



Agenda 2030 – Nachhaltige Entwicklungsziele (SDG): Kooperationen mit dem Privatsektor

Mit der Agenda 2030 einigte sich die internationale Gemeinschaft im Jahr 2015 auf einen umfangreichen Orientierungsrahmen. Als Kernstück zur Umsetzung gelten die „Nachhaltigen Entwicklungsziele“ (Sustainable Development Goals – SDG). Sie beinhalten soziale Ziele wie Armutsbekämpfung, Gesundheit oder Bildung ambitionierter als dies in der Vergangenheit der Fall war. Bis zum Jahr 2030 soll die weltweite Armut nun vollständig überwunden werden. Doch die SDG gehen inhaltlich weiter, sie verbinden die sozialen mit wirtschaftlichen und ökologischen Zielen. Sie gelten für reiche und arme Länder, betonen stärker die gemeinsame, aber differenzierte Verantwortung und gehen auf Fragen von Ungleichheit, Produktions- und Konsummustern ein.

Die Hoffnung ist groß, dass mehr Transparenz, mehr internationale Verantwortung und Dialogbereitschaft, aber vor allem auch mehr privatwirtschaftliche Investitionen bei der Umsetzung der Agenda 2030 helfen. Insbesondere die öffentliche Hand setzt angesichts knapper Kassen stark auf private Finanzmittel und hat daher eine Reihe von Kooperationsformen mit der Privatwirtschaft entwickelt. Drei solcher Instrumente sollen im Folgenden genauer skizziert werden.

Öffentlich-private Partnerschaften: Geld verdienen für das Gemeinwohl?

Öffentlich-private Partnerschaften (Public-Private Partnership, PPP) sind wohl die etablierteste Kooperationsform mit der Privatwirtschaft in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Ein PPP ist eine vertraglich (oft langfristig) festgelegte Zusammenarbeit zwischen einer Privatfirma und einer öffentlichen Einrichtung. Anders als bei reinen Privatisierungen, bei denen das öffentliche Gut mit allen Risiken in privates Eigentum überführt wird, behält die öffentliche Hand bei den PPP die Eigentumsrechte und übernimmt dafür einen Teil der Risiken. Die Privatunternehmen übernehmen den Bau oder den operativen Teil, z.B. die Wartung von Straßen, Häfen oder Wasserversorgung.



Im entwicklungspolitischen Kontext wird die Partnerschaft durch die EZ gefördert. Für die Entwicklungspartnerschaften mit der deutschen Privatwirtschaft werden Finanzmittel aus dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung für die Umsetzung von Projekten bereitgestellt. Bundes-eigene Entwicklungsorganisationen wie die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) oder die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG) sind ebenfalls beteiligt. Nach eigenen Angaben wurden bislang mehr als 1.700 Entwicklungspartnerschaften aufgebaut.

In der Theorie sollen PPP die Effizienz der Privatwirtschaft in öffentliche Dienstleistungen übertragen und gleichzeitig die politischen Risiken einer Vollprivatisierung abmildern. In der Praxis sieht die Lage allerdings etwas ernüchternder aus. In Afrika beispielsweise sind die Ergebnisse nach mehr als 15 Jahren eher gemischt. Probleme wie fehlender Zugang zu Wasser- und Elektrizitätsversorgung und Telekommunikationsinfrastruktur konnten mit Hilfe von PPP nicht kostengünstig und effizient gelöst werden. Für viele Dienstleistungen wie Wasser- oder Energieversorgung werden die Kosten von VerbraucherInnen durch Gebühren übernommen. Hier gibt es Beispiele, die zeigen, dass die Dienstleistungen verteuert werden, was den Zugang für die Armen sogar erschwert. In sehr vielen Fällen haben solche Projekte es noch nicht einmal geschafft, die versprochenen Verbesserungen in der Qualität von Dienstleistungen zu erreichen.



Das liegt auch in dem Ziel und Zweck von Privatunternehmen begründet, eine möglichst hohe Rendite zu erhalten. Einige ExpertInnen sind daher der Meinung, dass PPP aufgrund von Interessens- und Zielkonflikten zwischen Gewinnmaximierung auf der einen und Gemeinwohlorientierung und Umweltschutz auf der anderen Seite eine gelungene Win-win-Situation erschweren. Armutsorientierung ist häufig auch gar kein explizites Ziel von PPP. In vielen Bereichen mag das verständlich sein. Wo Entwicklungshilfegelder eingesetzt werden, sollte sich die öffentliche Hand aber nicht darauf verlassen, dass privatwirtschaftliche Investitionen quasi automatisch den Armen nutzen.

