



Zusammenfassung

# Das andere Infrastrukturdefizit: Nachhaltigkeit

Die menschenrechtliche und ökologische Perspektive



UNITED NATIONS  
**HUMAN RIGHTS**  
OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER



HEINRICH  
BÖLL  
STIFTUNG



Zusammenfassung

# Das andere Infrastrukturdefizit: Nachhaltigkeit

Die menschenrechtliche und ökologische Perspektive

Copyright © 2018 Vereinte Nationen

Diese Vorabzusammenfassung als Gemeinschaftspublikation der Vereinten Nationen (Amt des Hochkommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte) und der Heinrich-Böll-Stiftung wurde nicht formal redigiert. Sie kann inhaltlich von der endgültigen Druckfassung und der elektronischen Veröffentlichung abweichen. Der Inhalt dieser Zusammenfassung wurde mit aller angemessenen Sorgfalt auf sachliche Richtigkeit und ordnungsgemäße Quellenangaben und Verweise geprüft, aber die Vereinten Nationen (OHCHR) und die Heinrich-Böll-Stiftung übernehmen keine Haftung für die inhaltliche Richtigkeit und Vollständigkeit und haften nicht für Verluste oder Schäden, die direkt oder indirekt durch die Nutzung der Inhalte dieser Vorabzusammenfassung oder durch das Vertrauen auf diese Inhalte entstehen.

Diese Vorabzusammenfassung ist frei verfügbar unter Einhaltung der für zwischenstaatliche Organisationen eingerichteten Creative-Commons-Lizenz, die abgerufen werden kann unter: <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>

Der Veröffentlichende muss die Originallogos und -symbole aus der Publikation entfernen und eine andere Umschlaggestaltung wählen. Übersetzungen müssen mit dem folgenden Haftungsausschluss versehen werden: *Bei dieser Publikation handelt es sich um eine nichtamtliche Übersetzung, für die der Veröffentlichende die alleinige Verantwortung übernimmt.* Auszugsweise Fotokopien und Reproduktionen mit ordnungsgemäßen Quellenangaben sind zulässig.

Die in dieser Publikation verwendeten Bezeichnungen und die Anordnung und Darstellung der Inhalte in dieser Publikation bedeuten keine Meinungsäußerung des Sekretariats der Vereinten Nationen zur Rechtsstellung von Staaten, Hoheitsgebieten, Städten oder Gebieten oder ihrer Regierungs-/Verwaltungsinstanzen oder zum Verlauf ihrer Staats- oder Gebietsgrenzen. UN-Dokumente sind durch Symbole gekennzeichnet, die sich aus Großbuchstaben und Ziffern zusammensetzen. Mit der Angabe eines solchen Symbols wird auf ein UN-Dokument verwiesen.

Diese Zusammenfassung erscheint mit einigen gestalterischen Elementen gemäß dem Erscheinungsbild der Heinrich-Böll-Stiftung. Diese deutsche Übersetzung von «The Other Infrastructure Gap: Sustainability» ist keine offizielle Übersetzung der UN, sondern der Heinrich-Böll-Stiftung; übersetzt wurde der Text von Andreas Bredenfeld. Eventuelle Fragen sind an den Übersetzer zu richten, der die Verantwortung für die Richtigkeit der Übersetzung übernimmt.

#### Das andere Infrastrukturdefizit: Nachhaltigkeit

Die menschenrechtliche und ökologische Perspektive – Zusammenfassung

Veröffentlicht von den Vereinten Nationen (Amt des Hochkommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte) und der Heinrich-Böll-Stiftung

Titel-Foto: © Yuri Kozyrev/Noor – laif

Design: feinkost Designnetzwerk, Constantin Mawrodiew

Printing: ARNOLD group, Großbeeren

Heinrich Böll Foundation: ISBN 978-3-86928-189-6

UN/OHCHR: HR/PUB/18/5/Add.1

Die vollständige Publikation ist abrufbar unter:

Büro der Vereinten Nationen Hochkommissariat für Menschenrechte (OHCHR),

Palais des Nations, CH-1211 Genf 10, Schweiz

**E** [publications@ohchr.org](mailto:publications@ohchr.org) **W** [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)

Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstr. 8, 10117 Berlin

**T** +49 30 28534-0 **F** +49 30 28534-109 **E** [buchversand@boell.de](mailto:buchversand@boell.de) **W** [www.boell.de](http://www.boell.de)

# INHALT

|                                                                         |           |
|-------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Danksagung                                                              | 5         |
| Einleitung                                                              | 7         |
| <b>Mega-Infrastruktur: Chancen und Herausforderungen</b>                | <b>9</b>  |
| <b>Der Menschenrechtsrahmen und seine Bedeutung</b>                     | <b>12</b> |
| <b>Menschenrechtliche Auswirkungen auf Mikro-, Meso- und Makroebene</b> | <b>15</b> |
| <b>Rechtliche Rahmenbedingungen für Investitionen in Infrastruktur</b>  | <b>18</b> |
| <b>Infrastrukturfinanzierung: Eine Landschaft im Wandel</b>             | <b>21</b> |
| <b>Abschließende Bemerkungen und Handlungsempfehlungen</b>              | <b>25</b> |



Diese Zusammenfassung der Gemeinschaftsveröffentlichung *Das andere Infrastrukturdefizit: Nachhaltigkeit – Die menschenrechtliche und ökologische Perspektive* entstand in partnerschaftlicher Zusammenarbeit zwischen dem Amt des Hochkommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) und der Heinrich-Böll-Stiftung. Die Veröffentlichung stützt sich auf die Studie *Baseline Study on the Human Rights Impacts and Implications of Mega-Infrastructure Investment* (2017) des OHCHR.

