

Jens Martens und Karolin Seitz

Philanthropische Stiftungen und Entwicklung

Trends, Risiken und Nebenwirkungen

Deutsche Zusammenfassung

MISEREOR
IHR HILFSWERK

GPF
Global Policy Forum

Brot
für die Welt

Philanthropische Stiftungen und Entwicklung – Zusammenfassung

In der internationalen Entwicklungspolitik hat in den letzten Jahren eine Akteursgruppe in der Grauzone zwischen Zivilgesellschaft und Wirtschaft an Bedeutung gewonnen: Philanthropische Stiftungen.

US-amerikanische Stiftungen wie die Rockefeller Foundation sind bereits seit dem frühen 20. Jahrhundert in der internationalen (Entwicklungs-)Zusammenarbeit aktiv. Aber erst in den letzten Jahren haben sich mit der wachsenden Anzahl von Stiftungen und vor allem mit der Gründung der Bill & Melinda Gates Foundation deren finanzielle Leistungen rapide erhöht. In Zeiten stagnierender öffentlicher Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit scheinen diese zusätzlichen Mittel hoch willkommen.

Diese Stiftungen, allen voran die Bill & Melinda Gates Foundation, spielen allerdings nicht nur eine wachsende Rolle bei der Entwicklungsfinanzierung. Sie haben auch Einfluss auf die Formulierung entwicklungspolitischer Strategien und deren Umsetzung auf nationaler Ebene.

Das Arbeitspapier nimmt die entwicklungspolitische Rolle philanthropischer Stiftungen genauer unter die Lupe. Dies geschieht vor allem in zwei Politikbereichen, in denen ihr Einfluss besonders sichtbar ist, dem Gesundheits- und dem Landwirtschaftssektor.

Das Arbeitspapier beleuchtet die Rolle der großen Stiftungen in der Entwicklungsfinanzierung, ihre entwicklungspolitischen Ansätze und die Einflusskanäle, über die sie verfügen. Im Zentrum stehen dabei die Rockefeller und die Gates Foundation. Das Arbeitspapier widmet sich darüber hinaus der Frage, welche Risiken und Nebenwirkungen mit dem Bedeutungszuwachs privater Stiftungen verbunden sind.

Der Boom philanthropischer Stiftungen

Aktuell gibt es mehr als 200.000 philanthropische Stiftungen weltweit. Mehr als 86.000 davon sind in den USA registriert. Weitere 85.000 Stiftungen werden für Westeuropa und 35.000 für Osteuropa geschätzt. Auch im globalen Süden wächst der philanthropische Sektor. Schätzungen gehen von rund 10.000 Stiftungen in Mexiko, 2.000 in China und mindestens 1.000 in Brasilien aus.

Nicht alle Stiftungen haben einen internationalen Fokus. Stiftungen variieren in ihrer Form, ihrem Zweck, der Art, wie sie finanziert werden, ihren thematischen Schwerpunkten, ihrer geographischen Reichweite, ihrer

„Philosophie“ und ihrer politischen Orientierung. Ihre Aktivitäten reichen von finanzieller Förderung, der Umsetzung eigener Projekte und Advocacy-Aktivitäten bis hin zu neuen Formen der Venture Philanthropy, d.h. der gezielten Berücksichtigung unternehmerischer Prinzipien und Ziele bei der Finanzierung. Was viele Stiftungen eint, ist die Überzeugung, dass die globalen Herausforderungen unserer Zeit nicht in erster Linie durch staatliches Handeln zu bewältigen sind, sondern vor allem marktorientierter, technischer Lösungsansätze bedürfen.

Philanthropische Stiftungen sind kein neues Phänomen. Bereits Anfang des 20. Jahrhunderts gründeten die Wirtschaftsmagnaten Andrew Carnegie (1911) und John D. Rockefeller (1913) die ersten großen privaten Stiftungen in den USA. Über Jahre hinweg begünstigte die US-amerikanische Steuerpolitik die private Vermögensbildung und die Gründung von Stiftungen. Trotz globaler Wirtschafts- und Finanzkrisen hat sich in den letzten zwei Jahrzehnten der Trend zu einer immer größeren Konzentration von privatem Vermögen weiter verstärkt. In der Folge investierten zahlreiche Ultra-Reiche einen Teil ihres Vermögens in eigenen Stiftungen. Im Jahr 2000 gründete der Multimilliardär Bill Gates zusammen mit seiner Frau Melinda Gates die derzeit größte Stiftung weltweit, mit einem Stiftungsvermögen von 42,9 Milliarden US-Dollar (2015).

