfolgenabschätzungen nicht erst kurz vor Abschluss der Verhandlungen, sondern bereits vor Verhandlungsbeginn durchgeführt würden und als Grundlage zur Formulierung von Verhandlungsmandaten dienen. Menschenrechtliche Ausnahmeklauseln und Nachhaltigkeitskapitel in den Abkommen müssten klarstellen, dass staatliche Maßnahmen zur Umsetzung von Menschenrechten, Arbeitsrechten,

Klima- und Umweltschutz immer Vorrang vor Handelsregeln haben. Anstatt die Idee eines multilateralen Investitionsgerichtshofs voranzutreiben, sollte die EU exzessive und vage Investitionsschutzbestimmungen zur »indirekten Enteignung« und »fairen Behandlung« sowie internationale Sonderklagerrechte für Auslandsinvestoren abschaffen. Der Vorrang von Menschenrechten vor Investorenrechten sollte auch in einem künftigen UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten festgeschrieben werden.

### VENRO FORDERT:

- Eine Nachhaltigkeitsfolgenabschätzung muss schon vor Verhandlungsbeginn durchgeführt werden. Sie soll als Grundlage zur Formulierung von Verhandlungsmandaten dienen.
- Staatliche Maßnahmen zur Umsetzung von Menschenrechten, Arbeitsrechten, Klima- und Umweltschutz müssen immer Vorrang vor Handelsregeln haben. Dies muss in Verträgen entsprechend durch menschenrechtliche Ausnahmeklauseln und Nachhaltigkeitskapitel festgehalten werden.
- Der Vorrang von Menschenrechten vor Investorenrechten sollte auch in einem künftigen UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten festgeschrieben werden.

**Herausgeber:**

**Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe  
deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO)**

Stresemannstr. 72  
10963 Berlin

Telefon: 030/2 63 92 99-10

Fax: 030/2 63 92 99-99

E-Mail: [sekretariat@venro.org](mailto:sekretariat@venro.org)

Internet: [www.venro.org](http://www.venro.org)

**Autor\_innen:** Lukas Goltermann, Dr. Sonja Grigat, Jürgen Kaiser,  
Pedro Morazán, Armin Paasch, Dr. Klaus Schilder, Dr. Luise Steinwachs

**Redaktion:** Dr. Sonja Grigat

**Endredaktion:** Eva Wagner

**Fotonachweis:** Titelblatt © Shutterstock/ingehogenbijl

**Layout:** just in print

Nachdruck nur mit Genehmigung des Herausgebers

Berlin, Mai 2018

Gefördert von ENGAGEMENT GLOBAL  
im Auftrag des BMZ



Bundesministerium für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung

**VENRO** ist der Dachverband der entwicklungspolitischen und humanitären Nichtregierungsorganisationen (NRO) in Deutschland. Der Verband wurde im Jahr 1995 gegründet. Ihm gehören aktuell mehr als 120 Organisationen an. Sie kommen aus der privaten und kirchlichen Entwicklungszusammenarbeit, der Humanitären Hilfe sowie der entwicklungspolitischen Bildungs-, Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit.

Das zentrale Ziel von VENRO ist die gerechte Gestaltung der Globalisierung, insbesondere die Überwindung der weltweiten Armut. Der Verband setzt sich für die Verwirklichung der Menschenrechte und die Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen ein.

#### **VENRO**

- vertritt die Interessen der entwicklungspolitischen und humanitären NRO gegenüber der Politik
- stärkt die Rolle von NRO und Zivilgesellschaft in der Entwicklungspolitik und Humanitären Hilfe
- vertritt die Interessen der Entwicklungsländer und armer Bevölkerungsgruppen
- schärft das öffentliche Bewusstsein für entwicklungspolitische und humanitäre Themen

**VENRO – Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe  
deutscher Nichtregierungsorganisationen**

[www.venro.org](http://www.venro.org)