In die Publikation, die hier zusammengefasst wird, flossen die Ergebnisse von Fachtagungen in Berlin (März 2017), Washington D.C. (April 2017) und New York (April 2018) ein, an denen Vertreterinnen und Vertreter von Regierungen, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Stiftungen, internationalen Finanzinstituten und anderen internationalen Organisationen sowie aus Wissenschaft und Rechtsprechung teilnahmen. Das OHCHR dankt allen Mitwirkenden<sup>1</sup> sowie der Friedrich-Ebert-Stiftung, InterAction und Foley Hoag LLP für die Ausrichtung der Konsultationstreffen.

Die Heinrich-Böll-Stiftung dankt Motoko Aizawa (Beraterin) für ihre Federführung. Die Partnerorganisationen danken Nancy Alexander (Heinrich-Böll-Stiftung), Gustav Thiele (Heinrich-Böll-Stiftung), Brooke Guven (Columbia Center for Sustainable Investment), Larry Beeferman (Harvard University), Tafadzwa Pasipanodya (Foley Hoag LLP), Elisabeth Türk (UNCTAD), Mariana Silva Zuniga und Graham Watkins (Inter-American Development Bank), Helen Martin (Weltbank) sowie Ursula Wynhoven (ITU) für ihre umfassenden Beiträge.

---

<sup>1</sup> Gemäß seinen internen Richtlinien benennt das OHCHR keine Einzelpersonen als Verfasser seiner Veröffentlichungen.





Die Ziele für die nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDG) und die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung bilden einen Katalog global vereinbarter Prioritäten, die für alle Länder von wesentlicher Bedeutung sind. Eines der darin formulierten Ziele ist eine nachhaltige, bezahlbare, für alle zugängliche und widerstandsfähige Infrastruktur. Der Infrastrukturfinanzierungsbedarf für den Zeitraum bis 2030 wird auf 90 Billionen US-Dollar und die jährliche Finanzierungslücke in den Entwicklungsländern auf bis zu 1,5 Billionen US-Dollar geschätzt. Um diese Lücke zu schließen, regen die multilateralen Entwicklungsbanken (Multilateral Development Banks, MDB) an, verstärkt und vorrangig private Finanzierungsmodelle zu nutzen. Die G20-Staaten arbeiten unterdessen an einem Fahrplan, der Infrastrukturprojekte als Anlageklasse behandelt und dazu beitragen soll, Investitionen in Infrastruktur zu standardisieren und das Interesse institutioneller Anleger zu wecken.

Die eilige Planung und Realisierung von Infrastrukturen – in manchen Ländern in Form groß angelegter regionaler Infrastrukturpläne und Mega-Infrastrukturprojekte – wirft eine Reihe von Fragen auf: Welche Arten von Infrastruktur werden entwickelt, und wessen Bedürfnisse werden damit bedient? Wer sind dabei möglicherweise die Verlierer? Welche Auswirkungen ergeben sich für den Verlauf der weiteren Entwicklung insgesamt? Werden bei der Konzeption von Mega-Infrastrukturprojekten und bei Finanzierungs- und Investitionsentscheidungen nicht nur Finanzierungslücken, sondern auch die *ökologischen und menschenrechtlichen Defizite* ausreichend berücksichtigt, und sind die jeweiligen Länder sich ihrer internationalen menschen- und umweltrechtlichen Verpflichtungen bewusst?

Diese Gemeinschaftspublikation des OHCHR und der Heinrich-Böll-Stiftung widmet sich der Frage, was sich gewinnen lässt, wenn die menschenrechtliche und die ökologische Dimension explizit in die Planung und Realisierung von Mega-Infrastrukturvorhaben einfließen und welche Folgekosten entstehen, wenn dies nicht geschieht. Die Untersuchung stützt sich dabei auf Erfahrungen mit Mega-Infrastrukturen in den Bereichen Energie, Verkehr und Wasser. Relativ ausführlich werden dabei zwei entscheidende Gesichtspunkte der Infrastrukturentwicklung unter die Lupe genommen: die rechtlichen Rahmenbedingungen für internationale Investitionen und die sich wandelnde Finanzierungslandschaft bei der Planung und Realisierung von Infrastrukturvorhaben. In dieser Publikation werden die Begriffe „Mega-Infrastruktur“ und „Infrastruktur“ synonym verwendet; sofern nicht ausdrücklich anders angegeben, stehen im Mittelpunkt der Untersuchung allerdings Mega-Infrastrukturprojekte und die Risiken, die mit der Konzeption, dem Bau und der Finanzierung solcher Projekte einhergehen.



# Mega-Infrastruktur: Chancen und Herausforderungen

Wir sind auf Infrastruktur dringend angewiesen, aber die Entscheidung über Art und Qualität der benötigten Infrastrukturen ist mit etlichen Schwierigkeiten und nicht selten mit Zielkonflikten verbunden. Wie können wir die richtigen Infrastrukturprojekte auswählen, ihr Chancenpotenzial erhöhen, die Risiken minimieren, politische Blockaden verhindern und dafür sorgen, dass Infrastruktur dem Gemeinwohl dient und die Ziele der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung verwirklichen hilft?