Trotz der in aller Welt wachsenden Zahl von Stiftungen sind US-amerikanische Stiftungen immer noch vorherrschend, nicht nur gemessen an ihrer Zahl, sondern auch hinsichtlich ihrer Vermögenswerte und ihres jährlichen Fördervolumens. 19 der 27 größten Stiftungen weltweit (gemessen an ihrem Stiftungsvermögen) sind in den USA registriert. Von den rund 54,7 Mrd. US-Dollar, die US-Stiftungen allein im Jahr 2013 ausgegeben haben, waren die meisten Mittel für Programme im Gesundheits- und Bildungsbereich in den USA bestimmt. Einige der größten Stiftungen weiten ihre Aktivitäten aber zunehmend auf die internationale Ebene aus. Schätzungen zufolge haben 2012 die 1.000 größten US-amerikanischen Stiftungen etwa 27 Prozent (5,9 Mrd. US-Dollar) ihres Fördervolumens für internationale Zwecke, insbesondere im Gesundheitsbereich (2,2 Mrd. US-Dollar), ausgegeben. Mit Ausgaben für Entwicklungsprogramme in Höhe von insgesamt 2,6 Mrd. US-Dollar (2012) steht auch hier die Gates Foundation mit weitem Abstand an der Spitze.

Philanthropische Stiftungen und globale Gesundheit

Seit den Anfängen der modernen Philanthropie waren Gesundheitsthemen ein wichtiger Programmbereich von Stiftungen. Die Bekämpfung von Krankheiten wie die Infektion mit Hakenwürmern oder Gelbfieber gehörten zu den ersten Projekten der Rockefeller und der Ford Foundation. In der ersten Hälfte des letzten Jahrhunderts war die Rockefeller Foundation maßgeblich an der Gestaltung des Diskurses über globale Gesundheitsprobleme und die globale Gesundheits-Governance beteiligt. Viele der Gesundheitsprogramme der Rockefeller Foundation wurden in enger Zusammenarbeit mit Regierungen durchgeführt, wodurch die Stiftung direkten Einfluss auf die Gestaltung der Gesundheitspolitik vieler Länder hatte.

Seit der Jahrtausendwende hat sich die Gates Foundation als führender Akteur in der globalen Gesundheitspolitik etabliert. Sie stellt weltweit enorme Summen für Gesundheitsprogramme bereit und verfügt über massive Agenda-Setting-Macht.

Wie bereits die Rockefeller Foundation, setzt auch die Gates Foundation überwiegend auf biomedizinische Lösungen zur Bewältigung globaler Gesundheitsprobleme, insbesondere die zweifellos wichtige Entwicklung und Verteilung neuer Impfstoffe. Sie hat mehrere entsprechende globale Gesundheitspartnerschaften, u.a. die GAVI Allianz, ins Leben gerufen und bei Regierungen offensiv für deren Unterstützung geworben. Die Rockefeller und die Gates Foundation waren überaus erfolgreich darin, marktorientierte Ansätze zur Lösung globaler Gesundheitsprobleme in Forschung und Politik zu verbreiten. Viele Regierungen, internationale Organisationen und globale Gesundheitspartnerschaften haben diesen Ansatz übernommen und ihre Aktivitäten und finanzielle Förderung entsprechend angepasst. Die zugrundeliegenden, komplexeren sozioökonomischen Ursachen globaler Gesundheitsprobleme und alternative Lösungsansätze wurden dadurch oft sträflich vernachlässigt.

Seit ihrer Gründung hat die Gates Foundation Fördergelder von mehr als 18,3 Mrd. US-Dollar an Akteure im Gesundheitssektor vergeben. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) wurde durch sie bislang mit über 2,1 Mrd. US-Dollar gefördert. In den Jahren 2012/2013 war die Gates Foundation nach den USA der zweitgrößte Geber der WHO, weit vor Ländern wie Deutschland. Da sie ihre Gelder in der Regel zweckgebunden vergibt, hat sie einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Programmatik der WHO.

Philanthropische Stiftungen, allen voran die Gates Foundation und in der Vergangenheit die Rockefeller Foundation, beeinflussen die globale Gesundheitspolitik aber nicht nur durch ihre direkte finanzielle Förderung, sondern auch durch die Koppelung von Fördergeldern an Finanzierungszusagen von Regierungen (matching funds), durch die Unterstützung ausgewählter Forschungsprogramme, die Gründung globaler Gesundheitspartnerschaften, die Platzierung von Stiftungsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern in den Entscheidungsgremien der Partnerschaften, sowie durch direkte Advocacy-Arbeit auf höchster politischer Ebene.