Die Umsetzung der SDG insbesondere im Infrastrukturssektor wird in den Entwicklungsländern alleine vom öffentlichen Sektor nicht zu stemmen sein. Um das Engagement des Privatsektors optimal ausgestalten zu können, sollten öffentliche Gelder vor allem dahingehend eingesetzt werden, Entwicklungsländer beim Aufbau von institutionellen Kapazitäten zu unterstützen. Dabei geht es vor allem um den Ausbau von Fähigkeiten, die am besten geeigneten Projekte zu identifizieren und auszuwählen und Verträge mit einer angemessenen Preiskalkulation und Risikoallokation zu formulieren. Auch sollte ein gutes Monitoring und Evaluierungssystem sichergestellt werden.

Blending: Mobilisierung und Bündelung privaten und öffentlichen Kapitals

Zur Finanzierung der SDG können sich Entwicklungsländer nur schwer oder zu sehr hohen Kosten auf den Kapitalmärkten verschulden. Private Gelder auf den Kapitalmärkten werden über verschiedene Finanzströme kanalisiert, neben den Banken sind das auch institutionelle Investoren wie Versicherungs- oder Pensionsfonds. Die wirtschaftlichen oder politischen Risiken in den Entwicklungsländern werden auf den freien Märkten jedoch mit höheren Zinsen belegt. In den vergangenen Jahren wurden verstärkt öffentliche Gelder aus der Entwicklungszusammenarbeit eingesetzt, um solche Risiken abzumildern. Das eröffnet dann auch den Entwicklungsländern die Möglichkeit, Kredite mit marktnahen Konditionen aufnehmen zu können.

Diese Art des Mischens öffentlicher Zuschüsse mit privaten Kapitalmarkt-Darlehen nennt man Blending. Es unterscheidet sich von PPP dadurch, dass es hier um reine Finanzzuflüsse geht, nicht um direkte Kapitalbeteiligungen an einem bestimmten Projekt. In der Regel geschieht dies über die Auflegung von Investitions- oder Beteiligungsfonds, in denen die Anleger Anteile erwerben oder über speziell aufgelegte Bonds (Anleihen). Die öffentlichen Zuschüsse dienen dazu, die Investitionsrisiken so weit wie möglich abzusenken, damit z.B. auch institutionelle Investoren wie Pensionsfonds oder Versicherungen investieren können.

Auf der einen Seite können über Blendinginstrumente wichtige Finanzierungslücken geschlossen werden, die privates Kapital von Banken und Investoren in die Finanzierung der SDG einbinden können und so zur Marktentwicklung beitragen. Dies wird in wichtigen Bereichen unerlässlich sein. Eine fehlerhafte Umsetzung kann aber zu Marktverzerrungen, einer unangemessenen Risikoverteilung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren und zu Gewinnmitnahmen zulasten wichtiger öffentlicher Dienstleistungen führen. Die verschiedenen Gefahren, die mit solchen Instrumenten verbunden sind, gilt es im Blick zu behalten.

Im Vergleich zur Finanzierung anderer Entwicklungsprojekte liegt der zinsfreie Zuschussanteil der Gesamtmittel bei Blendinginstrumenten sehr niedrig. Der weitaus größte Teil sind Kredite zu Marktkonditionen. Dies macht es schwer, dies als Entwicklungshilfe im ursprünglichen Sinn zu werten und erhöht die Gefahr, dass die Empfängerländer sich (weiter oder erneut) verschulden. Von allen Formen der finanziellen Zusammenarbeit (Zuschüsse, günstige Kredite, Blending), ist Blending die teuerste Form und aus diesem Grund für die ärmsten Länder nicht geeignet.

Wenn aber zunehmend Mittel der Entwicklungszusammenarbeit für Blending aufgebracht werden, besteht die Gefahr der Verdrängung traditioneller Projekte der Entwicklungszusammenarbeit. Die staatliche Entwicklungszusammenarbeit läuft damit Gefahr, die Armutsreduktion aus den Augen zu verlieren. Indem der Fokus stark auf Ländern mit mittleren und höheren Einkommen und auf Infrastrukturprojekten liegt, werden soziale Aspekte in armen Ländern vernachlässigt. Sie tauchen bei manchen Blending-Instrumenten wie beispielsweise dem europäischen Infrastrukturfond für Afrika, der Energie, Transport und andere Infrastrukturprojekte in Afrika fördert, gar nicht auf.