Regionale Infrastrukturpläne und Mega-Infrastrukturprojekte sollen durch Verbesserung des Waren-, Dienstleistungs- und Personenverkehrs den Handel erleichtern, das Wirtschaftswachstum stärken und Arbeitsplätze schaffen. Diese positiven Effekte stellen sich allerdings nicht immer ein, und zudem werden häufig die gesellschaftliche und die ökologische Dimension nicht ausreichend bedacht. Menschen, die keinen Zugang zu Energie und Wasser haben, werden bei der Planung und Realisierung von Mega-Infrastruktur nach wie vor oft außer Acht gelassen. Zugleich bleiben alternative Visionen einer klimafreundlichen und inklusiven Infrastrukturentwicklung vielfach unberücksichtigt. In der Veröffentlichung von OHCHR und Heinrich-Böll-Stiftung wird dafür plädiert, jedes einzelne Mega-Infrastrukturprojekt als eine Chance zu betrachten, systematisch einen wirtschaftlichen, ökologischen und gesellschaftlichen Zusatznutzen zu erzielen und zugleich die Gefahren für die Umwelt und die Menschenrechte in den Griff zu bekommen.

Leider sind qualitativ schlechte Mega-Infrastrukturprojekte an der Tagesordnung. Dies hat mehrere Gründe:

- (i) die komplizierte politische Ökonomie von Infrastrukturinvestitionen,
- (ii) Fehlentscheidungen bei Konzeption und Prozessgestaltung,
- (iii) Schwierigkeiten beim Management privatwirtschaftlicher Beteiligungen,
- (iv) uneinheitliche regulatorische Rahmenwerke und Standards und
- (v) unterentwickelte Mechanismen der Rechenschaftspflicht.

Doch nicht nur die Qualität von Infrastruktur lässt oft zu wünschen übrig – nicht selten besteht auch die Gefahr, dass Infrastrukturvorhaben gar nicht realisiert werden. In diesem schwierigen Gesamtzusammenhang kann ein solider nationaler Planungsprozess, in den parlamentarische Debatten ebenso einfließen wie breit angelegte Konsultationen, den nötigen Rahmen für fundierte Entscheidungen in schwierigen Fragen schaffen, die Projektierung verbessern, das Vertrauen in die geplante Infrastruktur



*Luftbild eines Verkehrskreuzes inmitten einer Stadtlandschaft (© Chris Sattlberger – Blend/Aurora Photos)*

stärken und dafür sorgen, dass die Rechte der Menschen vor anderen konkurrierenden Interessen den Vorrang behalten. Dies erfordert nicht zuletzt wirksame und für alle zugängliche Beschwerde- und Rechtsbehelfsmechanismen, damit Konflikte und Beschwerden, die sich durch politische Beschlüsse und durch Projektentscheidungen und -maßnahmen ergeben, im Vorfeld erkannt und beigelegt werden können. Wenn diese und weitere menschenrechtliche Voraussetzungen gegeben sind, die Sorgfaltspflicht proaktiv wahrgenommen wird und das Risikomanagement greift, gibt dies den betreffenden Ländern mehr Sicherheit, wenn es darum geht, die notwendigen Abwägungsentscheidungen zu treffen, politische Blockaden und Verzögerungen zu vermeiden und nachhaltigere Fortschritte bei der Verwirklichung der SDG zu erzielen.

Inzwischen wurden zwar etliche Initiativen für nachhaltige Infrastruktur auf den Weg gebracht, aber einen Katalog allgemeinverbindlicher Standards, die bei allen Mega-Infrastrukturplänen und -projekten angewendet und durchgesetzt werden können, gibt es bislang nicht. Das einzelstaatliche Recht in diesen Bereichen ist häufig unvollständig und steht nicht immer im Einklang mit dem Völkerrecht. Die meisten Entwicklungsbanken verfügen über eigene Mechanismen für Transparenz, Ökologie, Sozialschutz und Rechenschaftspflicht, die aber nicht für die immer wichtiger werdenden privaten Geldgeber für langfristige Finanzierungen gelten. Ein bemerkenswerter Vorstoß für eine verbesserte Steuerung der Infrastruktur sind die Grundsätze von Ise-Shima

zur Förderung von Investitionen in eine hochwertige Infrastruktur, auf die sich die G7-Staaten im Mai 2016 bei ihrem Gipfeltreffen in Japan verständigten. Dass die G20 bei der Förderung einer hochwertigen Infrastruktur eine führende Rolle übernimmt, bietet möglicherweise die Chance, die vielen unabgestimmten Einzelinitiativen zu diesem Thema zu bündeln und nach Maßgabe des Aktionsplans von Addis Abeba („nachhaltige, für alle zugängliche, bezahlbare und widerstandsfähige Infrastruktur“) mehrere oder alle Dimensionen einer hochwertigen Infrastruktur in den Blick zu nehmen.

# Der Menschenrechtsrahmen und seine Bedeutung

Die Menschenrechte sind ein weltweit abgestimmter und allgemeingültiger ethisch-rechtlicher Rahmen zum Schutz der Grundfreiheiten und der Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Leben. Alle Länder haben mindestens eines der neun wichtigsten Menschenrechtsübereinkommen der Vereinten Nationen und der Internationalen Arbeitsorganisation ratifiziert. Die meisten Staaten haben mehrere dieser Rechtsakte ratifiziert und zusätzlich eigene Gesetze zum Schutz der Menschenrechte in der Verfassung verankert. Dieser internationale Menschenrechtsrahmen und das Umweltvölkerrecht sind wichtige Komponenten der Nachhaltigkeit und für Infrastrukturentscheidungen, -investitionen und -finanzierung relevant.

Dieses internationale Rahmenwerk bildet einen Katalog aus Mindeststandards für die Qualität und Inklusivität von Dienstleistungen und hilft, die Risiken gerecht zwischen Investoren, Staaten und Gemeinschaften zu verteilen. Wegen ihres Grundsatzcharakters gebührt den Menschenrechten Vorrang vor anderen Rechten und Interessen, die durch internationale Investitionsabkommen, das nationale Investitions- und Vergaberecht (dazu gehören auch die gesetzlichen Bestimmungen für öffentlich-private Partnerschaften, sprich: PPP) und Projektverträge geschützt werden. Während völkerrechtlich die Staaten die primären Pflichtenträger sind, sollten auch internationale und regionale Organisationen, Investoren und Unternehmen die Menschenrechte achten und sogenannte „Due-Diligence-Prozesse“ schaffen, mit denen drohende Menschenrechtsverletzungen erkannt, kontrolliert, gemeldet und wirksam beseitigt werden können.