Rockefeller, Gates und die globale Ernährungs- und Landwirtschaftsagenda

Philanthropische Stiftungen beeinflussen mit ihrer Arbeit in erheblichem Maße den Diskurs, die Forschung und Politik im Bereich landwirtschaftlicher Entwicklung und globaler Ernährungssicherheit. Die Rockefeller Foundation und in jüngerer Zeit auch die Gates Foundation spielen auch in diesem Sektor eine führende Rolle. Sowohl die Rockefeller als auch die Gates Foundation teilen die grundlegende Überzeugung, dass Hunger und Unterernährung in der südlichen Hemisphäre in erster Linie durch einen Mangel an Technologie, Wissen und Marktzugang verursacht ist. Infolgedessen betrachten sie technologische Innovation, u.a. auch die Gentechnik, und eine enge Zusammenarbeit mit der Lebensmittel- und Agrarindustrie als Weg zur Überwindung des weltweiten Hungers. Die Rockefeller Foundation war eine treibende Kraft der ersten „Grünen Revolution“, und die Gates Foundation ist derzeit ein wichtiger Förderer der „Allianz für eine Grüne Revolution in Afrika“ (AGRA). Insbesondere durch AGRA üben die beiden Stiftungen großen Einfluss auf die Agrarpolitik afrikanischer Regierungen aus.

Die Gates Foundation befürwortet explizit Gentechnik als Lösung für weltweite Ernährungsprobleme und unterstützt mehrere afrikanische Forschungsinstitute, die in ihren Ländern auf eine Legalisierung von gentechnisch verändertem Saatgut (GMOs) hinwirken. Zudem fördert sie Projekte wie „Water Efficient Maize for Africa“ (WEMA), die GMOs verbreiten. Durch eine strategische Mischung von finanzieller Förderung, u.a. von Forschung und wissenschaftlichen Publikationsserien, politischen Foren, wie der „Independent Leaders Group on Global Agricultural Development“ in den USA und dem „Montpellier Panel“, persönlichen Netzwerken und Advocacy-Arbeit war die Gates Foundation überaus

erfolgreich, sich ins Zentrum einer epistemic community zu setzen, die marktbasierete, technische Lösungen für die globalen Probleme von Hunger und Unterernährung propagiert.

Ohne Zweifel hat diese Strategie zusätzliche Mittel für die landwirtschaftliche Entwicklung mobilisiert. Die strukturellen Ursachen von Hunger und Mangelernährung wurden dabei allerdings kaum angetastet.

Risiken und Nebenwirkungen in den Blick nehmen

Über die letzten Jahrzehnte wuchs der philanthropische Sektor nicht nur gemessen an der Anzahl von Stiftungen, sondern auch gemessen an ihrem jährlichen Fördervolumen und der Reichweite ihrer Aktivitäten. Genaue Informationen über die Höhe des jährlichen Fördervolumens für internationale Zwecke sind nicht verfügbar – Schätzungen bewegen sich aber zwischen 7 und mehr als 10 Mrd. US-Dollar pro Jahr. Die überwiegende Mehrheit der Mittel privater Stiftungen konzentriert sich auf wenige ausgewählte Bereiche, allen voran der Gesundheitsbereich, während andere Bereiche, wie z.B. Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte unterfinanziert bleiben. Gleichzeitig sind philanthropische Stiftungen zunehmend in Aktivitäten und Programmschwerpunkte der Vereinten Nationen (UN) involviert.

Die Bill & Melinda Gates Foundation spielt eine besondere Rolle, da ihr Vermögen und ihr jährliches Budget das aller anderen Stiftungen bei weitem übertrifft. Die UN Foundation ist ein weiterer einflussreicher Akteur in der globalen Entwicklungspolitik, insbesondere im Rahmen des UN-Prozesses um eine neue nachhaltige Entwicklungsagenda.

Der Boom privater Stiftungen ist die Folge einer (Steuer-)Politik, die Reiche begünstigt und die Anhäufung privaten Vermögens von Multimilliardären wie Bill Gates ermöglicht. Die Kehrseite der Medaille sind eine wachsende Kluft zwischen Arm und Reich und zunehmende sozio-ökonomische Ungleichheiten innerhalb und zwischen Gesellschaften.

Es wäre irreführend, reiche Individuen wie Bill Gates, Warren Buffett oder Ted Turner allein dafür rügen zu wollen, dass sie einen Teil ihres Vermögens philanthropischen Zwecken stiften. Es müssen vielmehr jene politischen Entscheidungsträger und Gesetzgeber kritisiert werden, die die massive Anhäufung von Privatvermögen politisch ermöglicht und damit massive Einbußen öffentlicher Einnahmen in Kauf genommen haben – und weiterhin nehmen.

