

„Sustainable Finance“ – Anforderungen an die öffentliche Unterstützung nachhaltiger privater Investitionen

Januar 2019

Die Ziele der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und des Pariser Klimaabkommens sind nach Einschätzung der Weltbank nur durch einen enormen Mehraufwand an finanziellen Mitteln erreichbar. Insbesondere in den Ländern des globalen Südens sind massive Investitionen vor allem im Infrastrukturbereich notwendig. Diese umfassen die klassische Infrastruktur, wie Verkehr und Energie aber auch die soziale Infrastruktur, wie Krankenhäuser und Schulen. Dem Privatsektor – und mit ihm der Finanzwirtschaft – wird bei der Aufbringung der nötigen Mittel eine immer wichtigere Rolle zugewiesen. Akteure wie Geschäftsbanken, Investment-Gesellschaften, Pensionskassen, Stiftungen und Impact-Investoren sind aufgefordert, Gelder für diese Investitionen bereitzustellen. Damit private Investitionen, vor allem in politisch fragilen Kontexten attraktiver werden, sollen diese durch öffentliche Gelder unterstützt werden. Öffentliche Gelder werden dabei über Fonds sowie nationale, regionale und multilaterale Entwicklungsbanken als Darlehen, Zuschüsse oder Bürgschaften zur Verfügung gestellt.

Bislang berücksichtigt nur ein geringer Anteil der privaten Investoren sowie der privaten und institutionellen Finanzmarktakteure systematisch Aspekte nachhaltiger Entwicklung in ihren Kerntätigkeiten. Investitionen und Finanzprodukte sind vor allem auf die Gewinnerwartungen von Investoren und auf Analysen der betriebswirtschaftlichen Risiken von Unternehmen abgestimmt, nicht jedoch auf die von den Projekten ausgehenden Risiken für Menschen, Umwelt und Klima. Diese fließen zunehmend, aber noch nicht in ausreichender Weise in die Überlegungen von Investoren ein. Deshalb befassen sich die Europäische Union (EU) und die Gruppe der 20 wichtigsten Industrie- und Schwellenländer (G20) derzeit damit, wie

STELLUNGNAHME

Nachhaltigkeitsanforderungen und eine Gemeinwohlorientierung systematisch in das internationale Finanzierungssystem integriert werden können.

Damit mehr an Nachhaltigkeitsstandards ausgerichtete Investitionen, insbesondere im Bereich der Infrastruktur, getätigt werden, müssen die Rahmenbedingungen für nachhaltige Finanzierung, insbesondere für die globale Finanzwirtschaft und ihre Produkte, entsprechend neu gestaltet werden. All dies umfasst „Sustainable Finance“.

Aus Sicht von VENRO ist es dringend notwendig, dass für Unternehmen und die Finanzwirtschaft, aber auch die öffentliche Hand, verbindliche Regelungen zur Einhaltung grundlegender Nachhaltigkeitsstandards für Investitionen und ihre Geschäftstätigkeiten erlassen werden. Zu diesen grundlegenden Nachhaltigkeitsstandards gehören die Einhaltung der Menschenrechte sowie sozialer und ökologischer Mindeststandards, Transparenz und gute Unternehmensführung, die Vermeidung von Korruption sowie die Absicherung der nachhaltigen Schuldentragfähigkeit potentieller Schuldner, insbesondere wenn Regierungen als Gläubiger aktiv sind.

Um dies zu gewährleisten muss die öffentliche Hand bei der Förderung privatwirtschaftlicher Investitionen aus Sicht von VENRO folgende Mindestanforderungen verbindlich erfüllen:

MITTELVERGABE NUR UNTER ACHTUNG VERBINDLICHER MENSCHENRECHTLICHER UND SOZIAL-ÖKOLOGISCHER MINDESTSTANDARDS

Mit öffentlichen Mitteln geförderte Investitionen oder Fonds, die öffentliche und private Mittel bündeln (Blending), müssen die Ziele der Agenda 2030 und des

STELLUNGNAHME

Pariser Klimaabkommens unterstützen. Diese Mittel sollten nur für Investitionen eingesetzt werden, die darauf zielen, Armut und soziale Ungleichheit zu überwinden, so dass dem Prinzip der Agenda 2030 folgend „niemand zurückgelassen“ wird. Menschenrechtsschutz und sozial-ökologische Mindeststandards müssen zentrale Bestandteile der öffentlichen Mittelvergabe sein. Unternehmen müssen verbindlich verpflichtet werden, bei ihren Auslandsgeschäften ihrer menschenrechtlichen und ökologischen Sorgfaltspflicht nachzukommen. Ein Klassifizierungssystem für Nachhaltigkeitsbewertungen sollte über eine Positivliste hinausgehen und explizit auch schädliche Praktiken auflisten, die auszuschließen sind, wie dies die EU-Taxonomie mit Mindestanforderungen nach Einhaltung der ILO Kernarbeitsnormen und der Menschenrechte festlegt. Freiwillige Selbstverpflichtungen reichen nicht aus, eine verbindliche Regulierung ist notwendig.