Die Menschenrechte zu achten und in Menschenrechte zu investieren ist ein wichtiges Ziel an sich, aber es zeugt auch von intelligentem wirtschaftlichem Handeln. Wer bei Infrastrukturprojekten frühzeitig auf drohende Menschenrechtsverstöße hinweist, kann dazu beitragen, gesellschaftliche Konflikte, teure Verzögerungen und Kostenüberschreitungen zu vermeiden, die Entscheidungsabläufe, die Konzeption und den Nutzen der Projekte zu optimieren und ihre gesellschaftliche Akzeptanz zu erhöhen. Schätzungen zufolge entstehen der Weltwirtschaft allein durch die geschlechtsspezifische Diskriminierung von Arbeitskräften jedes Jahr Kosten von 1,6 Billionen USD. Ähnlich bedeutende positive Wachstumseffekte lassen sich erzielen, wenn bürgerliche und politische Rechte geachtet werden, Wasser und Sanitärversorgung allgemein zugänglich sind und die Gleichberechtigung gefördert wird. Unter diesem und anderen Gesichtspunkten, die in der Gemeinschaftspublikation von OHCHR und Heinrich-Böll-Stiftung diskutiert werden, liefert der Menschenrechtsrahmen Leitlinien für die Infrastrukturpolitik, indem er für weniger willkürliche Entscheidungen sorgt und mehr Anreize für größere Nutzeffekte und eine inklusivere und nachhaltige Entwicklung bietet.





*Schülerinnen und Schüler an einem Brunnen in Schule #2 in Artashat, Armenien.*

*(CC BY-NC-ND 2.0 Asian Development Bank – flickr)*

Ungleichheit ist eine der größten menschenrechtlichen Herausforderungen unserer Zeit. Eine der zentralen Absichten der Menschenrechtsnormen besteht darin, Diskriminierung zu bekämpfen und die Gleichbehandlung zu fördern. Allzu viele Mega-Infrastrukturprojekte wirken allerdings gegenteilig, lassen bedürftige Bevölkerungsgruppen unterversorgt oder ganz unversorgt, zementieren die Exklusion und verschärfen die Ungleichheit zwischen verschiedenen Teilen der Gesellschaft. Der Menschenrechtsrahmen macht uns bewusst, dass Ungleichheit – und insbesondere Ungleichheit, die durch Diskriminierung entsteht – durch widerstreitende Machtverhältnisse bedingt wird. Die Menschenrechtsnormen lenken unser Augenmerk auf die tiefer liegenden Ursachen von Exklusion und verlangen, dass durch gesetzgeberische, fiskalische, administrative und andere Maßnahmen Zugangsbarrieren beseitigt werden und substanzielle Gleichheit („De-facto-Gleichheit“) erreicht wird.

Auch der Klimawandel ist eine globale Bedrohung für die Menschenrechte und verschärft die Ungleichheit. Nach den Worten des früheren Hochkommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte wird „eine stetig wärmer werdende Welt [...] zu einem Friedhof für gesamte Ökosysteme, Bevölkerungen – und möglicherweise sogar für ganze Nationen werden“. Der Klimawandel ist per se diskriminierend, weil er sich unverhältnismäßig stark auf diejenigen auswirkt, die für CO<sub>2</sub>-Emissionen die geringste Verantwortung tragen und am wenigsten die Möglichkeit haben, sich auf Klimaveränderungen einzustellen. Der Menschenrechtsrahmen trägt diesen Umständen und auch der Tatsache Rechnung, dass es einer sicheren, sauberen, gesunden und nachhaltigen

Umwelt bedarf, damit eine uneingeschränkte Wahrnehmung der Menschenrechte möglich ist. Im Pariser Klimaschutzabkommen von 2015 wird ausdrücklich auf die menschenrechtlichen Verpflichtungen hingewiesen. Fast alle Länder haben das Pariser Abkommen, das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen und weitere Umweltabkommen ratifiziert, die für die Infrastrukturentwicklung und -finanzierung und die Investitionspolitik von Bedeutung sind.



# Menschenrechtliche Auswirkungen auf Mikro-, Meso- und Makroebene

Um das komplexe Zusammenspiel zwischen Mega-Infrastrukturprojekten, Menschenrechten und Umweltschutz zu veranschaulichen, werden in der Studie von OHCHR und Heinrich-Böll-Stiftung die potenziellen negativen Effekte drei verschiedenen Ebenen zugeordnet: der Mikro-, der Meso- und der Makroebene. Mit diesem Ebenenmodell kann gegenüber Entscheidungsträgern leichter deutlich gemacht werden, wie weit die menschenrechtlichen und ökologischen Auswirkungen reichen, die von Infrastrukturprojekten ausgehen können – dass sie sich nämlich auf mehreren Ebenen entfalten und weit über die (zumeist) auf die Mikroebene beschränkten Auswirkungen hinausgehen, denen mit den betreffenden Schutzmechanismen der Entwicklungsbanken begegnet wird. Außerdem ist zu unterstreichen, dass Effekte, die nicht ohne Weiteres als menschenrechtliche Auswirkungen zu erkennen sind, sowie diffus oder abstrakt erscheinende Effekte menschenrechtliche Implikationen und Konsequenzen für die Rechenschaftspflicht haben können.