Das zunehmende Engagement von Stiftungen wird von Seiten der Politik nicht nur begrüßt, sondern geradezu ermutigt, nicht nur vom UN-Generalsekretär und Leitern der verschiedenen UN-Organisationen, sondern auch von einigen Mitgliedsstaaten. Sie tun dies in der Annahme, dass Regierungen die derzeitigen globalen Probleme allein nicht hinreichend bewältigen können.

Bisher herrschte bei Regierungen und internationalen Organisationen häufig ein undifferenziertes Vertrauen in die positive Rolle philanthropischer Stiftungen in der globalen Entwicklungszusammenarbeit vor. Wenngleich die UN und ihre Mitgliedsstaaten die Zusammenarbeit mit Unternehmen und philanthropischen Stiftungen intensivieren, bestehen kaum Regeln, die sicherstellen, dass sie selbst ihr eigentliches Mandat nicht verlieren.

Angesichts der Erfahrungen in den Bereichen Gesundheit und Landwirtschaft wäre eine gründliche Prüfung der Risiken und Nebenwirkungen der Aktivitäten philanthropischer Stiftungen geboten. Dabei dürfen Stiftungen keinesfalls über einen Kamm geschoren werden. Sie unterscheiden sich in ihrem Entwicklungsverständnis, ihren Prioritäten, und ihrer politischen Einflussnahme und Wirkung. Verallgemeinernde Schlussfolgerungen sind daher nur begrenzt möglich.

Risiken und Nebenwirkungen sieht die Studie hauptsächlich in vier Bereichen:

1. Philanthrokapitalismus – Anwenden der Wirtschaftslogik auf die Bereitstellung öffentlicher Güter

Viele private Stiftungen setzen auf unternehmens- und marktbasierete Instrumente in ihren Aktivitäten und erwarten von den Empfängern ihrer Fördermittel das gleiche. Dabei legen sie einen besonderen Schwerpunkt auf messbare Ergebnisse und kurzfristige Wirkungen. Dies kann zwar die Rechenschaftspflicht der Empfänger erhöhen, setzt sie aber unter erheblichen Druck, quantifizierbare Ergebnisse vorzuweisen. Dabei werden häufig Interventionen bevorzugt, die schnelle Ergebnisse erzielen, während strukturelle Maßnahmen mit längerfristigen und schwerer messbaren Resultaten vernachlässigt werden.

Da private Stiftungen den größten Teil ihres Stiftungsvermögens in den Finanzmärkten investieren, hängt ihr Einkommen und damit auch ihr Fördervolumen von der allgemeinen wirtschaftlichen Lage ab. Die Vergabe von Fördermitteln durch Stiftungen ist somit eher prozyklisch und tendiert dazu, in Krisenzeiten, in denen zusätzliche Mittel am dringendsten benötigt werden, zurückzugehen.

2. Einfluss auf Politik und Agenda-Setting

Stiftungen können enormen Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse und Agenda-Setting ausüben. Besonders deutlich wird das im Fall der Gates Foundation und ihrer Rolle in der globalen Gesundheitspolitik. Durch ihre finanzielle Förderung und ihre starke Advocacy-Arbeit trug sie zu einem Trend unter den Regierungen bei, vertikale Gesundheitsfonds besonderes zu fördern. Der Aufbau lokaler öffentlicher Gesundheitssysteme wurde dagegen in vielen Ländern lange Zeit vernachlässigt.

Einen ähnlich starken Einfluss hatte die Rockefeller-Foundation im Rahmen der „Grünen Revolution“ auf die internationale Agrarpolitik. Die Gates Foundation setzt diesen Weg fort, indem sie sich dafür stark macht, „moderne“ Landwirtschaft, einschließlich gentechnisch veränderten Saatguts, in afrikanischen Ländern zu verbreiten.

3. Fragmentierung von Global Governance und Schwächung der UN

Stiftungen wie die Gates Foundation, die Rockefeller Foundation oder die UN Foundation sind nicht nur finanzielle Unterstützer sondern auch Initiatoren und treibende Kraft hinter globalen Multi-Stakeholder Partnerschaften, wie z.B. Scaling up Nutrition (SUN).

Die zahlreichen globalen Partnerschaften und vertikalen Fonds agieren insbesondere im Gesundheitsbereich oft nebeneinander her und sind schlecht koordiniert. Zugleich wurden durch sie Aufgaben und Entscheidungsprozesse aus den eigentlich zuständigen UN-Organisationen ausgelagert. Dies hat zum Teil zu Inselösungen geführt, die voneinander abgekoppelt sind, und hat damit nicht nur zur institutionellen Schwächung der zuständigen UN-Organisationen wie der WHO beigetragen sondern auch sektorübergreifende Entwicklungsstrategien behindert.

