



Dr. Peter Wolff
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)
Leiter der Abteilung „Weltwirtschaft und Entwicklungsfinanzierung“

Deutscher Bundestag
Ausschuss für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung

Ausschussdrucksache
Nr. 17(19)202
24.05.2011
Stellungnahme ö.A. am 10.05.2011

Schriftliche Stellungnahme

**für den Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
des Deutschen Bundestages**

**im Rahmen
der öffentlichen Anhörung am 10.05.2011 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung über die
Änderung des Übereinkommens vom 11.10.1985
zur Errichtung der Multilateralen Investitions-Garantie-Agentur (MIGA)
(BT-Drs. 17/5263)**

Die Fragen des Ausschusses in Teil II der Anhörung beziehen sich auf die Berücksichtigung von Menschenrechtsstandards, Arbeits- und Sozialstandards sowie Umweltstandards bei Garantiezusagen der MIGA. Insbesondere wird nach der Rolle des Ombudsmanns und nach den Einflussmöglichkeiten der Zivilgesellschaft auf Projekte gefragt, die von der MIGA gegen politische Risiken versichert werden.

1. Von den ausländischen Direktinvestitionen in Entwicklungsländer im Wert von ca. 400 – 500 Mrd. US \$ jährlich in den Jahren 2010/11 werden etwa 10% (40-60 Mrd. US \$) durch öffentliche und private Versicherungsagenturen gegen politische Risiken (Enteignung, Krieg und zivile Unruhen, Vertragsbruch) versichert. Die MIGA deckt davon derzeit etwa 1,5 Mrd. US \$ jährlich. Als multilaterale Garantieagentur hat die MIGA eine komplementäre Funktion gegenüber privaten und bilateralen öffentlichen Risikoversicherungen für ausländische Direktinvestitionen: Sie versichert komplexe Projekte in „schwierigen“ Ländern, in denen andere Agenturen keine Deckung anbieten. So zumindest der Anspruch der MIGA, dem sie durch entsprechende Schwerpunktsetzungen (in IDA-Ländern, in Post-Konflikt-Ländern, in komplexen Infrastruktur-Projekten) nachzukommen versucht (vgl. MIGA, Annual Report 2010).

2. Die Weltbankgruppe hat seit den 1990er Jahren ihre Standards in Bezug auf Projekte, die von ihr finanziert werden, stetig weiterentwickelt. Dabei ist zu unterscheiden zwischen der Finanzierung von überwiegend staatlichen Projekten durch IBRD/IDA, für die ein gesondertes Verfahren für die Einhaltung von Standards („safeguards“) gilt, und der Finanzierung privatwirtschaftlicher Projekte durch IFC/MIGA. Für privatwirtschaftliche Projekte gilt seit 2006 das sog. „Sustainability Framework“, welches jüngst einer Revision unterzogen wurde. Das „Sustainability Framework“ stellt relativ hohe Anforderungen an die Prüfung von ökologischen und sozialen Auswirkungen von Projekten. Seit 1999 gibt es einen IFC/MIGA Compliance Advisor/Ombudsmann (CAO), welcher auf die Einhaltung der Standards achtet sowie Beschwerden betroffener Bevölkerungsgruppen entgegennimmt und untersucht. Die Projektberichte werden auf der Website des CAO veröffentlicht (www.cao-ombudsmann.org).

3. Die Verfahren der Einhaltung und Überprüfung von Umwelt- und Sozialstandards im Rahmen von MIGA-Garanziezusagen werden durch die Änderung des MIGA-Übereinkommens nicht unmittelbar berührt. Die Änderung der MIGA-Konvention zielt auf eine Erweiterung der Deckungsmöglichkeiten und eine Vereinfachung von Verfahren. Dies soll der MIGA erlauben, ihr Geschäftsvolumen auszuweiten. Diese Ausweitung des Deckungsvolumens ist grundsätzlich positiv zu werten, wenn dadurch private Investitionen in Entwicklungsländern ermöglicht werden, die positive Entwicklungseffekte nach sich ziehen. Es ist dazu allerdings notwendig, dass die MIGA die Verfahren der Prüfung von ökologischen und sozialen Auswirkungen von Projekten strikt einhält und die entsprechenden personellen Kapazitäten mit der Ausweitung des Geschäftsvolumens Schritt halten.