Auf der *Mikroebene* können Infrastrukturprojekte mit menschenrechtlichen Auswirkungen auf Gemeinschaften, Arbeitskräfte und die Umwelt verbunden sein. Die gravierendsten Probleme entstehen häufig durch den Aufkauf von Land, Landzugangs-, Wege- und Rohstoffrechten, die dazu führen, dass Menschen der Land- und Ressourcenbesitz entzogen oder verweigert wird, dass Menschen umgesiedelt oder zwangsgeräumt werden und einen angemessenen Lebensstandard und ihre Lebensgrundlagen einbüßen. Auswirkungen auf die Landnutzung können zudem zu Biodiversitätsverlusten führen. Solche physischen Auswirkungen kulminieren zwar in der Regel während der Bauphase und lassen während des anschließenden Betriebs nach, aber Gesundheits- und Sicherheitsprobleme für Arbeitnehmer und Allgemeinheit können ebenso fortbestehen wie die Gefährdung der biologischen Vielfalt, der natürlichen Ressourcen und des Klimas. Weitere häufige Menschenrechtsverstöße sind sexuelle Gewalt, Einschüchterung und Repressalien gegen Menschenrechtsaktivisten sowie Gewaltausübung durch Sicherheitskräfte. Auch die Stilllegung von Projekten kann gravierende menschenrechtliche Auswirkungen haben, wenn sie nicht sachgerecht geplant und finanziell keine angemessene Vorsorge getroffen wird.

Auf der *Mesoebene* steht der Zugang zu bezahlbaren Leistungen der Daseinsvorsorge wie etwa zu Wasser unter dem ausdrücklichen Schutz der Menschenrechtsnormen; dennoch wird potenziellen Abnehmern von Infrastrukturdienstleistungen der



*Eine Frau installiert Solar-Paneele auf einem Dach in Bhutan. (CC BY-NC-ND 2.0 Asian Development Bank – flickr)*

Zugang zu Infrastruktur physisch oder wirtschaftlich (durch unbezahlbare Preise) verweigert. Wenn Tarife häufig oder exorbitant erhöht oder Leistungen verweigert werden, weil der Abnehmer sie nicht bezahlen kann, stellt dies unter Umständen eine Menschenrechtsverletzung dar. Es fehlt grundsätzlich an Anreizen für die Privatwirtschaft, Dienstleistungen bezahlbarer zu machen; und Gesetzesreformen, die eine Beteiligung des privaten Sektors ermöglichen, können dazu führen, dass bedürftigen Menschen und Bevölkerungsgruppen informelle Dienstleistungen versagt bleiben.

Auf der *Makroebene* kann sich das Handeln oder Nichthandeln von Staaten und anderen Pflichtenträgern in verschiedener Weise negativ auf Steuerzahler und Gesamtbevölkerung auswirken. Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn es zu Fehlentscheidungen über Konzeption, Prozessgestaltung und Planung kommt, wenn auf Projektebene, aber auch auf kumulativer, grenzüberschreitender und strategischer Ebene keine ökologische und menschenrechtliche Folgenabschätzung durchgeführt oder wenn fiskalisch und finanziell schlecht gewirtschaftet wird, sodass öffentliche Mittel verschwendet werden mit der Folge, dass Steuerlast und Überschuldung steigen und mit harter Sparpolitik und dem Einstellen von sozialen Leistungen gegengesteuert wird. Auch Vergabeentscheidungen können der Auslöser für erhebliche menschenrechtliche und ökologische Probleme in der Lieferkette sein. Auf die Frage, wie sich die Investitionspolitik

und die Infrastrukturfinanzierung auf die Menschenrechtssituation auswirken können, wird weiter unten eingegangen.

Etliche verfahrensrechtliche und materielle Menschenrechte sind auf allen drei Wirkungsebenen von grundlegender Bedeutung. Dies sind zum Beispiel die Rechte, die mit Transparenz, Teilhabe und Rechenschaftspflicht zusammenhängen, sowie das Recht auf Gedanken-, Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, das Recht auf Zugang zu Informationen und zur Mitwirkung an öffentlichen Angelegenheiten sowie der Anspruch auf Rechtsmittel. Die letztgenannten (Verfahrens-)Rechte gehören ebenfalls zu den Grundprinzipien des Umweltvölkerrechts. Angehörige indigener Völker haben darüber hinaus Anspruch darauf, dass vorgeschlagene Projekte von ihrer freiwilligen und in Kenntnis der Sachlage erteilten vorherigen Zustimmung abhängig gemacht werden.

# Rechtliche Rahmenbedingungen für Investitionen in Infrastruktur

Wie sich Infrastrukturinvestitionen auf das Leben und die Lebensgrundlagen der Bevölkerung in den Standortländern auswirken, hängt nicht nur von Entscheidungen über die Konzeption und Umsetzung der Vorhaben, sondern auch von Finanzierungs- und Investitionsentscheidungen sowie davon ab, wie Rechte und Pflichten zwischen Investoren, öffentlichen Auftraggebern und Bevölkerung bzw. Bevölkerungsteilen des Standortes verteilt werden.

Der Regelungsrahmen für grenzüberschreitende Infrastrukturinvestitionen kann auf drei Ebenen untersucht werden:

- (i) internationale Investitionsabkommen (IIA) als Teilbereich des Völkerrechts,
- (ii) nationales Recht und
- (iii) Verträge zwischen Staat und Investoren.

Auf jeder dieser drei Ebenen besteht die Gefahr von Menschenrechtsverstößen. Von diesem Drei-Ebenen-System profitieren überproportional die Anleger, weil sie so gut wie jede Streitigkeit mit einem Anlagestaat vor ein internationales Gericht bringen können – mit potenziell schädlichen Folgen für den Umwelt- und Menschenrechtsschutz.