Einige dieser Partnerschaften sind aber auch unter Demokratieaspekten problematisch. Denn mit ihnen erhalten private Geldgeber die Mitentscheidungsgehalt über die Prioritäten internationaler Politik und die Verwendung (zumindest teilweise) öffentlicher Gelder. Letztlich führen sie zu einer Informalisierung multilateraler Willensbildungsprozesse, schränken die Entscheidungsmacht und den Einfluss demokratisch legitimierter Institutionen ein, insbesondere von Regierungen und nationalen Parlamenten, und gefährden damit die mühsame Herausbildung demokratischer Entscheidungsstrukturen auf globaler Ebene.

4. Mangel an Mechanismen für Transparenz und Rechenschaft

Stiftungen sind weder gegenüber der Bevölkerung noch gegenüber den Empfängern ihrer Fördermittel rechenschaftspflichtig, seien es Regierungen, internationale Organisationen oder lokale Gemeinschaften. Üblicherweise sind sie nur ihren Stiftern und den eigenen Gremien gegenüber zu Rechenschaft verpflichtet. Dies sind meist nur einige wenige Personen. Je nach Land müssen Stiftungen nur in geringem Umfang Informationen über ihre Aktivitäten, meist nur über ihre allgemeinen Finanzen, veröffentlichen. Bis auf wenige Ausnahmen (u.a. die Gates Foundation und die Hewlett Foundation) berichtet kaum eine Stiftung gemäß globaler Berichtsstandards wie denen der International Aid Transparency Initiative (IATI). Nur wenige Stiftungen machen Folgeabschätzungen und Projektevaluierungen öffentlich zugänglich.

Vor diesem Hintergrund sollten Regierungen und zivilgesellschaftliche Organisationen den zunehmenden Einfluss großer philanthropischer Stiftungen, allen voran der Bill & Melinda Gates Foundation, kritischer beobachten. Sie sollten den geplant und ungeplant herbeigeführten Risiken und Nebenwirkungen mehr Beachtung schenken. Dies gilt insbesondere für den Einfluss mancher Stiftungen und der von ihnen propagierten Wirtschaftslogik auf den politischen Diskurs und die politische Agenda, die Fragmentierung von Global Governance und die Schwächung der Vereinten Nationen, die Abhängigkeit der Finanzierung öffentlicher Güter vom guten Willen und der Zahlungsbereitschaft von einzelnen Milliardären, sowie den Mangel an Mechanismen für Monitoring- und Rechenschaftspflicht.

In Anbetracht dieser Probleme sollten auch zivilgesellschaftliche Organisationen, die mit philanthropischen Stiftungen zusammenarbeiten, die Risiken und Nebenwirkungen stärker berücksichtigen und ihre Zusammenarbeit ggf. überdenken.

Impressum

Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR

Mozartstraße 9
52064 Aachen
info@misereor.de
www.misereor.de
Kontakt: Armin Paasch

Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst

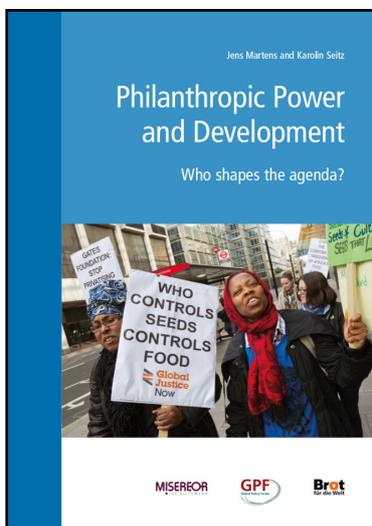
Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin
info@brot-fuer-die-welt.de
www.brot-fuer-die-welt.de
Kontakt: Sarah Lincoln

Global Policy Forum

Königstraße 37a
53115 Bonn
europe@globalpolicy.org
www.globalpolicy.org
Kontakt: Jens Martens

Autor/innen: Jens Martens und Karolin Seitz

Aachen/Berlin/Bonn/New York, Dezember 2015



Dieser Text ist eine Zusammenfassung der englischen Studie

Philanthropic Power and Development Who shapes the agenda?

Autor/innen: Jens Martens und Karolin Seitz
Veröffentlicht von Bischöfliches Hilfswerk
MISEREOR, Brot für die Welt – Evangelischer
Entwicklungsdienst, Global Policy Forum
ISBN 978-3-943126-21-1

Im Internet unter www.globalpolicy.org