4. Mit der jüngsten Revision des IFC/MIGA „Sustainability Framework“ werden erstmals auch die Menschenrechte in die Liste der Standards einbezogen, die von privaten Investoren zu berücksichtigen sind. Es gibt allerdings – wie auch bei anderen Elementen des „Frameworks“ – unterschiedliche Ansichten über die Konkretisierung von Standards, über die Verpflichtungen zur Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit („access to information policy“) sowie über die Form des Beschwerdemechanismus. Im Board der Weltbank – der auch für die Revision des IFC/MIGA-„Sustainability Frameworks“ zuständig ist – sprechen sich die Schwellenländer traditionell für eine Abschwächung der Standards aus. Dies ist auch in der gegenwärtigen Diskussion im Weltbank-Board um die IFC/MIGA-Standards der Fall. Mit dem wachsenden Einfluss der Schwellenländer in der Weltbankgruppe kann es vor diesem Hintergrund zu einer Abschwächung von Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsstandards und damit zu einer Schwächung des Entwicklungsmandats der multilateralen Finanzinstitutionen kommen. Dies kann negative Auswirkungen auf die Qualität von Investitionen haben, wenn nicht gleichzeitig Anstrengungen unternommen werden, die „eigenen Systeme“ der Entwicklungsländer, also deren Kapazitäten zur Prüfung und Kontrolle von Investitionen, zu stärken und wirksame internationale Vereinbarungen über Investitionsstandards für Multinationale Unternehmen zu treffen, wie es sie im OECD-Rahmen bereits gibt.

5. Eine ständige Weiterentwicklung der Menschenrechts-, Umwelt- und Sozialstandards der Weltbankgruppe und von deren Umsetzung ist notwendig. Dies gilt auch für die Frage nach der Messung von Entwicklungseffekten von IFC/MIGA-geförderten privatwirtschaftlichen Projekten, die zwar methodisch schwierig, aber dennoch notwendig ist, um das Entwicklungsmandat der öffentlichen Banken zu stärken. Unabhängige Evaluierungen haben ein durchaus kritisches Bild der Anwendung der bestehenden Standards gezeichnet.¹ Kritikpunkte sind z.B.:

- Die Sozialstandards sind nicht umfassend genug, z.B. in Bezug auf die Rechte der einheimischen Bevölkerung bei Umsiedlungen sowie bei Arbeits- und Gesundheitsstandards.
- IFC und MIGA verlassen sich zu sehr auf die Selbsteinschätzung der Unternehmen. Es mangelt an unabhängiger Kontrolle dieser Selbsteinschätzung. Insbesondere MIGA hat keine ausreichenden Kapazitäten, um die Einhaltung der Verpflichtungen der Unternehmen zu überprüfen.
- Die Einhaltung von Standards entlang der Wertschöpfungskette, also bei Zulieferern, wird zu wenig in die Prüfung einbezogen. Bei Garantien für Finanzinstitutionen findet keine Prüfung bei den Endkreditnehmern statt.

6. Nach der gegenwärtig stattfindenden Revision der IFC/MIGA-Standards steht eine Vereinheitlichung der Standard-Politiken der Weltbankgruppe an. Die Weltbankgruppe und besonders IFC waren in der Vergangenheit in mancher Hinsicht Vorreiter, was die Anwendung von „safeguards“ und „performance standards“ angeht. So wurden die von IFC in den 1990er Jahren entwickelten Umwelt- und

¹ Independent Evaluation Group (IEG), Safeguards and Sustainability Policies in a Changing World, An Independent Evaluation of World Bank Group Experience, Washington D.C., 2010

Sozialstandards als „Equator Principles“ von anderen öffentlichen und privaten Banken übernommen. Inzwischen haben sich die Rahmenbedingungen verändert und der Anspruch an öffentliche Banken in Bezug auf die Wirkungen der von ihnen finanzierten Projekte zugunsten nachhaltiger Entwicklung geht über einen bloßen „do no harm“- Ansatz hinaus, welcher bisher die Safeguard-Politik der Weltbank prägte. Die Nutznießer von Investitionsprojekten erwarten nicht nur Schadensbegrenzung sondern positive Wirkungen auf ihre Lebensbedingungen. Diese Wirkungen müssen in Zukunft mehr als bisher bei der Finanzierung von privaten Investitionen durch öffentliche Banken nachgewiesen werden. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass eine solche zeit- und kostenintensive Prüfung bei nicht öffentlich finanzierten oder garantierten Projekten nicht stattfindet. Vor diesem Hintergrund spricht vieles für die in 4. bereits erwähnten Ansätze für bessere nationale Förder- und Kontrollsysteme sowie wirksame internationale Vereinbarungen, welche für alle Investoren gelten.