Die öffentliche Hand sollte privatwirtschaftliche Investoren nur dann finanziell unterstützen, wenn diese ohne die öffentliche Unterstützung keine Investitionen tätigen würden. Diese als finanzielle Zusätzlichkeit bezeichnete Vorgabe besteht gemäß der Definition des Entwicklungsausschusses der OECD dann, wenn hohe Anfangskosten, hohe Risiken aufgrund der Anwendung einer bisher unerprobten Technologie oder geografische und politische Risiken verhindern, dass ein im Prinzip wirtschaftliches Projekt Mittel zur Umsetzung erhält. Eine weitere Vorgabe ist die operativ-institutionelle Zusätzlichkeit, mit der der Entwicklungsausschuss der OECD festlegt, dass mit der Beteiligung einer Entwicklungsbank an der Finanzierung deren entwicklungspolitischen, ökologischen oder sozialen Ziele besser umgesetzt werden können müssen als es ohne die Teilnahme der Fall wäre.

VENRO fordert die Bundesregierung deshalb auf, dass die Kriterien für die Vergabe öffentlicher Mittel für privatwirtschaftliche Investitionen und mit öffentlichen Mitteln ausgestatteter Fonds

- die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft- und Menschenrechte festschreiben. Menschenrechts-, sozial-ökologische und klimabezogene Risiken müssen fester Bestandteil einer ex-ante Risikofolgenabschätzung sein.
- die Wirksamkeitsprinzipien für die Entwicklungszusammenarbeit berücksichtigen, indem sie Armutsminderung und die Überwindung sozialer Ungleichheit als Ziele vorgeben. Die geförderten Investitionen müssen zur strukturellen Festigung entwicklungspolitischer Reformen beitragen.
- eine strenge Prüfung der finanziellen bzw. operativ-institutionell Zusätzlichkeit festschreiben. Es sollte öffentlich gemacht werden wie eine solche Prüfung der Zusätzlichkeit vollzogen wird.

Darüber hinaus erwartet VENRO von der Bundesregierung,

- verbindliche Regulierungen und Rechenschaftsmechanismen zu schaffen, die Investoren, die private Mittel in gemischte Fonds einspeisen, an die UN-Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte bindet. Ihre Einhaltung muss überprüft werden. Sie müssen zudem die Ziele der Agenda 2030 und des Pariser Klimaabkommens unterstützen.

DIE MITTELVERGABE MUSS DIE SCHULDENTRAGFÄHIGKEIT DER SCHULDNER BERÜCKSICHTIGEN

Die Verschuldungssituation vieler Schwellen- und Entwicklungsländer verschlechtert sich derzeit wieder dramatisch. Beispiele hierfür sind unter anderem Argentinien, die Türkei und Indonesien, wo der IWF mit Nothilfekrediten einspringen musste. Aber auch in vielen Ländern Afrikas nähert sich die Verschuldung kritischen Werten. 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 öffentlich-privaten Partnerschaften (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. Staatlich geförderte Investitionen oder Fonds müssen transparent gemacht werden, um Korruptionsrisiken zu minimieren und um die öffentliche und die parlamentarische Kontrolle zu gewährleisten. Da Schuldenprobleme jedoch nie auszuschließen sind, gehört zu einem nachhaltigen Finanzierungssystem die Einführung eines internationalen Insolvenzverfahrens, damit soziale und gemeinwohlorientierte Grunddienste für die Bevölkerung nicht gefährdet werden.

VENRO erwartet deshalb von der Bundesregierung, dass sie

- die Finanzierungsinstrumente für den Privatsektor an die Prinzipien der UN-Welthandels- und Entwicklungskonferenz (UNCTAD) für verantwortungsvolle Kreditvergabe bindet;
- eine ex-ante Bewertung der Schuldentragfähigkeit von Infrastrukturinvestitionen – darunter insbesondere ÖPPs – einzuführen, die dahingehend wirkt, dass Investitionen nicht getätigt werden, wenn negative Auswirkungen zu Lasten der öffentlichen Hand und damit der Steuerzahler_innen zu erwarten sind;
- staatliche Gewinngarantien und Klauseln ablehnt, die Änderungen der politischen Rahmenbedingungen mit Entschädigungen für Unternehmen verbindet;
- die Einführung eines geordneten Staateninsolvenzverfahrens im Rahmen der UN unterstützt, wie es die UNCTAD in ihrer Handlungsanleitung zu einem souveränen Entschuldungsmechanismus beschreibt.