Im Rahmen internationaler Investitionsabkommen bieten Staaten den Investoren meist lukrative Anreize und Garantien und sagen ihnen zu, Steuer-, Umwelt- und Sozialvorschriften und andere Gesetze „einzufrieren“ (dies firmiert unter dem Begriff „Stabilisierung“), damit ihre Investitionen über die potenziell lange Laufzeit größerer Infrastrukturprojekte hinweg geschützt bleiben. Internationale Investitionsabkommen müssen künftig Investoren wirksam in die Verantwortung nehmen und denjenigen Menschen, für die sich das Verhalten eines Investors nachteilig auswirkt, Rechtsmittel an die Hand geben. Zudem können Investoren Streitigkeiten mit Anlagestaaten vor Gerichten außerhalb dieses Staates verhandeln lassen und somit dessen nationale Rechtsordnung umgehen. Dieses System der Investor-Staat-Streitbeilegung (Investor-State Dispute Settlement – ISDS) wurde von Investoren so massiv missbraucht, dass viele es für irreparabel halten.

Ein immer wieder vorgebrachter Kritikpunkt lautet, dass dieses System das Regulierungsrecht des Staates behindere. Aus menschenrechtlicher Sicht ist das Regulierungsrecht des Staates gleichbedeutend mit der *Pflicht*, durch gesetzgeberische (und andere) Maßnahmen Rechte durchzusetzen. Dieses Recht und diese Pflicht werden möglicherweise beeinträchtigt, wenn Investoren im Rahmen der Investor-Staat-Streitbeilegung



*Pipeline-Bau in Russland. (© Peter Blakely – Redux/laif)*

das regulatorische Handeln von Staaten aushebeln können. Weiterer Schaden für die Menschenrechte entsteht durch die Möglichkeit, mit weitreichenden Schiedsurteilen die finanzpolitischen Spielräume von Staaten so zu beschneiden, dass sie wirtschaftliche und soziale Rechte nicht mehr verwirklichen können. Darüber hinaus können falsche Anreize des Investitionsrechts und des ISDS-Systems unbeabsichtigterweise dazu führen, dass Umweltschützer und Menschenrechtsaktivisten Repressionen ausgesetzt, schikaniert oder kriminalisiert werden. Inzwischen machen sich die Staaten daran, bei Investitionsstreitigkeiten auch die Menschenrechte und das Umweltrecht in die Entscheidung einzubeziehen. Innerhalb eines derart chaotischen Systems zu einer kohärenten Rechtsprechung zu kommen, wird allerdings eine schwierige Aufgabe sein. Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass grundlegende Reformen vonnöten sind, aber die meisten bislang unterbreiteten Vorschläge zur Reform der IIA lassen die strukturellen Schwächen und grundsätzlichen Machtasymmetrien unangetastet.

Dass die nationale Investitionsgesetzgebung Rechtsschutz oder Rechtsmittel für nachteilige Auswirkungen der Aktivitäten von Investoren gewährt, ist nicht sehr wahrscheinlich. Solche Schutzmechanismen sind (wenn überhaupt) in der Regel von anderen innerstaatlichen Rechtsquellen wie der Menschenrechtsgesetzgebung, dem Arbeitsschutz-, Arbeits-, Umwelt-, Antidiskriminierungs-, Verwaltungs- und Offenlegungsrecht zu erwarten. Der Rechtsschutz steht jedoch aus zwei Richtungen unter Druck: Zum einen

können internationale Investitionsabkommen oder die Stabilisierungsklauseln in Investor-Staat-Verträgen die Anlagestaaten daran hindern, entsprechende Gesetze zu erlassen. Zum anderen besteht die Möglichkeit, dass nationale Investitionsgesetze (oder die Gesetze über PPP oder die Privatwirtschaft) die Investoren begünstigen und zugleich Druck aufbauen oder Anreize bieten, menschen- und umweltrechtliche Schutzmechanismen aufzuweichen oder zu beseitigen.

Investor-Staat-Verträge können ebenfalls den Menschenrechten schaden. Ein Beispiel hierfür sind Stabilisierungsklauseln, die dem Anlagestaat auf längere Zeit die Möglichkeit nehmen, neue Gesetze zum Schutz der Allgemeinheit zu erlassen. Hinzu kommt, dass solche Verträge meist die ökologischen und menschenrechtlichen Verpflichtungen der Vertragsparteien außer Acht lassen und deren Potenzial, den positiven Nutzen von Investitionen zu steigern, nicht erkennen. Dieser Defizite sollten sich politische Entscheidungsträger bewusst sein, die sich für Modellverträge starkmachen, um verstärkt private Investitionen in Infrastruktur zu mobilisieren.



# Infrastrukturfinanzierung: Eine Landschaft im Wandel

Zunehmend richten sich die Hoffnungen auf die private Finanzierung als mögliches Instrument zur Schließung der Infrastrukturfinanzierungslücke. Die Entwicklungsbanken werben dafür, private Finanzierungsmodelle auszubauen und prioritär zu behandeln, während die G20 auf eine neue Roadmap drängen, die Infrastruktur als eine Anlageklasse etabliert und so dazu beitragen soll, Investitionen in Infrastruktur zu standardisieren. Im Zentrum der Aufmerksamkeit stehen dabei überall auf der Welt die institutionellen Anleger – Pensionsfonds, Versicherungsgesellschaften und Staatsfonds – und ihr Vermögen von bis zu 70 Billionen US-Dollar. Diese institutionellen Anleger engagieren sich bislang zwar sehr wenig bei Infrastrukturprojekten außerhalb der Industrieländer, aber schon ein geringer Prozentsatz ihres Vermögens würde ausreichen, um den Infrastrukturbedarf aufstrebender Märkte zu decken. Doch wer institutionelle Anleger gewinnen will, sollte nicht das Nachhaltigkeitsdefizit und vor allem nicht die potenziell negativen ökologischen und menschenrechtlichen Auswirkungen übersehen, die zu erwarten sind, wenn privates Geld in Infrastruktur fließt.

Seit die Finanzwelt im Zuge der Globalisierung ihre Dominanz über andere Wirtschaftszweige immer weiter ausbaut, veränderte dies mit der Zeit auch die Art und Weise, wie Infrastrukturleistungen finanziert und bereitgestellt werden. In den vergangenen dreißig Jahren begann die private Finanzierung die staatliche Bereitstellung der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur abzulösen und verwandelte die Infrastruktur dabei von einem physischen und produktiven Gut in ein finanzielles Wirtschaftsgut, das als Einnahmequelle dient. Um Investitionen zu erleichtern, wird Infrastruktur (trotz ihres heterogenen Charakters) inzwischen auch zu einer Anlageklasse weiterentwickelt (was impliziert, dass die betroffenen Anlagegüter in hohem Maße homogen sein müssen). Komplexe Finanzprodukte, mit denen in Infrastruktur investiert wird, sind bereits heute verfügbar und lassen sich leicht handeln. Das ist allerdings ein riskantes Geschäft. Zwischen den Kapitalgesellschaften, an die die Investitionen fließen, und der konkreten Infrastruktureinrichtung liegen meistens ein oder zwei Schritte, sodass (selbst Insidern) nicht klar ist, welche konkreten Einrichtungen gerade finanziert werden, wem sie gehören und wer welches Risiko trägt. Standardisierte Investitionsstrukturen für Infrastruktur können tiefer liegende Probleme verdecken und unversehens nachteilige menschenrechtliche und ökologische Konsequenzen haben. Es braucht ein geschärftes gemeinschaftliches Bewusstsein für die potenziell negativen menschenrechtlichen Folgen, die zu befürchten sind, wenn man Infrastrukturinvestitionen als Anlageklasse standardisiert.





*In Mforo, Tansania, schaut eine Unternehmerin der Solar Sister nach ihren Kühen.*

*(© Joanna B. Pinneo – Aurora Photos/laif)*

Der dominierende Einfluss der privaten Finanzierung kann die Steuerung von Infrastrukturprojekten so gefährden, dass die wichtige Rolle und die wichtigen Funktionen des Staates beeinträchtigt werden und die breite Bevölkerung negative Auswirkungen zu spüren bekommt. Auf einer Zwischenebene kann es zu Nachteilen für Dienstleistungsnutzer, Steuerzahler und die Nutznießer von Investitionen kommen – etwa für Arbeitnehmer, die in öffentliche Rentenkassen einzahlen. Ganz direkte Folgen können sich für betroffene Bevölkerungsgruppen und Einzelpersonen durch mangelnde Transparenz und unzureichende soziale und ökologische Schutzmechanismen ergeben.

Wie hoch auch immer der legitime Infrastrukturfinanzierungsbedarf weltweit sein mag – als Patentrezept sollte man die private Finanzierung nicht betrachten. Stattdessen sollten wir begreifen, dass das Finanzieren von Infrastruktur eine gemeinsame Aufgabe von öffentlicher Hand und privaten Akteuren ist. Staatliche Stellen sollten ihren öffentlichen Lenkungsaufgaben nachkommen, die nicht aufgekündigt oder an die private Finanzwirtschaft delegiert werden können; und die Investoren sollten akzeptieren, dass sie Hüter eines öffentlichen Gutes sind und nicht bloß private Empfänger von Zahlungsströmen. Dieses Rollenverständnis erfordert eine Langfristperspektive und einen aktiv verantwortungsbewussten Umgang mit Investitionen – insbesondere klare Verantwortlichkeiten, die ein breites Stakeholder-Engagement gewährleisten, die konsequente

und proaktive Offenlegung von Investitionen, die Berücksichtigung ökologischer und menschenrechtlicher Gesichtspunkte bei Investitions- und Kreditvergabeentscheidungen und ein angemessenes Monitoring und Reporting. Dieses Vorgehen sollte sich sowohl von dem Motto „doing no harm“ (mit anderen Worten: Risikomanagement) als auch von dem Motto „doing good“ (mit anderen Worten: Steigerung des wirtschaftlichen, ökologischen oder gesellschaftlichen Zusatznutzens) leiten lassen.

*Protest gegen Abholzung:  
Bewohner von Ta Tay Leu in  
Kambodscha nehmen an  
einer Zeremonie zum Schutz  
der Bäume teil.*





# Schlussbemerkungen und Handlungsempfehlungen

Wie viel von der „milliarden- bis billionenschweren“ Infrastrukturagenda früher oder später realisiert wird und ob oder wie schnell Infrastrukturinvestitionen einen nachhaltigeren Weg einschlagen, ist nicht klar. Klar ist nur: Ohne nachhaltige Infrastruktur lassen sich die Ziele des Aktionsplans von Addis Abeba, der Agenda 2030 und des Pariser Klimaschutzabkommens und viele international anerkannte Menschenrechte nicht verwirklichen.

Infrastruktur sollte das Wirtschaftswachstum fördern, Arbeitsplätze schaffen und einen wirtschaftlichen, ökologischen und gesellschaftlichen Zusatznutzen bringen, aber allzu oft werden die Kosten für die Infrastruktur denjenigen aufgebürdet, die sie am wenigsten tragen können, mit der Folge, dass schon bestehende Ungleichheiten in der Gesellschaft womöglich noch verschärft werden. Das Parallelsystem der internationalen Investitionsabkommen, von dem überproportional die Investoren profitieren, und die zunehmende Dominanz der privaten Finanzierung verschärfen dieses Problem. Wenn es nicht zu einer Kurskorrektur kommt, besteht die reale Gefahr, dass regionale Infrastrukturpläne und Finanzierungsstrategien wirtschaftlich, menschenrechtlich und ökologisch zu widersinnigen Resultaten und einer nicht nachhaltigen Entwicklung führen.

Die internationale Gemeinschaft sollte erkennen, dass Infrastrukturpolitik und Infrastrukturmaßnahmen negative ökologische und menschenrechtliche Wirkungen hervorbringen, verstärken oder befördern können. Das Nachhaltigkeitsdefizit im Bereich der Infrastruktur sollte nicht nur zur Kenntnis genommen, sondern diesem Defizit sollte weltweit bei Wirtschafts- und Finanzentscheidungen explizit und systematisch entgegenge wirkt werden.

Auch wenn institutionelle Anleger heute ermuntert werden, sich an der Finanzierung von Infrastruktur zu beteiligen, muss man davon ausgehen, dass zusätzliche private Finanzmittel nicht sogleich sprudeln, sondern erst nach und nach fließen werden. Die Umsetzung dürfte sich also langsam und sporadisch gestalten. Theoretisch bleibt genügend Zeit, um die meisten Mega-Infrastrukturpläne und -projekte neu auszurichten und dafür zu sorgen, dass sie ökologischen und menschenrechtlichen Erfordernissen gerecht werden und die Ziele der Inklusivität, Widerstandsfähigkeit und Nachhaltigkeit verwirklichen, sofern denn der politische Wille vorhanden ist, den es dafür braucht.

Die Gemeinschaftspublikation von OHCHR und Heinrich-Böll-Stiftung formuliert eine Reihe von Handlungsempfehlungen für Politikerinnen und Politiker, Infrastrukturentscheidern und privatwirtschaftlichen Akteuren mit dem Ziel, den potenziellen negativen Effekten von Infrastrukturinvestitionen und -finanzierungen entgegenzuwirken und den Nutzen dieser Investitionen zu maximieren.

## 1. Die Offenlegung von Informationen, Konsultationen, Beteiligung und Rechenschaftspflicht bei Infrastrukturprojekten vorantreiben – inklusive geeigneter Beschwerde- und Entschädigungsverfahren

- (i) Politische Entscheidungsträger sollten dafür sorgen, dass das nationale Recht und die Informationspolitik der Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen gegenüber der Öffentlichkeit darauf abzielen, dass Informationen vollständig, proaktiv und in verständlichen Sprachen und Formaten offengelegt werden. Dabei sollte es nur wenige begrenzte und genau definierte Ausnahmen geben in den Fällen, in denen ein anerkanntes Interesse Schaden nehmen würde; das Geschäftsgeheimnis und Erwägungen der nationalen Sicherheit sollten restriktiv ausgelegt werden, wie es SDG 16.10 und den weltweiten und regionalen Menschenrechtsnormen entspricht.
- (ii) Die Staaten sollten gewährleisten und alle Infrastrukturentscheider sollten sicherstellen, dass die Menschen aktiv und wirksam beteiligt werden. Damit dies möglich ist, müssen den Menschen in einem möglichst frühen Stadium des Entscheidungsprozesses und während des gesamten Lebenszyklus des Projekts kostenlos und im Vorhinein Projektinformationen zur Verfügung gestellt werden. Gefragt ist eine bewusste und gezielte Unterstützung, die sicherstellt, dass Frauen, indigene Völker, Menschen mit Behinderungen, Minderheiten und andere Gruppen wirksam und effektiv an der Konzeption und Umsetzung von Infrastrukturprojekten und an politischen Entscheidungsprozessen beteiligt werden.
- (iii) Die Staaten sollten alle Einschränkungen der Meinungs-, Rede-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sofort beseitigen, wie im SDG 16.10, im Völkerrecht und den Empfehlungen der Vereinten Nationen und regionaler Menschenrechtsorgane gefordert wird.
- (iv) Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen und Geberorganisationen sollten Maßnahmen treffen, um Einzelpersonen vor Einschüchterung und Repressalien zu schützen, und öffentlich über die Umsetzung dieser Maßnahmen Bericht erstatten.
- (v) Die Staaten sollten dafür sorgen, dass Investor-Staat-Verträge außer in wenigen, stichhaltig begründeten Ausnahmefällen öffentlich bekannt gemacht werden. Infrastruktur-entscheider und private Akteure sollten Investor-Staat-Verträge von sich aus offenlegen.
- (vi) Politische Entscheidungsträger sollten Gesetze über die Veröffentlichung von Finanzdaten erlassen und Plattformen einrichten, auf denen Informationen veröffentlicht werden, damit die Infrastrukturfinanzierung nachvollziehbarer und transparenter wird, wer die wirtschaftlichen Eigentümer von Infrastrukturgütern und PPP sind.
- (vii) Es sollten wirksame gerichtliche und außergerichtliche Beschwerdemechanismen zur Verfügung stehen, damit auf Missstände reagiert werden kann, die durch die Auswirkungen von Infrastrukturprojekten auf Mikro-, Meso- und Makroebene entstehen. Diese Mechanismen sollten sich an den Grundsätzen orientieren, die für Beschwerdemechanismen im Leitprinzip 31 der Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte (UNGP) aufgestellt werden (demnach sollen diese Mechanismen „legitim, allgemein zugänglich, berechenbar, gerecht und transparent sein, die Rechte achten und zu kontinuierlichem Lernen Anlass geben“), und außergerichtliche Mechanismen sollten auf Einbindung und Dialog aufbauen.