Zusammengefasst kann gesagt werden, dass Blending-Instrumente ein großes Potential haben, wichtige Finanzierungslücken zu schließen. Allerdings können sie auch die Schuldensituation verschärfen, und die Gefahr ist groß, dass soziale Entwicklungsaspekte zu sehr vernachlässigt werden. Daher müssen entweder die Rahmenbedingungen des Blending geändert werden oder die Entwicklungszusammenarbeit in Form von Blending sollte, wenn überhaupt, nur in einem klar begrenzten Umfang erfolgen.

Stakeholder-Dialoge und Nachhaltigkeit

Eine weitere und grundlegend andere Art der Zusammenarbeit sind die sogenannten Multistakeholder-Dialoge. Ursprünglich waren es die großen multinationalen oder auch international agierenden mittelständischen Unternehmen, die auf gezielte Protest- und Boykottaktionen aus der Zivilgesellschaft reagierten. In komplexen globalen Lieferketten bestehen viele Missstände, die kaum durch die nationalstaatlichen Regulierungen zu beeinflussen sind. Mit öffentlichkeitswirksamen Kampagnen appellierten zivilgesellschaftliche Gruppen auf die strukturelle Verantwortung internationaler Konzerne. Im Rahmen ihrer Unternehmensverantwortung zeigten sich einige Unternehmen bereit, sich mit relevanten zivilgesellschaftlichen Gruppen über soziale und ökologische Missstände entlang ihrer Lieferkette zu unterhalten. Je nach Branche treten viele Probleme entlang der Wertschöpfungskette mehr oder weniger virulent auf: Einstürzende Fabrikhallen mit vielen tödlichen Opfern in Bangladesch, Kinderarbeit auf den Kakaoplantagen in der Elfenbeinküste oder der Einsatz

von Chemikalien auf den Bananenplantagen in Lateinamerika sind nur einige der Beispiele, die diese Situation dokumentieren.

Die Erfahrung zeigt, dass der Erfolg eines Stakeholder-Dialogs sehr stark von der Bereitschaft der Privatwirtschaft abhängt, real auf die Probleme einzugehen. In der Regel besteht die Privatwirtschaft darauf, den Dialog ergebnisoffen und unverbindlich zu führen. Für die Zivilgesellschaft geht es in der Regel darum, die strukturelle Verantwortung der deutschen und europäischen Privatwirtschaft für Arbeits- und Menschenrechte bei Filialen oder Zulieferern so verbindlich wie möglich zu verankern.

Besonders komplex sind Prozesse, in denen für grundlegende Probleme einer gesamten Branche Lösungen erarbeitet werden. Hier können beispielsweise die Arbeitsbedingungen in der Zulieferkette oder die nachhaltige Bewirtschaftung von Plantagen thematisiert werden. Diese Prozesse sind stark formalisiert und werden von einem eigens eingerichteten Büro unterstützt. Für Nichtregierungsorganisationen kann ein solches Setting interessant sein, da Gespräche problem- und lösungsorientiert mit mehreren Unternehmen gleich-



zeitig geführt werden und im Idealfall extern moderiert werden. Sie sind aber auch mit einem extrem hohen Zeitaufwand verbunden und erkennbare Fortschritte daher gewissermaßen Pflicht. Oft werden große Dialogrunden jedoch als eher unergiebig empfunden. Diese Form der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Stakeholdern wird zunehmend auch von der Politik unterstützt. Solche Runden Tische, an denen Politik, Unternehmen und Zivilgesellschaft beteiligt sind, gibt es in Deutschland beispielsweise zu Kakao, Palmöl oder für den Textilsektor.

Ein Referenzrahmen für solche Dialoge sind die im Juni 2011 vom UN-Menschenrechtsrat verabschiedeten Leitprinzipien, die die Pflichten von Staaten und Unternehmen im Wirtschaftsgeschehen beschreiben. Die Kernaussage dieser Prinzipien ist die „menschenrechtliche Sorgfaltspflicht“, d.h. die Verpflichtung von Un-

ternehmen, nicht nur zu Hause, sondern auch bei Tochterunternehmen und Zulieferern im Ausland sowie bei Investitionen und der Beteiligung an Großprojekten menschenrechtliche Risiken zu erheben, Maßnahmen gegen Menschenrechtsverletzungen zu ergreifen und darüber transparent zu berichten. Um diese Leitprinzipien umzusetzen, sind die UN-Mitgliedstaaten aufgefordert, Nationale Aktionspläne für Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) zu entwerfen.

Auch Deutschland erarbeitet seit Ende 2014 einen solchen Aktionsplan. Als wirtschaftlich stark vernetzte Exportnation steht das Land hier vor großen Herausforderungen. Die freiwillige Einhaltung von Arbeits- und Menschenrechten, die in den letzten Jahren national und international propagiert wurde, hat zur Lösung der Probleme nicht beigetragen. Ganz im Gegenteil: aus Sicht von Gewerkschaften und Menschenrechtsorganisationen hat sich die Lage verschärft. Ein NAP müsste, um nicht als Papiertiger bezeichnet zu werden, gesetzliche Regelungen vorsehen. Nachdem ein umfangreicher Beteiligungsprozess die Hoffnung weckte, dass der von der Bundesregierung entwickelte Plan wichtige Aspekte aufnehmen könnte, wurden Ambitionen in der nicht-öffentlichen Abstimmung zwischen den beteiligten Ministerien zunehmend aufgeweicht und entfernen sich immer weiter von einer wirksamen Umsetzung der Leitprinzipien.

Ausblick

Die Privatwirtschaft hat eine strukturelle Verantwortung für das Gelingen der Agenda 2030. Es geht dabei um eine soziale, eine ökologische und eine wirtschaftliche Verantwortung. Die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit ist es, die Rahmenbedingungen in Entwicklungsländern dafür zu schaffen, dass das Engagement der Privatwirtschaft dazu beiträgt, die SDG bis zum Jahr 2030 zu erreichen.

Es geht aber nicht nur darum, bessere Rahmenbedingungen für Privatinvestitionen in armen Entwicklungsländern zu schaffen, sondern vielmehr darum, den sozialen und ökologischen Verwerfungen von Märkten vorzubeugen. Nur starke öffentliche Institutionen können dafür sorgen, dass das Engagement des Privatsektors optimal zur Erreichung der SDG beitragen kann.

Die Unterstützung des einheimischen Privatsektors, insbesondere von kleinen und mittelständischen Unternehmen, sollte stärker in den Fokus der Privatssektorförderung rücken. Sie sind die wichtigsten Akteure für die Entstehung von Arbeitsplätzen und aufgrund höherer Flexibilität ein Treiber für Innovation. Damit sind sie von strategischer Bedeutung für die Überwindung von Armut. International agierende Unternehmen sollen verbindlich aufgefordert werden, menschenwürdige Arbeitsplätze zu schaffen, einheimische Steuern zu zahlen oder den Technologietransfer zu fördern.



Foto: Graham Crouch/World Bank/Flickr.com

In diesem Sinne sollten die existierenden Kooperationsformen in einem kritischen Dialog zwischen Unternehmen, Regierungen und Zivilgesellschaft ausgestaltet werden.

Literatur

DESA (2016): *Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for purpose?* Department of Economic & Social Affairs.

Ferrer et al. (2012): *Blending grants and loans for financing the EU's development policy in the light of the new DCI.*

Weltbank 2015: *World Bank Group Support to Public-Private Partnerships.*

<https://www.developpp.de/de/content/zahlen-daten-fakten>.

SÜDWIND

Seit 25 Jahren engagiert sich SÜDWIND e.V. für wirtschaftliche, soziale und ökologische Gerechtigkeit weltweit. Das Institut deckt ungerechte Strukturen auf, macht sie öffentlich und bietet Handlungsmöglichkeiten durch Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit, Gespräche mit den Verantwortlichen aus Politik oder Unternehmen, Engagement in Kampagnen und Netzwerken oder Beraten und Begleiten von Aktionen für VerbraucherInnen.



Impressum

Bonn, Dezember 2016

Herausgeber

SÜDWIND e.V.

Kaiserstraße 201 · 53113 Bonn

Tel.: +49(0)228-763698-0

info@suedwind-institut.de

www.suedwind-institut.de

Bankverbindung:

KD-Bank

IBAN: DE45 3506 0190 0000 9988 77

BIC: GENODED1DKD

AutorInnen:

Dr. Pedro Morazán, Irene Knoke,

Antje Schneeweiß

Redaktion und Korrektur:

Vera Schumacher

V.i.S.d.P.: Martina Schaub

Gestaltung: www.pinger-edon.de

Druck und Verarbeitung:

Brandt GmbH, Bonn

Gedruckt auf Recycling-Papier

Für den Inhalt dieser Publikation ist allein SÜDWIND e.V. verantwortlich; die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt von Engagement Global gGmbH und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wieder.

Gefördert von ENGAGEMENT GLOBAL
im Auftrag des



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

Gefördert durch die



Gefördert aus Mitteln des Kirchlichen Entwicklungsdienstes durch Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst, durch den Evangelischen Kirchenverband Köln und Region sowie die Evangelische Kirche im Rheinland.