STEUERSYSTEME STÄRKEN UND STEUEREINNAHMEN ERHÖHEN

Grundsätzlich sollte die internationale Zusammenarbeit im Sinne der Agenda 2030 dazu beitragen, dass Staaten aus eigener Kraft entwicklungsfördernde Investitionen tätigen bzw. private Investitionen dahingehend unterstützen. Steuervermeidung und Steuerhinterziehung von transnationalen Konzernen untergraben die Finanzierung öffentlicher Haushalte weltweit. Die staatlichen Einnahmeausfälle gefährden direkt deren Fähigkeit, 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.

Steuervermeidung und Steuerhinterziehung können durch solide Steuerverwaltungen eingedämmt werden. Deshalb ist es vordringlich, robuste Steuersysteme einzuführen, die nach sozialen und ökologischen Kriterien zur Umverteilung des Wohlstandes und der Sicherung der Gemeinwohlorientierung von Investitionen beitragen. Der Auf- und Ausbau der Kapazitäten von Steuerverwaltungen im globalen Süden sollte deshalb deutlich erweitert werden. Über ein neues zwischenstaatliches Gremium unter dem Dach der Vereinten Nationen sollten politische Reformen der internationalen Steuerpolitik vorangetrieben werden.

Regional und international betrachtet ist die Einführung einer Besteuerung des Handels mit Finanzprodukten ein Instrument, nachhaltige Finanzierungsmöglichkeiten zu schaffen.

Deshalb fordert VENRO die Bundesregierung auf,

- Maßnahmen zu ergreifen, dass Unternehmen dort Steuern zahlen, wo sie tätig sind und Gewinne erwirtschaften.
- Staaten im globalen Süden bei der Einführung von Steuersystemen zu unterstützen.

- ihren Verpflichtungen aus der Addis Tax-Initiative nachzukommen. Das heißt, sie muss bis 2020 die Mittel für die technische Zusammenarbeit im Bereich Steuern und heimische Ressourcenmobilisierung verdoppeln.
- die Einführung einer Finanztransaktionssteuer auf möglichst breiter internationaler Ebene zu unterstützen.

LOKALE INVESTITIONEN UNTERSTÜTZEN

Der starke Fokus auf kreditfinanzierte internationale private Investitionen birgt viele Risiken, wie die Finanzkrisen der vergangenen Jahrzehnte immer wieder gezeigt haben. Dagegen sind kleine, mittelständige und Kleinstunternehmen (KMU) 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. Sie können in der Regel die Interessen der lokalen Bevölkerung besser berücksichtigen als internationale Investoren. Der Zugang zu Finanzdienstleistungen über Sparkassen oder Genossenschaften, die für Investitionen von KMU unabdingbar sind, sollte deshalb systematisch gefördert werden.

Mittlere und kleine Unternehmen aus dem Technologiebereich verfügen oftmals über eine gute Wettbewerbsfähigkeit durch ihre Nischenstellung im Markt. Ihr Wachstum wird jedoch nicht selten durch die starke Stellung größerer Firmen und transnationaler Konzerne eingeschränkt. Sie benötigen 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. Hierfür ist auch ihre bessere Vernetzung mit größeren Unternehmen wichtig und damit die Integration in regionale und internationale Wertschöpfungsketten.

STELLUNGNAHME

VENRO fordert deshalb die Bundesregierung auf

- den Auf- und Ausbau lokaler und nationaler Finanzierungssysteme wie Sparkassen oder Genossenschaftsbanken für KMUs aus der formellen und der informellen Wirtschaft systematisch zu fördern;
- die Finanzierung von Investitionen in Lokalwährungen zu unterstützen, um KMUs vor Währungsschwankungen zu schützen.
- Partnerländer dabei zu unterstützen, KMU im Technologiebereich in ihrer Entstehungsphase durch entsprechende ordnungspolitische Maßnahmen einen gewissen Schutz vor internationaler Konkurrenz zu sichern;
- Maßnahmen zu ergreifen, die die Integration von Kleinst-, Klein- und mittelständischen Unternehmen aus der formellen und informellen Wirtschaft in die regionale und internationale Wertschöpfungskette verbessern.

IMPRESSUM

Herausgeber

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

Stresemannstr. 72

10963 Berlin

Tel.: 030 2639299-10

E-Mail: sekretariat@venro.org

Internet: www.venro.org

Berlin, Januar 2019

Redaktion:

Dr. Sonja Grigat, Dr. Klaus Schilder, Dr.
Hildegard Hagemann, Kristina Rehbein,
Ute Straub

Gefördert von Engagement Global
im Auftrag des



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung