

# Wirtschaft Macht Politik

Einfluss privatwirtschaftlicher Akteure  
in internationalen Politikprozessen



# Wirtschaft Macht Politik

Einfluss privatwirtschaftlicher Akteure  
in internationalen Politikprozessen

## **Herausgeber:**

### **Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR**

Mozartstraße 9  
52064 Aachen  
info@misereor.de  
www.misereor.de  
Kontakt: Klaus Schilder

### **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: Karolin Seitz

**Redaktion:** Jens Martens und Karolin Seitz

**Autorinnen und Autoren:** Berndt Hinzmann, Pia Eberhardt, Timo Lange, Sarah Lincoln, Benjamin Luig, Jens Martens, Daniel Mittler, Antje Schneeweiß, Karolin Seitz, Hans J. H. Verolme

**Redaktionelle Mitarbeit:** Wolfgang Obenland und Hannah Schimpl

**Titelbild:** UN Photo/Loey Felipe: „UN Global Compact Marks 15th Anniversary“, 15-Jahrfeier des UN Global Compact im Saal der UN Generalversammlung in New York am 25. Juni 2015.

**Gestaltung und Produktion:** www.kalinski.media

Diese Publikation enthält überwiegend die zum Teil aktualisierten und redaktionell bearbeiteten Beiträge von Vertreterinnen und Vertretern zivilgesellschaftlicher Organisationen, die an der Tagung „Wirtschaft Macht Politik“ am 4.-5. November 2015 in Berlin teilgenommen haben. Die Beiträge geben die Positionen der jeweiligen Autor/innen wieder.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-943126-25-9

Aachen/Berlin/Bonn, April 2016

# Wirtschaft Macht Politik

Einfluss privatwirtschaftlicher Akteure  
in internationalen Politikprozessen

# Inhalt

<b>Vorwort</b>	<b>3</b>
<b>I. Der wachsende Einfluss privater Akteure in internationalen Politikprozessen</b>	<b>7</b>
Wachsender Unternehmenseinfluss in den Vereinten Nationen ( <i>Jens Martens</i> )	7
Ein Abkommen von und für Konzerne – Unternehmenseinfluss in den TTIP-Verhandlungen ( <i>Pia Eberhardt</i> )	13
Die internationale Klimagegenbewegung – Unternehmenseinfluss in den Klimaverhandlungen ( <i>Hans J. H. Verolme</i> )	19
„Multistakeholderism“ ohne Grenzen – Konzerne im Zentrum der internationalen Ernährungspolitik ( <i>Benjamin Luig</i> )	31
Einfluss philanthropischer Stiftungen in der Entwicklungspolitik ( <i>Jens Martens und Karolin Seitz</i> )	39
<b>II. Kooperation und/oder Konfrontation? Erfahrungen deutscher NROs mit Unternehmensdialogen und Multistakeholder-Prozessen</b>	<b>46</b>
Reden ist Silber, Kampagnen sind Gold – Erfahrungen deutscher NROs mit Unternehmensdialogen ( <i>Antje Schneeweiß</i> )	46
Das Bündnis für nachhaltige Textilien – Feigenblatt oder innovative Initiative? ( <i>Berndt Hinzmann</i> )	50
Der Nationale Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte – mehr als nur <i>Participation</i> ? ( <i>Sarah Lincoln</i> )	55
<b>III. Schlussfolgerungen: Zivilgesellschaftliche Forderungen und Strategien zum Umgang mit Unternehmenslobby</b>	<b>58</b>
Lobbyregister: Transparenz als Kernelement einer demokratischen Kontrolle von Lobbyismus ( <i>Timo Lange</i> )	58
Lehren aus 20 Jahren lobbykritischer Arbeit auf EU-Ebene ( <i>Pia Eberhardt</i> )	62
Unternehmenseinfluss auf UN-Ebene – was ist zu tun? ( <i>Jens Martens</i> )	65
Zivilgesellschaft in Zeiten der corporate capture ( <i>Daniel Mittler</i> )	67
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>70</b>

## Vorwort

In den vergangenen Jahren haben sich die ökonomischen, sozialen und ökologischen Krisenerscheinungen weltweit verschärft: Mit dem massiven Wachstum der Weltwirtschaft erhöhte sich zwar der Lebensstandard von weiten Teilen der Weltbevölkerung. Zugleich hat sich aber auch die Kluft zwischen Arm und Reich sowohl innerhalb vieler Länder als auch zwischen den Ländern vergrößert. Die sozialen Disparitäten sind gewachsen – und mit ihnen das Potential für soziale Spannungen. Die Zahl der Menschen, die in Einkommensarmut leben, liegt noch immer bei etwa 2,5 Milliarden, die Zahl der Hungernden bei nahezu 800 Millionen Menschen. Ihre Menschenrechte werden kontinuierlich missachtet.

Als Folge umweltschädlicher Produktions- und Konsumweisen der globalen Mittel- und Oberschicht werden die natürlichen Ressourcen unseres Planeten massiv übernutzt. Der gefährliche Klimawandel setzt sich fort, der weltweite Ausstoß von Treibhausgasen erreichte 2015 ein ähnliches Rekordniveau wie in den Vorjahren. Auch das Artensterben hat sich in den vergangenen 20 Jahren beschleunigt. Nach Schätzungen der Weltnaturschutzunion IUCN verschwinden jedes Jahr mehrere tausend Tier- und Pflanzenarten von der Erde.

Die Kombination aus politischer Deregulierung (bzw. fortbestehenden Regulierungslücken) und technologischer Entwicklung ermöglichte ein rasantes Wachstum der globalen Finanzmärkte, deren Transaktionen zunehmend abgekoppelt von der realwirtschaftlichen Entwicklung erfolgen. Der zügellose Casino-Kapitalismus trug zur Destabilisierung der Weltwirtschaft maßgeblich bei und verschärfte ihre Krisenanfälligkeit.

Das Zusammentreffen von ökologischen, sozialen und ökonomischen Krisenerscheinungen veranlasst in wachsendem Maße Vertreter/innen aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft, über gemeinsame Ursachen und Auswege aus der *multiplen Krise* nachzudenken. Immer deutlicher wird, dass eine Politik des *business as usual* keine Option sein kann. „Business as usual is no longer an option, whether in terms of human dignity, equality or sustainability,“ hatte auch der Europäische Rat im Dezember 2014 festgestellt.

Gefordert ist eine aktivere Rolle der Politik auf nationaler und internationaler Ebene, um die „große Transformation“ hin zu einer zukunftsgerichteten Entwicklung weltweit zu ermöglichen. Diese Einsicht hat auch zu der neuen 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung geführt, die die 193 Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen im September 2015 verabschiedet haben. Sie steht unter dem programmatischen Titel „Transformation unserer Welt.“

Bislang stießen politische Schritte in diese Richtung auf den massiven Widerstand von Teilen der Wirtschaft. Zwar profitieren langfristig alle Menschen und Unternehmen von einer Politik, die der Achtung der Menschenrechte und dem Respekt vor den ökologischen Grenzen des Planeten oberste Priorität einräumt – und dies auch konsequent umsetzt. Aber kurzfristig gibt es Verlierer, vor allem in den Branchen, die vom Status quo profitieren, seien es die Finanzindustrie oder die Unternehmen der fossilen Ökonomie. Die Beharrungskräfte gegen die „große Transformation“ haben häufig weiterhin die Oberhand.

Diese Unternehmen, ihre Interessenvertreter und Lobbygruppen beeinflussen mit den unterschiedlichsten Instrumenten den gesellschaftlichen Diskurs und die politischen Entscheidungsprozesse. Nicht selten verfolgen sie eine Doppelstrategie: Auf der einen Seite demonstrieren sie Gesprächs- und Kooperationsbereitschaft, indem sie sich an unverbindlichen Dialogprozessen und Multistakeholder-Partnerschaften beteiligen; auf der anderen Seite üben sie massiven rechtlichen und ökonomischen Druck gegenüber Regierungen aus, um staatliche Regulierungen oder für sie nachteilige fiskalpolitische Maßnahmen zu verhindern. Damit sind sie, direkt oder indirekt, mitverantwortlich für ausbeuterische Arbeitsbedingungen, den Raubbau an Bodenschätzen und die verheerenden Folgen des Klimawandels in vielen Ländern des globalen Südens.

Vor diesem Hintergrund vereinbarten MISEREOR, Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst und das Global Policy Forum, sich im Rahmen eines Kooperationsprojektes mit dem wachsenden Einfluss von Akteuren des Privatsektors (Privatwirtschaft und private Stiftungen) auf internationale Politikprozesse zu beschäftigen. Konkret sollte herausgearbeitet werden, wie private Akteure den Diskurs in bestimmten Politikprozessen beeinflussen, welche privatwirtschaftlichen Akteure die Durchsetzung effektiver, verbindlicher Unternehmensstandards im Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsbereich verhindern, und was dagegen von zivilgesellschaftlicher Seite unternommen werden kann.

Im Rahmen des Projektes wurden bislang die drei Arbeitspapiere „Corporate influence in the Post-2015 process“, „Corporate Influence on the Business and Human Rights Agenda of the United Nations“ und „Corporate influence through the G8 New Alliance on Food Security and Nutrition in Africa“ sowie der Report „Philanthropic Power and Development – Who shapes the agenda?“ veröffentlicht. Sie stießen in Politik und Zivilgesellschaft auf große Resonanz und lösten auf UN-Ebene engagierte Diskussionen aus.

Die vorliegende Publikation bietet weitere Diskussionsbeiträge zu diesem Thema. Sie enthält überwiegend Texte von Vertreterinnen und Vertretern zivilgesellschaftlicher Organisationen, die an der Abschlussstagung „Wirtschaft Macht Politik“ im November 2015 in Berlin teilgenommen

haben, um dort über ihre Erfahrungen mit der Einflussnahme und den Lobbyaktivitäten der Wirtschaft in internationalen Politikbereichen zu berichten.

Vier besonders aktuelle Prozesse stehen dabei im Fokus, nämlich die Diskussionen über die 2030-Agenda sowie über Wirtschaft und Menschenrechte in den Vereinten Nationen, die internationalen Klimaverhandlungen, die Verhandlungen über ein transatlantisches Handels- und Investitionsabkommen (TTIP) und die internationale Agrarpolitik. Anhand von zwei bundesdeutschen Dialogforen mit der Wirtschaft, dem Textilbündnis und dem Prozess hin zu einem Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte („NAP-Prozess“), wird über das Für und Wider derartiger Multi-Akteurs-Initiativen diskutiert.

Ergänzt wird die Publikation um Beiträge, die auf der Basis der bisherigen Diskussionen innerhalb des Kooperationsprojekts resümieren, wie Politik und Zivilgesellschaft auf die Risiken und Nebenwirkungen, die mit der wachsenden Macht und Einflussnahme privatwirtschaftlicher Akteure verbunden sind, reagieren sollten.

Wir wünschen eine anregende Lektüre.

**Bernd Bornhorst,**

*Leiter der Abteilung Politik und globale Zukunftsfragen,  
MISEREOR*

**Heinz Fuchs,**

*Referatsleiter Wirtschaft und Umwelt,  
Brot für die Welt*

**Jens Martens,**

*Geschäftsführer,  
Global Policy Forum*



# I. Der wachsende Einfluss privater Akteure in internationalen Politikprozessen

## Wachsender Unternehmenseinfluss in den Vereinten Nationen

Jens Martens

Am 5. Juni 2013 fand im Treuhandrat der Vereinten Nationen in New York eine denkwürdige Veranstaltung statt. Damals trafen sich über 150 geladene Gäste zum Philanthropie-Gipfel der US-Zeitschrift *Forbes*. Der Gipfel wurde vom UN-Generalsekretär Ban Ki-moon eröffnet. Unter den Teilnehmern, die laut Veranstalter ein Vermögen von nahezu einer halben Billion US-Dollar repräsentierten, waren Multimilliardäre wie Bill Gates und Warren Buffet. Gesponsert wurde der Gipfel von der schweizerischen Großbank Credit Suisse. Den Tenor der Veranstaltung fasste *Forbes* später in einer Sonderausgabe (2. Dezember 2013) unter dem Titel „Entrepreneurs can save the world“ zusammen.

Die Veranstaltung war ein Symbol für die rapide wachsende Präsenz von privatwirtschaftlichen Akteuren auf der weltpolitischen Bühne – und dies nicht nur hinter den Kulissen oder in der Lobby des New Yorker UN-Gebäudes. Wirtschaftsvertreter/innen sind heute omnipräsent, wenn es um die Einflussnahme auf die globale Wirtschafts-, Finanz- und Handelspolitik geht. Aber auch in den internationalen Debatten über nachhaltige Entwicklung und die Wahrung der Menschenrechte spielen sie eine wachsende Rolle.

So schuf die Frauenrechtsorganisation der Vereinten Nationen UN Women im Juni 2014 einen Private Sector Leadership Advisory Council unter Leitung von Muhtar Kent, des Vorstandsvorsitzenden von Coca-Cola. Aufgabe des Beirats ist es, „to guide advocacy and resource mobilization efforts.“<sup>1</sup> Dem Beirat gehören Wirtschaftsführer an, die nach Ansicht von UN Women „already demonstrate a strong commitment to supporting women and girls.“ Dazu zählen neben Coca-Cola unter anderem Anglo American, Chanel, Goldman Sachs, L'Oréal, McKinsey & Company, Tupperware und Unilever.

Es sind vor allem große transnationale Konzerne, die in der internationalen Politik „mitmischen“. Ihre Interessenvertreter und Lobbygruppen be-

---

1 Vgl. UN Women press release „UN Women Launches Private Sector Leadership Advisory Council“ (2 June 2014), [www.unwomen.org/en/news/stories/2014/6/private-sector-leadership-advisory-council-launched#sthash.dQlCJDUM.dpuf](http://www.unwomen.org/en/news/stories/2014/6/private-sector-leadership-advisory-council-launched#sthash.dQlCJDUM.dpuf).

einflussen mit den unterschiedlichsten Instrumenten auch den Diskurs und die politischen Entscheidungsprozesse auf Ebene der Vereinten Nationen.

### **CSR-Initiativen und Multistakeholder-Partnerschaften**

Immer mehr Unternehmen nutzen diverse Formen freiwilliger Selbstverpflichtungen (Corporate Social Responsibility, CSR) und öffentlich-privater Partnerschaften, um verschärfte staatliche Regulierung als überflüssig und neue Formen von Multistakeholder-Governance als alternativlos darzustellen. Die Organisationen des UN-Systems sind mittlerweile hunderte derartiger Partnerschaften eingegangen. Dazu gehören beispielsweise die Initiative von Coca-Cola und dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) *Every Drop Matters* zur Unterstützung von Kleinprojekten im Wasserbereich, die Partnerschaft *Hairdressers Against AIDS* von UNESCO und L'Oréal sowie die *Better Than Cash-Allianz*, an der neben dem Kapitalentwicklungsfonds der UN (UNCDF) unter anderem die Finanzkonzerne VISA und Citigroup beteiligt sind. Hinzu kamen in den letzten Jahren eine Reihe globaler Partnerschaften, in denen transnationale Unternehmen, internationale Organisationen, Regierungen und auch einige zivilgesellschaftliche Organisationen mitwirken. Dazu zählen *Sustainable Energy for All*, *Scaling Up Nutrition* und *Every Woman Every Child*. Treibende Kräfte hinter diesen Partnerschaften sind unter anderem die Bill & Melinda Gates Foundation und die vom CNN-Gründer Ted Turner ins Leben gerufene UN-Foundation.

### **Werbung und Öffentlichkeitskampagnen**

Die offensichtlichste Form der Einflussnahme auf gesellschaftliche und politische Entscheidungsprozesse ist die Werbung, mit der bestimmte Lebensstile und Konsummuster propagiert werden („*live on the Coke side of life*“). Auf globaler Ebene sind Partnerschaftsinitiativen und Kooperationen mit der UN nicht selten Teil der Werbe- und Public Relations-Strategien von Konzernen. Sich als seriöser Partner der UN zu präsentieren, ist für viele Unternehmen eine besonders preiswerte Form der Werbung. So machte beispielsweise der Finanzbeitrag der Coca-Cola Company für *Every Drop Matters* und für UN Women 2013 mit 3,5 Millionen US-Dollar gerade einmal ein Tausendstel ihres Werbeetats aus.

### **Wissenschaft, Forschung und Beratung**

Wirtschaftsakteure üben gezielt über die Finanzierung bestimmter Forschungsbereiche und wissenschaftlicher Einrichtungen Einfluss auf Politik und Medien aus. Beraterfirmen wie McKinsey und sein McKinsey Global Institute propagieren marktkonforme Lösungen für globale Probleme und spielen inzwischen eine zentrale Rolle in vielen internationalen Initiativen. Think-tanks wie das World Economic Forum mit seinen diversen Gremien und Initiativen haben das politische Verständ-

nis von Globalisierung und globaler Problemlösung (mit Wirtschaftsunternehmen als den zentralen *change agents*) geprägt. Zur Lösung der weltweiten Ernährungsprobleme befürwortet die Bill & Mellinda Gates Foundation explizit die Gentechnik und fördert ausgewählte afrikanische Forschungsinstitute, die in ihren Ländern auf eine Legalisierung von genverändertem Saatgut hinwirken.

### **Personelle Verquickungen**

Der personelle Wechsel von Politikern in die Wirtschaft und ihre Interessenverbände und der umgekehrte Wechsel von Wirtschaftsvertretern in Politik und Ministerien (*revolving door*) sind keine neuen Phänomene. Sie sind ein Weg, über den Wirtschaftsinteressen unmittelbar die Politik beeinflussen können. Nachdem etwa der Vorstandsvorsitzende von Goldman Sachs Hank Paulson 2006 Finanzminister der USA wurde, konnte die Bank sicher sein, dass in der Finanzkrise der folgenden Jahre ihre Interessen gewahrt blieben. Auch auf internationaler Ebene ist diese Praxis verbreitet, auch wenn mangels Transparenz systematische Informationen darüber nicht vorliegen. Ein Mittel der Einflussnahme ist hier die Platzierung von Personal transnationaler Konzerne oder privater Stiftungen in den Sekretariaten internationaler Organisationen. In der Weltgesundheitsorganisation (WHO) werden beispielsweise zurzeit mindestens zwei Stellen im Top-Management von Mitarbeitern der Gates Foundation und der UN Foundation besetzt.

### **Lobbyarbeit und informeller Druck**

Die klassische Form der Einflussnahme der Wirtschaft auf die Politik bleibt die Lobbyarbeit, d.h. die Beeinflussung politischer Entscheidungsprozesse über informelle Gespräche und Papiere sowie förmliche Stellungnahmen. Dies geschieht auch auf internationaler Ebene in verstärktem Maße, sei es im Rahmen von Treffen der G20 mit Vertretern der B20 (Business 20), der Teilnahme von Wirtschaftsvertretern an den Diskussionen über die 2030-Agenda und die globalen Nachhaltigkeitsziele (SDGs), der Teilnahme der großen Buchprüfungsgesellschaften an den Sitzungen des UN Tax Committee, oder der Beteiligung des internationalen Arbeitgeberverbands (IOE) an den UN-Diskussionen über Wirtschaft und Menschenrechte. Häufig geht es dabei auch um die Verhinderung verbindlicher Regeln für die Wirtschaft.

Wirtschaftsvertreter liefen beispielsweise Sturm, als im Juni 2014 der UN-Menschenrechtsrat die Einsetzung einer Arbeitsgruppe erörterte, um ein rechtsverbindliches Instrument zur Regulierung der Aktivitäten transnationaler Unternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte zu erarbeiten. In Deutschland wandte sich die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) in einem Schreiben an Stephan Steinlein, Staatssekretär im Auswärtigen Amt. Darin zeigt sie sich „be-

sorgt über die aktuellen Entwicklungen im UN-Menschenrechtsrat“ und bat den Staatssekretär um „aktive Initiativen mit dem Ziel, dieser Entwicklung Einhalt zu gebieten.“<sup>2</sup> Der Staatssekretär antwortete umgehend und sicherte der BDA zu, dass sich die Ständige Vertretung Deutschlands in Genf gemeinsam mit den Partnern in der Europäischen Union dafür einsetzen werde, „die Annahme dieses Resolutionsentwurfs durch den VN-Menschenrechtsrat abzuwenden.“<sup>3</sup> In diesem Fall blieb der Lobbyismus der Wirtschaft allerdings (vorläufig) erfolglos. Der Menschenrechtsrat beschloss am 26. Juni 2014 gegen die Stimmen Deutschlands und seiner Partner die Einsetzung der Arbeitsgruppe.

### **Juristische Mittel**

Das letzte Mittel der Einflussnahme von Unternehmen auf politische Entscheidungen von Regierungen ist die Klage vor nationalen Gerichten oder internationalen Streitschlichtungsgremien, wie dem International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID). Ein Beispiel sind die zahlreichen Klagen von Tabakkonzernen gegen staatliche Beschränkungen von Zigarettenwerbung, wie z.B. die Klage von Philip Morris gegen die Regierung von Uruguay.

### **Doppelstrategie der Wirtschaft**

Nicht selten verfolgen Unternehmen und ihre Interessenverbände eine Doppelstrategie: Auf der einen Seite demonstrieren sie Gesprächs- und Kooperationsbereitschaft, indem sie sich an unverbindlichen Dialogprozessen und Multistakeholder-Partnerschaften beteiligen; auf der anderen Seite üben sie massiven rechtlichen und ökonomischen Druck gegenüber Regierungen aus, um staatliche Regulierungen oder für sie nachteilige fiskalpolitische Maßnahmen zu verhindern.

### **Verzweifeltes Werben um die Wirtschaft**

Die Vorstellung, Großkonzerne und ihre Lobbygruppen würden die Vereinten Nationen kapern, ist allerdings irreführend. Denn allzu oft sind es die Sekretariate der UN-Organisationen selbst, die angesichts leerer Kassen die Partnerschaft mit der Wirtschaft suchen.

Ein Beispiel dafür ist die UNESCO, die infolge des Zahlungsboykotts der USA seit 2011 in dramatischen Finanzierungsschwierigkeiten steckt. In einer Werbebroschüre listet sie in sieben Punkten auf, welche Vorteile eine Partnerschaft mit der UNESCO für Unternehmen bringt:

- 
- 2 Schreiben der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) an den Staatssekretär im Auswärtigen Amt Stephan Steinlein vom 19. Juni 2014.
  - 3 Schreiben des Staatssekretärs im Auswärtigen Amt Stephan Steinlein an die Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) vom 27. Juni 2014.

- » *Benefit from a strong image transfer by associating yourself with a reputable international brand and a prestigious UN agency*
- » *Win greater visibility on the international scene*
- » *Gain access to UNESCO's wide and diverse public and private scene*
- » *Benefit from UNESCO's role of a neutral and multi-stakeholder broker*
- » *Turn your Social Responsibility into reality*
- » *Strengthen your brand loyalty through good corporate citizenship*
- » *Boost your employees' motivation through hands-on experience in UNESCO's activities.*<sup>4</sup>

Bislang wurde in UN-Kreisen allerdings oft übersehen, dass der reklamierte Imagetransfer keine Einbahnstraße ist und die Rolle der Weltorganisation als „neutraler Broker“ durch zu große Wirtschaftsnähe massiven Schaden nehmen kann.

### **Risiken und Nebenwirkungen des wachsenden Wirtschaftseinflusses**

Die Risiken, die der wachsende Wirtschaftseinfluss in den Vereinten Nationen mit sich bringt, sind vielfältig.

Sehr offensichtlich ist die Gefahr eines Übergewichts ökonomischer Partikularinteressen gegenüber den weniger finanzstarken gemeinnützigen Organisationen der Zivilgesellschaft. Die Rezepte privatwirtschaftlicher Akteure zur Lösung globaler Probleme zielen jedoch regelmäßig auf die Schaffung eines unternehmerfreundlichen Investitionsklimas, den Abbau von Handelshemmnissen, die Öffnung der Märkte und die Beseitigung derjenigen Formen staatlicher und zwischenstaatlicher Regulierung, die die Handlungsfreiheit der Wirtschaft beeinträchtigen. Die bitteren Erfahrungen, die viele Länder des globalen Südens mit den Folgen von Deregulierung, Liberalisierung und erzwungener Marktöffnung gemacht haben, zeigen jedoch, dass die einfache Gleichung „was gut ist für die Wirtschaft, ist auch gut für die Gesellschaft“ nicht aufgeht.

Die verstärkte Kooperation von UN-Organisationen mit einzelnen Unternehmen kann zudem zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Derartige Partnerschaften können den beteiligten Unternehmen gegenüber ihren Konkurrenzfirmen einen Imagegewinn verschaffen, sie bei der Erschließung von Märkten unterstützen und ihnen den Zugang zu Regierungsstellen erleichtern. Die Leidtragenden sind nicht selten kleine lokale Unternehmen, denen eine solche Vorzugsbehandlung nicht zuteil wird.

Viele sehen den größten Aktivposten der Vereinten Nationen in ihrer moralischen Autorität und der bereits erwähnten Rolle als „neutraler

---

4 UNESCO (2014): Engage with UNESCO – leave your mark. UNESCO and the Private Sector. Paris. (<http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002288/228855e.pdf>), S. 9.

Broker“ zur Mediation von Interessenkonflikten. Aus diesem Grund ist der Schulterschluss mit solchen Unternehmen, deren Aktivitäten dem Geist der UN-Charta widersprechen und die für die Verletzung von Normen und Standards der UN verantwortlich sind, besonders problematisch. Er wirft ein schlechtes Licht auf die UN und schadet ihrer Reputation. Dies gilt insbesondere für Partnerschaften mit Konzernen wie Shell, Nestlé, oder Coca-Cola, denen die Verletzung von Umwelt-, Sozial- oder Menschenrechtsstandards vorgeworfen wird.

Bitter ist für die Sekretariate vieler UN-Organisationen, dass der finanzielle Nutzen ihrer Öffnung gegenüber der Privatwirtschaft bislang offensichtlich gering blieb. Bei UNDP kamen zwischen 2009 und 2013 gerade einmal 0,5 Prozent der Finanzbeiträge von privaten Unternehmen, bei UN Women machten die freiwilligen Beiträge aus dem Privatsektor 2013 gerade einmal 1,6 Prozent aus. Unternehmen erhalten das Image und die Beziehungen der UN praktisch zum Schnäppchenpreis.

Eine wichtige Ausnahme bilden Bill Gates und Ted Turner mit ihren Stiftungen. Turner's UN-Foundation finanziert mittlerweile wesentliche Bereiche der Öffentlichkeitsarbeit der UN. Die Gates Foundation war 2014 der zweitgrößte Finanzier der WHO nach den USA. Die Abhängigkeit der UN von diesen privaten Mäzenen und ihren Stiftungen wächst.

Dies wirft die Frage auf nach den Konsequenzen des wachsenden Einflusses privatwirtschaftlicher Akteure für demokratische Entscheidungsprozesse auf globaler Ebene. Denn die Kooperationen und Partnerschaften zwischen UN-Organisationen und privaten Akteuren vollziehen sich bislang außerhalb der Entscheidungsgewalt und der Kontrolle zwischenstaatlicher Gremien wie der UN-Generalversammlung. Bei einigen dieser Partnerschaftsmodelle erhalten private Geldgeber die Mitentscheidungsgewalt über die Prioritäten internationaler Politik und die Verwendung (zumindest teilweise) öffentlicher Gelder. Diese Modelle relativieren die politische und völkerrechtliche Stellung von Regierungen und Parlamenten. Sie reduzieren diese zu *Stakeholdern*, die auf gleicher Augenhöhe stehen mit privaten Unternehmen, Stiftungen und gelegentlich auch internationalen NGOs. Es ist höchste Zeit, diesen Trend zu stoppen, den wachsenden Wirtschaftseinfluss in der Weltpolitik einzudämmen und Modelle eines demokratischen Multilateralismus zu stärken.



**Jens Martens**

*ist Geschäftsführer des Global Policy Forum.*

## Ein Abkommen von und für Konzerne – Unternehmenseinfluss in den TTIP-Verhandlungen

*Pia Eberhardt*

Die Europäische Kommission preist die Verhandlungen zum geplanten transatlantischen Handelsabkommen TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership) mit den USA gerne als Paradebeispiel für Offenheit, Demokratie und Politik im Interesse der Menschen. „TTIP zum Erfolg zu führen bedeutet, alle Betroffenen anzuhören und einzubeziehen,“ heißt es auf ihrer TTIP-Homepage. Und in einem Werbevideo verspricht die Kommission: „Hier ist die Stimme von allen Beteiligten wichtig. Egal, ob sie leise oder laut ist. Und wir nehmen alle Sorgen ernst.“<sup>5</sup>

In Wirklichkeit interessiert sich die Kommission hauptsächlich für die Interessen transnationaler Kapitalakteure. Zur Vorbereitung der TTIP-Verhandlungen hat sich die EU-Behörde ganze 119 Mal hinter verschlossenen Türen mit Vertreter/innen großer Konzerne und ihren Lobbygruppen getroffen – und nur ein paar Mal mit Gewerkschaften und Verbraucherschützer/innen.<sup>6</sup> Bevor die TTIP-Gespräche im Februar 2013 offiziell angekündigt wurden, hatte sich die Kommission ausschließlich mit Vertreter/innen der Kapitaleseite zusammengesetzt.<sup>7</sup>

Die Beiträge zu den ersten öffentlichen Konsultation der EU zum TTIP kamen ebenfalls fast ausschließlich von Konzernen und Unternehmensverbänden. Ein Blick auf den Fragebogen verrät, warum. Dort finden sich Fragen wie: „Wenn Sie sich um Investitionsbeschränkungen sorgen, was sind dann die geschätzten zusätzlichen Kosten für ihre Geschäftstätigkeit (prozentual zur Investition) infolge dieser Beschränkungen?“<sup>8</sup> Offensichtlich ging es nicht um die Interessen von Arbeitnehmer/innen, Arbeitslosen, Verbraucherschützer/innen, Umwelt- oder Netzaktivist/innen.

Unternehmen und ihre Lobbygruppen wurden dagegen regelrecht genötigt, sich an den TTIP-Konsultationen zu beteiligen. In einer Email forderte die Kommission beispielsweise den Lobbyverband der europäischen Pestizid-Industrie (European Crop Protection Association, ECPA)

5 Europäische Kommission (2015): Wie wir die TTIP realisieren. Brüssel. ([http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/about-ttip/process/index\\_de.htm#\\_transparency](http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/about-ttip/process/index_de.htm#_transparency)).

6 Corporate Europe Observatory (2013): European Commission preparing for EU-US trade talks: 119 meetings with industry lobbyists. Brüssel. (<http://corporateeurope.org/trade/2013/09/european-commission-preparing-eu-us-trade-talks-119-meetings-industry-lobbyists>).

7 European Commission (2013): List of meetings with stakeholders 1 January 2012 – 19 April 2013. Brüssel. ([www.asktheeu.org/en/request/473/response/2049/attach/4/List%20of%20meetings%20with%20stakeholders.pdf](http://www.asktheeu.org/en/request/473/response/2049/attach/4/List%20of%20meetings%20with%20stakeholders.pdf)).

8 Public consultation on the future of EU-US trade and economic relations, <http://babcsf.org/uploads/Cion%20consultation%20on%20EU-US%20trade%281%29.pdf>, Übersetzung ins Deutsche: Pia Eberhardt.

auf, sich mit „innovativen Ideen“ für TTIP einzubringen, „um Kosten und Belastungen für Unternehmen infolge (bestehender und zukünftiger) unterschiedlicher Regeln und Regulierungen auf beiden Seiten des Atlantik zu minimieren.“ Denn, so die Kommission, „die europäische Pestizid-Industrie ist einer der Sektoren, die wir uns genauer anschauen wollen, um die Rahmenbedingungen für die Unternehmen zu verbessern.“ Und weiter: „Eine substantielle Beteiligung von Ihrer Seite, idealerweise gemeinsam mit ihrer US Partnerorganisation, wäre daher wichtig, um die Möglichkeiten für mehr Kooperation und Kompatibilität der Regeln auszuloten.“<sup>9</sup>

An Quellen wie dieser Email zeigt sich deutlich, dass die EU-Kommission ökonomische Akteure in den TTIP-Verhandlungen nicht nur gegenüber anderen Kräften der Zivilgesellschaft *privilegiert*, sondern die herrschende Klasse auch organisiert. Interessanterweise bezieht sich das nicht allein auf ‚europäische‘ Kapitalverbände, sondern auch auf die US-Seite. Anders als in anderen internationalen Verhandlungen hat die Kommission damit auch Erfolg, denn die Unternehmen agieren beim TTIP tatsächlich transatlantisch. Von der Pestizid- bis zur Autoindustrie, von der Chemie- bis zur Dienstleistungsindustrie werden Eingaben transatlantisch abgestimmt – durch Lobbyverbände, in denen im Wesentlichen die gleichen Konzerne und damit die gleichen Interessen organisiert sind.

### Wer lobbyiert am meisten für TTIP?<sup>10</sup>

US-amerikanische Unternehmen und Verbände lobbyieren in Brüssel aktiv für TTIP. Laut einer Untersuchung zum Lobbyismus in der Vorbereitungs- bzw. der ersten Phase der TTIP-Verhandlungen (Januar 2012 bis Februar 2014) hatten nur EU-Lobbygruppen wie der Arbeitgeberverband BusinessEurope mehr Kontakte mit der Europäischen Kommission als US-Unternehmen und ihre Verbände. Ebenfalls vorne dabei sind Unternehmenslobbyist/innen aus Deutschland, Großbritannien und Frankreich. TTIP ist also ein Projekt US-amerikanischer und westeuropäischer Kapitalfraktionen. Dagegen gab es zwischen Januar 2012 und Februar 2014 keinen einzigen Lobbykontakt zwischen der beim TTIP federführenden Generaldirektion Handel der Kommission und Lobbyist/innen aus Griechenland, Zypern, Malta, Portugal, Polen, Bulgarien, Ungarn, Tschechien, Slowenien, Estland, Litauen und Lettland.

9 Email von Geraldine Emberger von der Generaldirektion Handel an Friedhelm Schmider von ECPA, 26. Oktober 2012, veröffentlicht im Rahmen einer Informationsfreiheitsanfrage an die Europäische Kommission, <http://corporateeurope.org/sites/default/files/email-to-ecpa.pdf>, Übersetzung ins Deutsche: Pia Eberhardt.

10 Vgl. für die nächsten Abschnitte: Corporate Europe Observatory (2015): TTIP: a corporate lobbying paradise. Brüssel. (<http://corporateeurope.org/international-trade/2015/07/ttip-corporate-lobbying-paradise>).

Der europäische Arbeitgeberverband BusinessEurope, eine der mächtigsten Lobbygruppen in Brüssel, pflegt den mit Abstand engsten Kontakt zu den europäischen TTIP-Verhandler/innen. Auf Platz zwei der Top-TTIP-Lobbygruppen steht der Transatlantic Business Council, der über 70 Konzernspitzen von beiden Seiten des Atlantiks zusammenbringt und der in den 1990er Jahren auf Anregung der Europäischen Kommission und der US-Regierung ins Leben gerufen wurde. Dahinter folgen der Europäische Verband der Autobauer ACEA, der Chemieverband CEFIC, das European Services Forum, das ebenfalls einst auf Initiative der Europäischen Kommission gegründet wurde und für Dienstleistungskonzerne von Deutscher Bank bis Telefónica lobbyiert, der Verband der Lebensmittelindustrie FoodDrinkEurope, die mächtigste Lobbygruppe in den USA, die US Chamber of Commerce, sowie Digital Europe, der Lobbyverband von Elektronikunternehmen wie Apple, IBM oder Microsoft.

Viele dieser Verbände haben in der Vergangenheit bis aufs Mark gegen mehr Verbraucher/innen- und Umweltschutz in der EU gekämpft – z.B. die Lebensmittelkennzeichnung (FoodDrinkEurope), mehr Datenschutz (Digital Europe), Verbote von Chemikalien, die den Hormonhaushalt stören (CEFIC), und die Ausweitung des Mutterschutzes (BusinessEurope). Auch beim TTIP geht es ihnen nicht um höhere Schutzniveaus für Mensch und Umwelt, sondern um deren Absenkung bzw. Einfrieren.

### Konzerne bald Ko-Gesetzgeber?

Eines der TTIP-Kapitel, das Unternehmen in Zukunft mehr Möglichkeiten an die Hand geben würde, strikte Regulierungen zu bekämpfen, ist das Kapitel zur politikfeld-übergreifenden („horizontalen“) regulatorischen Kooperation. Schon früh forderten BusinessEurope und die US Chamber of Commerce in einem gemeinsamen Positionspapier, dass im TTIP ein Verfahren der „regulatorischen Verhandlung“ festgelegt werden solle, nach dem Gesetze in der EU und den USA in Zukunft von Konzernen mit verfasst würden. Wörtlich heißt es in ihrem gemeinsamen Vorschlag aus dem Jahr 2012: „Interessengruppen würden mit Regulierern zusammen an einem Tisch sitzen, um gemeinsam Gesetze zu schreiben.“<sup>11</sup>

Kein Wunder, dass die Lobbygruppen TTIP als einen möglichen „game changer“<sup>12</sup> (übersetzt etwa: Prozess der Neugestaltung der politischen Spielregeln) sehen, der die Art und Weise, wie in Zukunft dies- und jen-

11 Die Vorschläge inklusive der Bewertung durch die Europäische Kommission finden sich hier: <http://corporateeurope.org/sites/default/files/commission-assessment-bechamber-paper.pdf>, Übersetzung ins Deutsche: Pia Eberhardt.

12 Der Begriff „game changer“ entstammt einem internen Kommissionsprotokoll eines Treffens, bei dem die entsprechenden Vorschläge von BusinessEurope und der American Chamber of Commerce diskutiert wurden, vgl. <http://corporateeurope.org/sites/default/files/minutes-commission-bechamber-meeting.pdf>.

seits des Atlantiks Gesetze und Regulierungen erlassen würden, dramatisch zu ihren Gunsten verändern würde. Die Chamber of Commerce begreift die regulatorische Kooperation daher folgerichtig als eine Art ‚Geschenk, das sich immer aufs Neue verschenkt‘ („a gift that keeps on giving“)<sup>13</sup> – egal, ob Unternehmen in Zukunft Finanzmarktregulierungen bekämpfen wollen oder Pestizidverbote.

Möglich würde das durch eine „surreale Institutionalisierung von Lobbyeinfluss“.<sup>14</sup> So fasste die Chefin der europäischen Verbraucherschutzzorganisation BEUC Monique Goyens die mehrfach durchgesickerten EU-Verhandlungsvorschläge zur regulatorischen Kooperation im TTIP treffend zusammen. Demnach möchte die EU ein Frühwarnsystem etablieren, über das Unternehmen frühzeitig auf neue Regulierungsvorhaben Einfluss nehmen könnten – lange bevor irgendein Parlament eingeschaltet würde. Unternehmen bekämen neue Interventionsmöglichkeiten und ihre Einwände müssten berücksichtigt werden. Und bei Folgekostenabschätzungen für zukünftige Regulierungen ginge es in Zukunft weniger um die Interessen von Mensch und Umwelt als um Fragen ihrer Kompatibilität mit den Handelsinteressen transnationaler Konzerne.<sup>15</sup>

Die horizontale Kooperation im TTIP ist aber nur ein Kapitel, bei dem die EU-Kommission die Wünsche der Konzernlobbyisten zur Grundlage ihrer Position gemacht hat. Als 2014 der EU-Vorschlag zur regulatorischen Kooperation im Finanzsektor geleakt wurde, frohlockte der Lobbyverband der Londoner Finanzindustrie, TheCityUK, dass die Position nahezu vollständig aus ihrer Broschüre zu TTIP stammen könnte.<sup>16</sup> Und den EU-Vorschlag für das Chemie-Kapitel im TTIP kommentierte Reinhard Quick vom deutschen Chemieverband VCI so: „Die EU hat unseren Vorschlag in weiten Teilen übernommen.“<sup>17</sup>

### **Konzern-Klagerechte: Scharfe Waffe zur Bekämpfung von Politik**

Auch beim umstrittenen Investorenschutz im TTIP folgt die Europäische Kommission der Agenda von BusinessEurope & Co. – und ignoriert Tau-

13 Das Zitat stammt aus einem im Rahmen einer Informationsfreiheitsanfrage veröffentlichten, internen Kommissionsprotokoll zu Treffen mit US-Verbänden während einer Washington-Reise im Januar 2013. Erhältlich über CEO.

14 Goyens, Monique (2015): Regulatory cooperation: perhaps boring, but the TTIP storm on the horizon. ([www.beuc.eu/blog/regulatory-cooperation-perhaps-boring-but-the-ttip-storm-on-the-horizon/](http://www.beuc.eu/blog/regulatory-cooperation-perhaps-boring-but-the-ttip-storm-on-the-horizon/)), Übersetzung ins Deutsche: Pia Eberhardt

15 Vgl. Bank, Max/Haar, Kenneth (2015): TTIP-Verhandlungsdokument zeigt deutlich: EU-Verhandlungsposition höhlt Demokratie aus! ([www.lobbycontrol.de/2015/01/ttip-verhandlungsdokument-zeigt-deutlich-eu-verhandlungsposition-hoehlt-demokratie-aus/](http://www.lobbycontrol.de/2015/01/ttip-verhandlungsdokument-zeigt-deutlich-eu-verhandlungsposition-hoehlt-demokratie-aus/))

16 Normington, Richard (2014): Without Financial Services, the TTIP could be made to look a Monkey. ([www.thecityuk.com/blog/without-financial-services-the-ttip-could-be-made-to-look-a-monkey/](http://www.thecityuk.com/blog/without-financial-services-the-ttip-could-be-made-to-look-a-monkey/))

17 Zitiert nach: von Daniels, Justus/Orosz, Marta (2015): Auf Tuchfühlung. Wie die deutsche Lobby die TTIP-Verhandlungen beeinflusst. (<https://correctiv.org/recherchen/ttip/blog/2015/11/24/auf-tuchfuehlung/>).

sende, die sich im Rahmen der größten öffentlichen Konsultation in der Geschichte der EU gegen die exzessiven Rechte für ausländische Konzerne ausgesprochen haben, darunter Gewerkschaften, Umwelt- und Verbraucher/innen-Verbände, aber auch Akteure wie der Bundesverband mittelständische Wirtschaft, die Bayerische Staatsregierung, der Österreichische Städtebund und über 120 Wissenschaftler/innen.<sup>18</sup>

Neben der regulatorischen Kooperation ist der Investorenschutz im TTIP ein weiteres Instrument, das Unternehmen in Zukunft nutzen könnten, um Politik zu bekämpfen, die ihnen nicht passt. Denn manchmal genügt allein die Androhung einer Klage, um geplante Gesetze abzuwürgen oder zu verwässern – „regulatory chill“ heißt das im Fachjargon. Fünf Jahre nach Inkrafttreten des NAFTA-Freihandelsabkommens zwischen Mexiko, Kanada und den USA beschrieb ein kanadischer Regierungsbeamter das Phänomen folgendermaßen: „Bei beinahe jeder neuen umweltpolitischen Maßnahme gab es von Kanzleien aus New York und Washington Briefe an die kanadische Regierung. Da ging es um chemische Reinigung, Medikamente, Pestizide, Patentrecht. Nahezu jede neue Initiative wurde ins Visier genommen und die meisten haben nie das Licht der Welt erblickt.“<sup>19</sup>

Tatsächlich scheinen Unternehmen Investor-Staat-Klagerechte in internationalen Abkommen heute mehr als Waffe bzw. „Präventivschlag“ in politischen Auseinandersetzungen um Regulierungen zu nutzen, denn als Schutzschild gegen staatliche „Übergriffe“.<sup>20</sup> So verschwanden in Kanada zweimal Anti-Tabak-Gesetze in der Schublade, nachdem die Tabakindustrie mit NAFTA-Klagen gedroht hatte. In Indonesien wurden Unternehmen von einem Bergbau-Verbot im Regenwald ausgenommen, nachdem sie gedroht hatten, den Staat deshalb vor einem Schiedsgericht zu verklagen.<sup>21</sup> Auch Vattenfall hat im Rahmen einer Einigung bei seiner ersten Investitionsklage gegen Deutschland die Verwässerung einer Umweltauflage für das umstrittene Kohlekraftwerk im Hamburger Stadtteil Moorburg erreicht.<sup>22</sup> Und die neuseeländische Regierung hat angekün-

18 Siehe: Corporate Europe Observatory (2015): Investorenrechte im TTIP: EU-Kommission ignoriert kritische Stimmen. (<http://corporateeurope.org/de/international-trade/2015/03/investorenrechte-im-ttip-eu-kommission-ignoriert-kritische-stimmen>).

19 Greider, William (2001): The Right and US Trade Law. Invalidating the 20th Century, The Nation, 17. November. (<http://www.thenation.com/article/right-and-us-trade-law-invalidating-20th-century>), Übersetzung ins Deutsche: Pia Eberhardt.

20 Zachary Douglas, damals noch an der Universität Cambridge und heute Anwalt der Kanzlei Matrix Chambers, erwähnte diesen Trend auf der Konferenz 50 Years of Bilateral Investment Treaties in Frankfurt, 1.–3.12.2009.

21 Zu diesen und weiteren Fällen vgl. Tienhaara, Kyla (2011): Regulatory Chill and the Threat of Arbitration: A View from Political Science, in: Brown/Miles (Hrsg.) Evolution in Investment Treaty Law and Arbitration, Cambridge, S. 606-627.

22 Bernasconi-Osterwalder, Nathalie/Hoffmann, Rhea Tamara (2012): Der deutsche Atomausstieg auf dem Prüfstand eines internationalen Investitionsschiedsgerichts? Hintergründe zum neuen Streitfall Vattenfall gegen Deutschland (II). ([http://www.iisd.org/pdf/2012/powershift\\_forum\\_briefing\\_vattenfall.pdf](http://www.iisd.org/pdf/2012/powershift_forum_briefing_vattenfall.pdf))

dig, dass sie mit der Umsetzung ihrer Anti-Tabak-Gesetze bis zu einer Entscheidung in der Klage von Philip Morris gegen Australien wegen entsprechender Gesetze warten wird.<sup>23</sup> Selbst wenn der Tabakkonzern diese Klage verliert, hat sie dennoch den gewünschten Effekt erzielt: Gesetze zur Einschränkung des Tabakkonsums in anderen Teilen der Welt zumindest um einige Jahre zu verzögern. Die Gewinne von Philip Morris sprudeln in dieser Zeit weiter – und die gesamtgesellschaftlichen Kosten aufgrund von Ausgaben im Gesundheitssektor steigen.

### Stopp TTIP!

Es ist daher nicht verwunderlich, dass viele Menschen, die sich gegen TTIP engagieren und auf die Straße gehen, die Demokratiefrage antreibt. Sie wollen nicht hinnehmen, dass TTIP unter Ausschluss der Öffentlichkeit und nach den Wunschzetteln transnationaler Konzerne verhandelt wird. Und sie befürchten, dass TTIP den Einfluss von Unternehmen auf zukünftige Regulierungen dramatisch ausweiten könnte – zu Lasten aller anderen gesellschaftlichen Interessen und der Demokratie. So heißt es in der von über drei Millionen Menschen unterzeichneten europäischen Bürger/innen-Initiative gegen TTIP und das als Blaupause geltende CETA-Abkommen zwischen der EU und Kanada: „Wir wollen TTIP und CETA verhindern, da sie diverse kritische Punkte wie Investor-Staat-Schiedsverfahren und Regelungen zur regulatorischen Kooperation enthalten, die Demokratie und Rechtsstaat aushöhlen.“<sup>24</sup>

Die Anti-TTIP-Bewegung wirft damit grundsätzliche gesellschaftspolitische Fragen auf. Welche Macht sollen Unternehmen auf Politik haben? Was heißt Demokratie? Und welche Politik ist nötig, um Herausforderungen wie den Klimawandel oder soziale Ungleichheit anzugehen? Verträge von und für Konzerne à la TTIP sind auf diese Fragen sicher nicht die richtige Antwort.



**Pia Eberhardt**  
ist Forscherin und Campaignerin bei  
*Corporate Europe Observatory.*

23 Turia, Turiana (2013): Government moves forward with plain packaging of tobacco products, 19. Februar, ([www.beehive.govt.nz/release/government-moves-forward-plain-packaging-tobacco-products](http://www.beehive.govt.nz/release/government-moves-forward-plain-packaging-tobacco-products)).

24 Europäische Initiative gegen TTIP und CETA, (<https://stop-ttip.org/de/>)

## Die internationale Klimagegenbewegung – Unternehmenseinfluss in den Klimaverhandlungen

Hans J. H. Verolme

Die Einflussnahme der Wirtschaft und der Industrie auf die nationale und internationale Klimapolitik und deren Entscheidungen ist der Öffentlichkeit lange Zeit verborgen geblieben. Erst in jüngster Zeit ist das volle Ausmaß der miteinander abgestimmten Anstrengungen deutlich geworden, mit denen Unternehmen die politischen Entscheidungsträger und die Öffentlichkeit über einen Zeitraum von beinahe vier Jahrzehnten getäuscht haben. Es zeigt sich, dass der Lobbyismus der Interessenvertreter fossiler Energien die Klimaproblematik spürbar verschärft hat. Diese gezielten Bemühungen, wirksame Klimapolitik zu verzögern, führen langfristig zu Schäden, deren ganzes Ausmaß kaum absehbar ist. Es ist aber auch im zunehmenden Maße die Geschichte eines Rückzugsgefechtes.

### Rückblickend ist fast alles perfekt

Die Hälfte aller weltweiten Emissionen seit 1985 kann auf gerade mal neunzig Produzenten von Kohle, Öl, Gas und Zement (private Konzerne sowie Staatsbetriebe) zurückgeführt werden. Die zwanzig größten von ihnen sind für beinahe 30 Prozent der globalen Emissionen verantwortlich.<sup>25</sup>

Wenn seit den 1990er Jahren eine entschiedene Klimapolitik betrieben worden wäre, wie beim Erdgipfel 1992 beschlossen, hätten sich die weltweiten Emissionen auf einem zuverlässigen Niveau stabilisiert. Die globale Erwärmung hätte auf weniger als durchschnittlich 1,5°C begrenzt werden können. Das Klimaabkommen, das im Dezember 2015 in Paris von den UN-Mitgliedsstaaten verabschiedet wurde, war weltweit als notwendig erachtet worden, kann aber letztendlich wenig vorweisen. Statt die Wirtschaft in die Verantwortung zu nehmen, haben viele Regierungen deren Lobbyisten zu Mitgliedern von Delegationen bei internationalen Verhandlungen gemacht und sie mit offenen Armen als Berater bei der heimischen Gesetzgebung empfangen. Ich möchte das im Folgenden anhand von Beispielen aus Deutschland, den USA und den Klimaverhandlungen bei den Vereinten Nationen deutlich machen.

### Brüsseler Lobbyisten gegen saubere Luft

Der Einfluss deutscher Automobilhersteller auf politische Entscheidungsprozesse ist berüchtigt. Vertraut man dem Transparenzregister der EU, so

---

25 428 GT CO<sub>2</sub>e, vgl. Heede, Richard (2014): Tracing anthropogenic carbon dioxide and methane emissions to fossil fuel and cement producers, 1854–2010. In: *Climatic Change*, Vol. 122, Nr.1, S. 229–241 (<http://link.springer.com/article/10.1007/s10584-013-0986-y>).

wird die Auto-Lobby in Brüssel gemessen an ihrer Finanzkraft nur von der Lobby der Finanzindustrie übertroffen. Im September 2015 sickerten einige Dokumente zur Presse durch, die zeigten, dass die Bundesregierung sich stark für deutsche Autohersteller einsetzte, indem sie dafür warb, die ineffektiven Abgastests für Fahrzeuge beizubehalten. Genau diese Tests sind nun Objekt öffentlicher und rechtlicher Überprüfung, nachdem der sogenannte „Volkswagen-Skandal“ aufgedeckt wurde – ein Virus, der nun scheinbar auch auf andere Autohersteller übergesprungen ist.

Auch bei der Überarbeitung der europäischen Luftverschmutzungsstandards für Industrieanlagen (IPPC) erlaubte die EU Wirtschaftslobbyisten, den Prozess zu dominieren. Von den insgesamt 352 Mitgliedern der eingesetzten technischen Arbeitsgruppe stammten 183 aus der Industrie. Neben den 137 offiziellen Industrie-Vertretern waren 46 Vertreter der Regierungsdelegationen Industrie-Lobbyisten. Regierungsvertreter reichten einige Male einfach die Positionen von Lobbyisten als ihre eigene Position in den Prozess ein. Es ist deshalb nicht überraschend, dass die im April 2015 veröffentlichten Vorschläge für Verschmutzungsstandards schwächer sind als jene Standards, die in China, den USA und Japan gelten.<sup>26</sup>

### Zurück in die Zukunft

Der US-amerikanische Ölriese Exxon war sich bereits seit 1977 über den Klimawandel, seine Folgen und die Rolle der fossilen Industrie bewusst.<sup>27</sup> Eigene Wissenschaftler warnten damals davor, dass die globale Erwärmung für das bisherige Geschäft mit fossilen Energien eine ernsthafte Herausforderung darstellte und stellten fest, dass das Zeitfenster zur Bewältigung dieses Problems fünf bis zehn Jahre betrage. Anfangs nahm man das Problem ernst, und ein Jahrzehnt lang erforschten und beschrieben die Wissenschaftler des Unternehmens das Problem. Das endete urplötzlich im Jahr 1988. Seitdem hat die existentielle Bedrohung für das Geschäft das Unternehmen dazu veranlasst, eine abgestimmte Kampagne zu starten und zu finanzieren, durch die die Klimawissenschaft unglaubwürdig gemacht werden soll. Diese Kampagne dauert bis heute an.

Exxon mag unter den ersten gewesen sein, die sich des Klimawandels bewusst waren, aber andere Ölkonzerne lagen nicht weit dahinter. Tatsächlich unterhielt auch das Amerikanische Ölinstitut (API) von 1979 bis 1983 eine CO<sub>2</sub>- und Klima-Task Force, die die Klimawissenschaft beobachten sollte. Dieser Task Force gehörten neben Exxon Mobil auch

---

26 Vgl. Greenpeace (2015): Smoke & Mirrors. How Europe's biggest polluters became their own regulators. Brüssel. ([www.greenpeace.org/eu-unit/Global/eu-unit/reports-briefings/2015/Smoke%20and%20Mirror%20final%20report.pdf](http://www.greenpeace.org/eu-unit/Global/eu-unit/reports-briefings/2015/Smoke%20and%20Mirror%20final%20report.pdf)).

27 Vgl. <http://insideclimateneews.org/content/Exxon-The-Road-Not-Taken>.

Amoco, Philips, Texaco, Shell, Sunoco, Sohio an, sowie Standard Oil of California und Gulf Oil, beides Vorgänger von Chevron.<sup>28</sup> API begnügte sich jedoch nicht mit dem Spielfeldrand der politischen Debatten über den Klimawandel. 1998 stellte API die wissenschaftlichen Erkenntnisse über den Klimawandel als Lüge dar, verbreitete Fehlinformationen und versuchte tatkräftig, verbindliche Klimaregulierung zu verhindern.<sup>29</sup>

Eine weitere einflussreiche Lobbygruppe stellte die Global Climate Coalition (GCC) dar. Während 1988 als Reaktion auf die stärker werdenden Mahnungen der Wissenschaft von den Regierungen das Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) ins Leben gerufen wurde, gründeten zeitgleich mehrere Unternehmen vornehmlich der fossilen Energien die GCC.<sup>30</sup> Mehr als ein Jahrzehnt lang führte die GCC eine abgestimmte Multimillionendollar-Kampagne durch, um die wissenschaftlichen Resultate des IPCC zu unterminieren.<sup>31</sup> Die GCC existiert nicht mehr, doch ihre Mitglieder wie Southern Company und Exxon setzten die Zusammenarbeit sowohl mit dem GCC-Lobbyisten Don Pearlman von der Washingtoner Anwaltskanzlei Patton Boggs<sup>32</sup> als auch mit der World Coal Association fort.<sup>33</sup>

Den starken Lobbyaktivitäten u.a. der Ölindustrie trotzend, gelang es dem ersten Bericht des IPCC 1990, den Druck auf die Regierungen zu erhöhen, endlich zu handeln. Die UN-Mitgliedsstaaten begannen mit Verhandlungen über ein Klimaabkommen. Auf dem Erdgipfel in Rio de Janeiro 1992 wurde die Klimarahmenkonvention (UNFCCC) verabschiedet.

### Coal kills – die Kohle-Lobby

Nicht nur die Ölindustrie, sondern auch die übrige fossile Wirtschaft blieb nicht untätig. 1991 führte der Information Council of the Environment (ICE) in den USA eine flächendeckende Desinformationskampagne zur Leugnung der Realitäten des Klimawandels durch, u.a. über das Radio. Präsident des ICE war Gale Kappa vom Kohlegiganten Southern Company.<sup>34</sup>

28 Vgl. <http://insideclimatenews.org/news/22122015/exxon-mobil-oil-industry-peers-knew-about-climate-change-dangers-1970s-american-petroleum-institute-api-shell-chevron-texaco>.

29 Vgl. <http://insideclimatenews.org/sites/default/files/documents/Global%20Climate%20Science%20Communications%20Plan%20%281998%29.pdf>.

30 Vgl. [www.sourcewatch.org/index.php/Global\\_Climate\\_Coalition](http://www.sourcewatch.org/index.php/Global_Climate_Coalition). Dort findet sich auch eine Liste der GCC-Mitglieder.

31 Vgl. [www.nytimes.com/2009/04/24/science/earth/24deny.html?pagewanted=2&r=2](http://www.nytimes.com/2009/04/24/science/earth/24deny.html?pagewanted=2&r=2).

32 2014 schloss sich die Kanzlei mit Squire Sanders zur Kanzlei Squire Patton Boggs zusammen.

33 Vgl. unter [www.greenpeace.org/usa/wp-content/uploads/legacy/Global/usa/report/2009/10/don-pearlman-climate-council.pdf?174924](http://www.greenpeace.org/usa/wp-content/uploads/legacy/Global/usa/report/2009/10/don-pearlman-climate-council.pdf?174924) über Pearlmans Lobbyarbeit bei der Abteilungsdirektorin im US-Außenministerium, Paula Dobriansky, im Jahr 2001. Donald H. Pearlman verstarb 2005.

34 Vgl. UCS Climate deception dossier #5 unter [www.ucsusa.org/global-warming/fight-misinformation/climate-deception-dossiers-fossil-fuel-industry-memos](http://www.ucsusa.org/global-warming/fight-misinformation/climate-deception-dossiers-fossil-fuel-industry-memos).

Ungeachtet der Kampagne unterzeichnete US-Präsident George H.W. Bush 1992 die Klimarahmenkonvention (UNFCCC). Es stellte sich aber schon bald heraus, dass die in der UNFCCC verankerten freiwilligen Selbstverpflichtungen zur Emissionsbegrenzung nicht eingehalten werden würden. Im Jahr 1997 fanden weitere Verhandlungen in Kyoto statt, diesmal mit dem Ziel eines Übereinkommens mit verbindlichen CO<sub>2</sub>-Minderungszielen. Alle Industriestaaten sagten zu, ihre Emissionen zu reduzieren. Doch die GCC versuchte, die Umsetzung dieses weltumspannenden Abkommens zu Fall zu bringen, und startete eine Kampagne gegen die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls durch die USA. 2001 nahm der frisch gewählte US-Präsident George W. Bush sein vor der Wahl gegebenes Versprechen zurück, die Emissionen von Kraftwerken zu regulieren. Als Grund nannte er die Tatsache, dass die USA die Hälfte ihres Stroms aus Kohle bezog und die Stromkosten mit einer solchen Maßnahme ansteigen würden.

Die globale Klimapolitik befand sich in einer schwierigen Situation, bis schließlich das Kyoto-Protokoll 2005 in Kraft trat. Da die USA offensichtlich nicht mit von der Partie waren, war es nun an Europa, die Führung zu übernehmen. Die EU führte 2005 das von den USA inspirierte Emissionshandels-System für Kohlenstoffzertifikate ein, das etwa die Hälfte aller CO<sub>2</sub>-Emissionen der EU abdeckte. Doch dem sogenannten „CO<sub>2</sub>-Markt“ gelang es nie, die Emissionen insgesamt zu begrenzen, geschweige denn, Investitionen in Niedrig-Emissions-Lösungen zu lenken. Besonders die Schwerindustrie machte erfolgreich Lobby für kostenfreie Emissionsberechtigungen, indem sie immer wieder auf Nachteile im internationalen Wettbewerb verwies. Diese „Freifahrtscheine“ überfluteten dann jedoch den Emissionsmarkt während des Konjunkturrückgangs. Zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Artikels kann der EU-Emissionsmarkt hinsichtlich seiner Zielerreichung als gescheitert erklärt werden. Dies ist u.a. darauf zurückzuführen, dass es der Industrie gelang, die Regulierung zu untergraben. Sie wurden dabei unterstützt von vielen Regierungen, die häufig große Anteile an fossilen Industrien halten.

### „Hopenhagen“

Das Jahr 2009 sollte ein Meilenstein der internationalen Klimapolitik werden, aber die UN-Klimakonferenz in Kopenhagen endete mit einem Misserfolg. Kurz zuvor scheiterte im US-Kongress der gemäßigte Entwurf der Abgeordneten Waxman und Markey zur Klimagesetzgebung nach der teuersten PR-Schlacht in der Geschichte des Klimawandels. Dabei spielten Fehlinformationen von Lobbygruppen eine entscheidende Rolle. Sie argumentierten, das Gesetz würde die Strompreise für arme Amerikaner/innen in die Höhe treiben. Die Union of Concerned Scientists fand heraus, dass Kongressmitglieder Faxe erhalten hatten, die angeblich von Verbrauchernanwälten und Organisationen geschrieben worden waren, welche arme ethnische Minderheiten vertraten. In Wahrheit

kamen diese Briefe von einer Lobbyagentur, die für die Kohleindustrie arbeitete.<sup>35</sup>

### Kohlenstoffvermarktung

Mittlerweile ist die Verquickung von Regierungen und Wirtschaft ein dauerhaftes Merkmal des UN-Klimaprozesses geworden. Corporate Europe Observatory, eine NGO mit dem erklärten Ziel, den Lobbyismus in der EU offen zu legen, hat dokumentiert, wie Unternehmen offizielle Sponsoren der UN-Klimakonferenzen wurden. Sie versorgten Regierungsunterhändler/innen mit praktisch allem, vom kostenlosen Auto mit Chauffeur bis zum logoverzierten Trinkbecher. Die staatseigene polnische Kraftwerksgesellschaft PGE, der französische Kohlekraftwerksbauer Alstom und der Stahl- und Bergbaugigant ArcelorMittal waren alleamt Sponsoren der 19. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention (COP 19) 2013 in Warschau. Ein parallel veranstalteter „International Coal and Climate Summit“ der World Coal Association wurde vom polnischen Wirtschaftsminister unterstützt. Hauptrednerin war die Generalsekretärin der UNFCCC, Christiana Figueres. Auch die COP 21 in Paris hat eine große Zahl von Unternehmenssponsoren angezogen. Unter ihnen waren Air France, die sich gegen die Reduktion von Emissionen bei der Luftfahrt wehrt, der Autobauer Renault-Nissan, Suez Environment, ein starker Unterstützer des Fracking sowie die staatlich dominierte Elektrizitätsgesellschaft EDF und der Energieversorgungskonzern Engie, die beide zusammen für fast die Hälfte der Emissionen verantwortlich sind, die Frankreich insgesamt verursacht.

#### Gehört die Zukunft den Multi-Stakeholder-Initiativen?

Die großen Konzerne sind immer dankbar für Gelegenheiten, mit ihren Anliegen hausieren zu gehen – auch mit ungewöhnlichen Allianzpartnern in „Multi-Stakeholder-Initiativen“. Im September 2015 haben sich der Öl- und Gasriese Shell, der Bergbaugigant BHP Billiton sowie die Unternehmensberatung McKinsey und der Technologiekonzern General Electric mit dem US-amerikanischen Think Tank World Resources Institute und der European Climate Foundation zusammengetan, um die „Energy Transitions Commission“ zu gründen. Sie soll Regierungen hinsichtlich einer Grüneren Ökonomie „beraten.“<sup>36</sup> Atomenergie steht dabei weit vorne auf der Liste von Lösungen.

BHP Billiton legte seine eigenen politischen Schlussfolgerungen bereits im Vorfeld dar. Der Konzern argumentierte, dass auf der einen Seite die Nutzung von Kohle unter Anwendung von Verfahren der CO<sub>2</sub>-Abscheidung und -Speicherung (Carbon Capture and Storage, CCS) und mehr Nachfrage nach Uran sowie auf der anderen Seite der

35 Vgl. UCS Climate deception dossier #5 unter [www.ucsusa.org/global-warming/fight-misinformation/climate-deception-dossiers-fossil-fuel-industry-memos](http://www.ucsusa.org/global-warming/fight-misinformation/climate-deception-dossiers-fossil-fuel-industry-memos).

36 Vgl. [www.energy-transitions.org/](http://www.energy-transitions.org/).

Schutz der Regenwälder durch marktbasierende Kompensationsmechanismen sowohl dem eigenen Business-Modell dienen würden als auch dem Klimaschutz.<sup>37</sup> Wenn wir also denjenigen glauben wollen, die uns die Klimakatastrophe beschert haben und ein Umsteuern in den letzten Jahrzehnten effektiv verhindert haben, dann ist *business as usual* kein Problem.

Für den Multi-Stakeholder-Ansatz macht sich auch das Weltwirtschaftsforum stark. Mit seiner Global Redesign Initiative hat es 2010 für eine aktive Rolle von Unternehmen in der Global Governance geworben.<sup>38</sup> Die Global Redesign Initiative sieht vor, zwischenstaatliche Entscheidungsprozesse durch ein globales System von Multi-Stakeholder-Governance zu ersetzen. Aber was bedeutet es, wenn selbstausgewählte Unternehmensbosse gemeinsam mit Politiker die Zukunft gestalten? Diese Frage geht weit darüber hinaus, die Verantwortung der Unternehmen für die Klimakrise aufzuzeigen. Klarer ausgedrückt: Um eine solch tiefgehende und komplexe Krise wie den Klimawandel zu bewältigen bedarf es einer Stärkung von Demokratie, Rechenschaftspflicht und Rechtsstaatlichkeit, nicht einer Verwässerung von demokratischer Macht und gesetzlicher Durchsetzung.

### Können uns Dinosaurier retten?

Dass technologische Innovationen das komplexe Klimasystem ohne tiefgreifende soziale und ökonomische Veränderungen bewahren können, ist meiner Meinung nach eine Illusion. Wirtschaft und Technologie spielt in der Transformation ohne Zweifel eine wichtige Rolle. Die Revolution der erneuerbaren Energien ist ein Beispiel dafür. Dieses Beispiel ist aber keine Blaupause für eine saubere und gerechte Zukunft. Die Antwort auf die Frage „wer entscheidet“ und „wer profitiert“ auf dem Weg hin zu einer klimasicheren Zukunft muss Ergebnis von robusten politischen Entscheidungen und komplexen demokratischen Prozessen über jedes einzelne Thema sein. In der Arena des Klimawandels würden einige Wirtschaftsvertreter solche schwierigen und unvorhersehbaren Debatten lieber vermeiden. Warum nicht einfach den technologischen Reset-Knopf drücken? Die Wirtschaft kann unser Retter sein! Tatsächlich dämmerte es spätestens zum Zeitpunkt des Kopenhagen-Gipfels 2009 vielen Wirtschaftsvertretern, dass sie zumindest als Teil der Lösung angesehen werden sollten.

Andere führten den Kampf für fossile Energieträger fort: 2012 war die COP 18 in Doha die Bühne eines starken gemeinsamen Vorstoßes von OPEC-Ländern und Unternehmen, die für die Technik der CO<sub>2</sub>-Abscheidung und -Speicherung (CCS) plädierten. Das australische Global CCS Institute, von der dortigen Regierung mit 300 Millionen australi-

---

37 Vgl. [www.bhpbilliton.com/~media/bhp/documents/investors/reports/2015/bhpbillitonclimatechangeportfolioanalysis2015.pdf](http://www.bhpbilliton.com/~media/bhp/documents/investors/reports/2015/bhpbillitonclimatechangeportfolioanalysis2015.pdf).

38 Vgl. dazu [www.umb.edu/gri](http://www.umb.edu/gri).

schen Dollar gefördert, betrieb bei den Delegierten in Doha Lobbyarbeit, damit sie CCS als klimafreundliche Technologie anerkannten.<sup>39</sup>

Angeblich klimafreundliche Technologien treten in verschiedenen Erscheinungsbildern auf. Das Narrativ, das in den Debatten über die Bekämpfung des Klimawandels zunehmend Gehör findet, ist jedoch gefährlich. Demzufolge bedürfen Regierungen und Menschen der Wirtschaft, um technische Lösungen hervorzubringen. Wir hätten keine andere Wahl als technologische Lösungen zu akzeptieren, einschließlich des Geo-Engineerings, wenn wir eine tiefgreifende Klimakrise verhindern wollten. Bei solchen Überlegungen ist es nicht verwunderlich, dass in Paris „Ali Baba und die vierzig reichen Männer“ auf der Bildfläche erschienen: Bill Gates (Microsoft) rief einige seiner anglo-amerikanischen Milliardärs-Freunde zusammen, wie Mark Zuckerberg (Facebook), Richard Branson (Virgin), Jeff Bezos (Amazon), sowie einige der reichsten Männer aus dem „Rest“ der Welt, wie Mukesh Ambani (Reliance, Indien), Aliko Dangote (Dangote, Nigeria), Jack Ma (Alibaba, China) und Hasso Plattner (SAP, Deutschland), um die *Breakthrough Energy Coalition*<sup>40</sup> zu gründen. Zehn Regierungen gesellten sich zu der „Mission Innovation“.<sup>41</sup>

Die Verpflichtung, öffentliche Ausgaben für Forschung und Innovation zu erhöhen, ist ohne Zweifel notwendig und sehr willkommen. Wer entscheidet aber, welche Art von Innovationen, einschließlich Technologien, die Gesellschaft tatsächlich will und benötigt, solange dafür keine sozialen und ökologischen Kriterien existieren? Angesichts der Verantwortung von Unternehmen für die Klimakatastrophe sollten wir mehr als skeptisch sein, die Macht über das Thermostat unseres Planeten und über das Leben von Milliarden von Menschen in die Hände einiger weniger Technologieunternehmen und Unternehmensbosse zu legen.

### Ein letzter Grabenkampf?

Abschließend nochmals ein Blick auf die fossile Industrie, die in keinsten Weise das Unumgängliche akzeptiert hat. In weiten Teilen der hochindustrialisierten Welt hat die fossile Industrie sorgfältig drei Themen ausgewählt, zu denen sie Stellung nimmt: (1) Schutz von schmutzigen Arbeitsplätzen; (2) die angeblich hohen Kosten erneuerbarer Energien; und (3) die Gefährdung zuverlässiger Energieversorgung. In Entwicklungsländern argumentiert sie vor allem mit den höheren Kosten von erneuerbaren Energien im Vergleich zur Kohle und der dringenden Notwendigkeit, allen Menschen Zugang zu Elektrizität zu ermöglichen.

39 Vgl. [www.smh.com.au/federal-politics/political-news/coal-hard-life-of-day-for-dud-scheme-20120616-20gog.html](http://www.smh.com.au/federal-politics/political-news/coal-hard-life-of-day-for-dud-scheme-20120616-20gog.html).

40 Vgl. [www.breakthroughenergycoalition.com](http://www.breakthroughenergycoalition.com).

41 Vgl. <http://mission-innovation.net/>.

Die fossile Industrie kämpft hart um ihre Privilegien: der Erteilung von kostenfreien Zertifikaten im Rahmen des EU-Emissionshandelssystems (ETS), Ausnahmen vom Zuschlag auf erneuerbare Energien in Deutschland, Subventionen auf Öl und Gas sowie Steuererleichterungen für Investitionen der energieintensiven Industrie. Nachdem mittlerweile erneuerbare Energien im Vergleich zu den Kosten fossiler Energieträger wettbewerbsfähig sind und Dänemark gemeinsam mit Deutschland die Netzstabilität verbessert und nicht reduziert hat, wird der Kampf heftiger.

Ein Beispiel besonders aggressiven Wirtschaftslobbyismus in Deutschland war die 2012 begonnene Kampagne gegen die angeblich hohen Kosten der deutschen Energiewende. Diese Kampagne wurde von der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM), einer von den Arbeitgeberverbänden der Metall- und Elektro-Industrie geförderten Lobbyorganisation, initiiert.<sup>42</sup> Die Kampagne wurde zeitlich darauf abgestimmt, die Bundestagswahlen 2013 und die nachfolgenden Koalitionsverhandlungen zu beeinflussen – mit Erfolg, wie es scheint. Die neue Regierung nahm grundlegende Veränderungen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) vor. Die Subventionen für erneuerbare Energien wurden reduziert, ohne die Ausnahmen vom Erneuerbare-Energien-Zuschlag für die Industrie abzuschaffen. Mit diesem Zuschlag hatten die Privathaushalte die Einleitung der erfolgreichen deutschen Erneuerbare-Energien-Revolution finanziert, während die energieintensive Industrie Ausnahmen genoss.

Im „Schwarzbuch Kohlepolitik“ hat Greenpeace die einzigartige Vereinnahmung der deutschen Politik durch Energieunternehmen ausführlich dokumentiert.<sup>43</sup> Es zeigt, dass Politiker fast aller Parteien so eng mit der Kohleindustrie verbandelt sind, dass eine vernünftige ökonomische Entscheidungsfindung, geschweige denn das tatsächliche Einwirken auf den Klimawandel, nahezu unmöglich geworden ist.

Dabei findet die Industrielobby gelegentlich auch Unterstützung bei Gewerkschaften. Glaubt man der Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie (IG BCE), ist das Land dabei, Hunderttausende von Arbeitsplätzen zu verlieren, sollte der Braunkohlesektor nicht ausgebaut werden. Die IG BCE behauptet, dass allein in der Lausitz diese Industrie für mehr als 30.000 Arbeitsplätze verantwortlich ist. Eine im Auftrag der Landesregierung von Brandenburg erstellte Studie prognostiziert allerdings, dass bis

---

42 Vgl. dazu auch netzwerkrecherche (2015): Kurzstudie. Gefallen an Gefälligkeiten. Journalismus und Korruption. Berlin, ([https://netzwerkrecherche.org/files/nr-kurzstudie-gefallen\\_an\\_gefaelligkeiten-web.pdf](https://netzwerkrecherche.org/files/nr-kurzstudie-gefallen_an_gefaelligkeiten-web.pdf)).

43 Vgl. Greenpeace (2015): Schwarzbuch Kohlepolitik. Hamburg ([www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/20130409-schwarzbuch-kohle.pdf](http://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/20130409-schwarzbuch-kohle.pdf)), und für die Berichterstattung darüber z.B. [www.sueddeutsche.de/wissen/schwarzbuch-kohlepolitik-von-greenpeace-wenn-politiker-kohle-machen-1.1646056](http://www.sueddeutsche.de/wissen/schwarzbuch-kohlepolitik-von-greenpeace-wenn-politiker-kohle-machen-1.1646056).

zum Jahr 2030 infolge von Rationalisierungen allenfalls 6.000 Menschen in der Braunkohlewirtschaft beschäftigt sein werden.<sup>44</sup>

Der Einfluss großer Konzerne geht allerdings weit über das direkte Einwirken auf alltägliche politische Entscheidungsprozesse hinaus. Immer wieder agieren auch Wirtschaftsforschungsinstitute wie das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI)<sup>45</sup> und das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) im Interesse der deutschen Energieindustrie. In einem bemerkenswerten transatlantischen Projekt unterstützte RWI sogar das American Enterprise Institute darin, in einem Report fragwürdige Informationen über die Probleme der Einspeisevergütung für die Solar- und Windenergie in Deutschland zu verbreiten.<sup>46</sup>

### Die „Klimaskeptiker“ und ihre Förderer

Die Verbindung zwischen dem Säen von Zweifeln am Klimawandel durch die sogenannten „Klimaskeptiker“ und der Finanzierung und des Lobbyismus von Teilen der Wirtschaft gegen effektive Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels ist unverkennbar. Dies wurde besonders gut in den USA dokumentiert.

Bis 2008 hatten dort Koch Industries und ExxonMobil Klimaskeptiker lange Jahre mit großen Summen unterstützt. Seither konnte ein starker Rückgang nachweisbarer Finanzierung durch Unternehmen beobachtet werden.<sup>47</sup> Dies ging allerdings mit einem starken Anstieg von sogenannten „dark money“-Fonds einher, wie z.B. dem DonorTrust, einer Stiftung, deren Spender nicht zurückverfolgt werden können und die für ein Viertel der nachweisbaren Finanzierung von Klimaskeptikern verantwortlich ist.<sup>48</sup> Diese Stiftung wird durch eine kleine Anzahl weiterer konservativer Stiftungen ergänzt, die für „ultra-free market ideas“ werben.

Es mag einige überraschen, doch das organisierte Streuen von Zweifeln am Klimawandel ist nicht unerheblich. Eine neue Studie hat gezeigt, dass die Attacken auf die Klimawissenschaft in den letzten Jahren sogar zugenommen haben.<sup>49</sup> Die Analyse von mehr als 16.000 Dokumenten von 19 konservativen, meist US-amerikanischen Think Tanks, wie dem Heartland Institute, dem Cato Institute und dem American Enterprise Institute, zeigte, dass sich die beinahe religiöse Opposition gegen die Klimawandelwissenschaft zwischen 1998 und 2013 verstärkt hat.

44 Vgl. <http://klima-der-gerechtigkeit.boellblog.org/2015/03/26/gabriels-klimabeitrag-und-die-arbeitsplaetze-in-der-braunkohle/>.

45 Vgl. z. B. [https://lobbypedia.de/wiki/Kampagne\\_der\\_INSM\\_und\\_des\\_RWI\\_gegen\\_die\\_F%C3%B6rderung\\_des\\_%C3%96kostroms](https://lobbypedia.de/wiki/Kampagne_der_INSM_und_des_RWI_gegen_die_F%C3%B6rderung_des_%C3%96kostroms).

46 Vgl. <https://thinkprogress.org/climate/2011/02/18/207533/american-enterprise-institute-aei-euro-pean-attacks-on-clean-energy-jobs/>.

47 Vgl. Brulle, Robert J. (2014): Institutionalizing delay: foundation funding and the creation of U.S. climate change counter-movement organizations. In: *Climatic Change*, Vol. 122, S. 681-694.

48 Vgl. [www.donortrust.org](http://www.donortrust.org).

49 Vgl. Boussalis, Constantine/Coan, Travis G. (2016): Text-mining the signals of climate change doubt. In: *Global Environmental Change*, Vol. 36 (January 2016), S. 89–100.

Obwohl sich diese Think Tanks weniger auf politische Fragen fokussierten, gelang es ihnen über die Jahre, Zweifel am Klimawandel zum Lackmustest für „ideological correctness“ der politisch Rechten zu machen. Dies zeigt sich beispielsweise in den Debatten um den Präsidentschaftskandidaten bei den US-Republikanern.

Weitere, kürzlich veröffentlichte Untersuchungen zeigen, in welchem Ausmaß die Fördergelder von Unternehmen klimaskeptische Organisationen beeinflussten.<sup>50</sup> Sie zeigen ein soziales Netzwerk oder ein „Ecosystem der Einflussnahme“ zwischen Unternehmen und Klimaskeptikern. Organisationen, die von Unternehmen gefördert wurden, äußerten in ihren Publikationen konsistenter und koordinierter Zweifel am Klimawandel als Organisationen ohne Unternehmensfinanzierung.

Inzwischen formulieren viele Unternehmen ihre Opposition gegen dringliches Handeln im Klimabereich subtiler. Think Tanks, die von der Finanzierung durch Unternehmen abhängig sind, unterstützten das Spiel weiterhin. Die Energieindustrie in Europa nimmt derzeit eine scheinbar nuanciertere Position gegenüber der Bekämpfung des Klimawandels ein. Achim Brunnengräber konstatiert, dass sich die Anzeichen dafür mehren, dass Klimaskeptiker auch in Deutschland an politischem Terrain und Aufmerksamkeit gewinnen. Die Leugnung des Klimawandels sei allerdings nicht mehr zentral. Die Skeptiker fokussierten ihre Kritik stärker auf die politischen Konsequenzen, die als Antwort auf den Klimawandel gezogen werden. Aus „Klimaleugnern“ würden „Klimapolitikskzeptiker“.<sup>51</sup>

## Schlussfolgerungen

Viele Vertreter der Zivilgesellschaft sehen das Pariser Klimaabkommen als Erfolg. Sie sehen in ihm ein Abkommen, das das Ende des Zeitalters der fossilen Energien einläutet. Aber es ist nicht die Zeit für Selbstgefälligkeit: Liest man die Wirtschaftspresse, sieht die Realität deutlich gemischer aus.

Nur kurz nach Paris wurde eine ganze Reihe neuer Steinkohlekraftwerke in Auftrag gegeben. Gleichzeitig genehmigte beispielsweise Australien den Ausbau des Abbot Point-Hafens zur Unterstützung des indischen Kohleförderunternehmens Adani, obwohl weltweit Bedenken über die negativen Auswirkungen auf das benachbarte Great Barrier Riff geäußert wurden. Zumindest hier hat das tödliche Narrativ, dass Kohle zur Entwicklung beiträgt, offensichtlich den Lobby-Kampf für sich entschieden.

Wo sollten nun integre Unternehmensführer, Politiker und Aktivisten bei der Bekämpfung des Klimawandels und der Begrenzung des Unter-

50 Vgl. Farrell, Justin (2016): Corporate funding and ideological polarization about climate change. In: Proceedings of the National Academy of Sciences, vol. 113, no. 1 (January 5, 2016), S. 92–94.

51 Vgl. Brunnengräber, Achim (2013): Klimaskeptiker in Deutschland und ihr Kampf gegen die Energiewende. IPW Working Paper 1/2013. Wien: Universität Wien, S. 4 ([https://politikwissenschaft.univie.ac.at/fileadmin/user\\_upload/inst\\_politikwiss/IPW\\_Working\\_Papers/IPW-WP-1\\_2013-Achim-Brunnengraeber.pdf](https://politikwissenschaft.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/inst_politikwiss/IPW_Working_Papers/IPW-WP-1_2013-Achim-Brunnengraeber.pdf)).

nehmenseinflusses ansetzen? Aus meiner Sicht sollten sie folgende drei Empfehlungen umsetzen:

1. Subventionierung von Katastrophen stoppen: Die heutige Klimapolitik wirkt mehr lokal als global. Nur wenige Unternehmen müssen Angst vor strengen, weltweit geltenden Regeln haben, die ihr Geschäftsmodell untergraben könnten, Gewinn auf Kosten der Allgemeinheit zu machen. Doch die Unternehmen der fossilen Energiewirtschaft geraten zunehmend unter Druck. Sogar der Internationale Währungsfonds (IWF) hat jüngst gefordert, dass die mehr als fünf Billionen (!) US-Dollar jährlich an direkten und indirekten Subventionen für diesen Sektor abgebaut werden müssen.<sup>52</sup>
2. Direkte Aktionen und konkrete Alternativen entwickeln: Klimaaktivisten fordern die Energieindustrie verstärkt mit Aktionen zivilen Ungehorsams heraus, etwa gegen den Braunkohletagebau im Rahmen der Aktion „Ende Gelände.“ Die deutsche Energiewende wird vor allem von Privathaushalten, Bauern und Kleinunternehmen getragen. Solche erfolgreichen Maßnahmen und die Suche nach konkreten Alternativen sollten weiter unterstützt und auf andere Wirtschaftssektoren, wie den Transport- und Landwirtschaftssektor, ausgeweitet werden.
3. Unternehmenseinfluss aufdecken und Rechtsmittel nutzen: Heute ist allgemein bekannt, dass beispielsweise deutsche Unternehmen ihren weltweiten Erfolg nicht nur durch Technik, sondern auch durch besonders guten Lobbyismus erzielten. LobbyControl hat aufgezeigt, welchen Einfluss Kampagnen, etwa der Automobil- und Stahlindustrie, auf die deutsche Politik haben. Ironischerweise ging die Einflussnahme von Unternehmen auf die deutsche Energiepolitik eher mit einer Verschlechterung der Situation der „großen Vier“ RWE, E.ON, EnBW und Vattenfall einher. Diese hatten sich voll und ganz darauf konzentriert, den Atomausstieg abzuwenden, und nahmen dabei weder das Potential erneuerbarer Energien war, noch die Breite der öffentlichen Unterstützung für die Energiewende. Bis heute haben die vier Energieunternehmen mehr als 80 Prozent ihres Aktienwertes verloren und sind dabei, sich neu zu organisieren.

Wenn die Schädigung des Klimas wirtschaftlich und rechtlich riskanter gemacht würde, könnten die umweltverschmutzenden Konzerne nach und nach ihren Einfluss auf die Politik verlieren. Mittlerweile befassen sich sogar Gerichte und Staatsanwaltschaften in verschiedenen Ländern mit Fragen des Klimawandels. Gegen Exxon Mobil ermitteln zurzeit die Generalstaatsanwälte von Kalifornien und New York. Es geht darum zu klären, ob das Unternehmen seine Anteilseigner und die Öffentlichkeit

---

52 Vgl. auch [www.vox.com/2015/7/24/9035803/fossil-fuel-companies-cost-of-carbon](http://www.vox.com/2015/7/24/9035803/fossil-fuel-companies-cost-of-carbon).

wiederholt über die Risiken des Klimawandels belogen hat, und ob dies zu Wertpapierbetrug und der Verletzung von Umweltgesetzen beigetragen hat.<sup>53</sup> In Peru hat ein Bauer den deutschen Energiekonzern RWE wegen Klimaschäden verklagt. Er fordert, RWE solle sich an der Finanzierung von Schutzmaßnahmen in einer Größenordnung beteiligen, die seinem Anteil an der Verursachung des globalen Klimawandels entspricht.<sup>54</sup> Ein niederländisches Gericht hat entschieden, dass die dortige Regierung Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels unternehmen muss, um den Erkenntnissen des IPCC zu entsprechen.

Mark Ricketts, Generalsekretär des Lobbyverbands der europäischen Kohleindustrie Eurocoal, stellte anlässlich der Verabschiedung des Pariser Klimaabkommens an die Adresse seiner Mitglieder gerichtet fest: „You might be relieved that the agreement is weak. Don't be. The words and legal basis no longer matter. Fossil fuels are portrayed by the UN as public enemy number one.“ Er fügte hinzu, der Sektor „(...) will be hated and vilified, in the same way that slave traders were once hated and vilified.“<sup>55</sup>

In einem Punkt mag er Recht haben: Wirtschaftliche Veränderungen oder rechtliche Vereinbarungen werden die fossile Ära nicht beenden. Ein moralischer Wendepunkt wird kommen und die Industrie wird eines Tages aufwachen und nach der verloren gegangenen gesellschaftlichen „Lizenz“ für ihr Handeln suchen.

Es wäre jedoch ein ernster Fehler, die fossile Industrie als Dinosaurier des 20. Jahrhunderts abzutun, die keine Bedeutung mehr in der modernen Welt hätte, und den Sieg über sie auf halber Strecke zu erklären. Lobbyismus und die Einflussnahme der internationalen Klimagegenbewegung aufzudecken, wird daher weiterhin dringend erforderlich sein.



**Hans J. H. Verolme**  
ist Gründer und Senior Strategic Berater  
im Climate Advisers Network.

53 Vgl. <http://thinkprogress.org/climate/2016/01/20/3741034/california-investigates-exxon-knew/> und [www.nytimes.com/2015/11/06/science/exxon-mobil-under-investigation-in-new-york-over-climate-statements.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2015/11/06/science/exxon-mobil-under-investigation-in-new-york-over-climate-statements.html?_r=0).

54 Vgl. <https://germanwatch.org/de/11284>.

55 Vgl. [www.euractiv.com/sections/energy/coal-lobby-chief-cop21-means-we-will-be-hated-slave-traders-320424](http://www.euractiv.com/sections/energy/coal-lobby-chief-cop21-means-we-will-be-hated-slave-traders-320424).

## „Multistakeholderism“ ohne Grenzen – Konzerne im Zentrum der internationalen Ernährungspolitik

Benjamin Luig

In den letzten Jahren haben Konzerne des Agribusiness und der Ernährungsindustrie (ABEI) den „Kampf gegen Hunger“ lauter und sichtbarer geführt als je zuvor: Der Düngergigant Yara verleiht Jahr für Jahr Preise an herausragende Persönlichkeiten im Kampf gegen den Hunger, Coca-Cola unterstützt die Kampagnen der NGO „Hands for Hunger“ mit kostenlosen Lieferungen von Brausegetränken, und der Konzern Kellogg nimmt sich jährlich am Welternährungstag frei, um mit seiner Belegschaft für einen Tag mal so richtig intensiv gegen Hunger zu kämpfen. Doch „Hungerbekämpfung“ ist für ABEI nicht nur ein oberflächlicher PR-Gag. ABEI sind zentrale und gefragte Akteure in der globalen Ernährungspolitik geworden. Es geht für sie in diesem Politikfeld längst nicht mehr darum, von außen politische Strategien und Entscheidungen von Staaten oder Organisationen wie Weltbank, Weltgesundheitsorganisation (WHO) oder der UN-Organisation für Ernährung und Landwirtschaft (FAO) durch Lobbyismus zu beeinflussen. ABEI sind nunmehr selbst Schlüsselakteure in politischen Debatten und Initiativen. Im Folgenden benenne ich die wichtigsten Ebenen auf denen Konzerne in den vergangenen Jahren in das Zentrum der Ernährungspolitik gerückt sind: erstens inhaltlich durch eine Gleichsetzung von „Nutrition“ mit der chemisch aufwändigen Form der Anreicherung von Nahrungsmitteln mit Nährstoffen („Fortifizierung“); zweitens institutionell durch die Schaffung neuer Multistakeholder-Initiativen; und drittens im Bereich des politischen Agenda-Settings durch die Ausrichtung multilateraler Entwicklungsorganisationen auf die Förderung der Privatwirtschaft.

### Das Möglichkeitsfenster nach der Preiskrise 2007/2008

Die Preissprünge auf den globalen Nahrungsmittelmärkten 2007/2008 führten zu einer Vielzahl von Protesten aufgrund steigender Nahrungsmittel- und Ölpreise. Alleine in Afrika kam es in 14 Ländern zu durch Nahrungsmittelkrisen bedingten starken Unruhen (*food riots*). In über 140 Ländern waren die Preissprünge für Verbraucher/innen deutlich spürbar.<sup>56</sup> Mit Folgen, vor allem auf zwei Ebenen. Zum einen reagierten nationale und internationale politische Akteure mit einer Vielzahl von hastig einberufenen Treffen, Anhörungen und Expert/innenworkshops sowie der Formulierung neuer Politikprogramme. Agrarpolitik und Ernährungspolitik standen mit einem Mal wieder oben auf der Agenda. Zum anderen führten die sprunghaft gestiegenen Preise aber auch zu neuen Anreizen für Investitionen in die Landwirtschaft.

56 Vgl. Berazneva, Julia/Lee, David (2013): Explaining the African Food Riots of 2007/ 2008. An Empirical Analysis. In: Food Policy 39/2013, S. 28–39.

Zunächst schien dies Spielräume für eine Neuausrichtung der internationalen Ernährungspolitik zugunsten von Kleinbäuer/innen und anderen diskriminierten ländlichen Gruppen zu eröffnen. Die Mitgliedsstaaten des UN-Welternährungskomitees (Committee on World Food Security, CFS) vereinbarten eine weitreichende Reform, die das CFS zur „foremost inclusive international and intergovernmental platform dealing with food security and nutrition“<sup>57</sup> machen und damit entscheidend stärken sollte. Ein Kernstück der Reform bestand in seiner Demokratisierung: Elf verschiedenen Gruppen der Zivilgesellschaft (Landarbeiter/innen, Fischer/innen, Verbraucher/innen, Viehhüter/innen, Indigene, Landlose, Kleinbäuer/innen, städtische einkommensarme Gruppen, Frauen, Jugend, NGOs) wurde ein weitreichendes Mitspracherecht in den Verhandlungen des CFS zuerkannt und institutionell festgeschrieben. Hinter diesem Schritt stand die Einsicht, dass viele der von Hunger betroffenen Gruppen wie Kleinbäuer/innen und Kleinfischer/innen zugleich eine Schlüsselrolle bei der Lösung der Ernährungskrise zufallen muss. Zu einer ganz ähnlichen Einschätzung gelangte 2009 der Weltagrarbericht (International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development, IAASTD), in dem 400 unabhängige Wissenschaftler/innen für eine grundlegende Neuausrichtung in der Agrarforschung und -beratung plädierten, die bäuerliches Wissen und Praxis ins Zentrum stellen sollte, um so die Herausforderungen der Welternährung und der ökologischen Krise zu überwinden.

Unmittelbar nach den Preissprüngen dominierte in den Foren und unter den Akteuren der internationalen Ernährungspolitik die Sichtweise, es müsse wieder mehr in die Landwirtschaft investiert werden, und dies in erster Linie durch diejenigen, die schon heute die wichtigsten Investoren darstellen: Kleinbauern und Familienbetriebe. Um deren Rahmenbedingungen zu verbessern, bedürfe es massiv zusätzlicher, öffentlicher Investitionen, vor allem in Niedrig-Einkommensländern. Eine völlig untergeordnete Rolle spielten hingegen in dem Diskurs unmittelbar nach 2007/2008 die Konzerne des ABEI. Dies wird etwa in einer Analyse der Politikwissenschaftler/innen Christopher Kaan und Andrea Liese von März 2008 deutlich: „Despite the fact that hunger and malnutrition is on top of the international agenda, only few transnational public-private partnerships emerged. (...) the classical fight against hunger does not seem to be attractive for partnering (...) there is no money to earn with self-sustaining agrarian strategies (...)“<sup>58</sup> Im Zuge der Preiskrise 2007/08 eröffnete sich damit für kurze Zeit ein Möglichkeitsfenster für eine echte Politikwende, weg von der Diskriminierung von Kleinbäuer/innen durch

---

57 [www.csm4cfs.org/about\\_us-2/what\\_is\\_the\\_cfs-2/](http://www.csm4cfs.org/about_us-2/what_is_the_cfs-2/).

58 Kaan, Christopher/Liese, Andrea (2008): Public Private Partnerships in Global Food Governance; Paper prepared for the Symposium on Private Governance in the Global Agro-Food System, Münster, April 2008 ([www.uni-muenster.de/imperia/md/content/fuchs/agri-foodkonferenz2008/kaan\\_liese\\_2008\\_ppps\\_in\\_food\\_governance.pdf](http://www.uni-muenster.de/imperia/md/content/fuchs/agri-foodkonferenz2008/kaan_liese_2008_ppps_in_food_governance.pdf)).

öffentliche Politiken hin zu einer Agenda, die sie durch Reformen und primär öffentliche Investitionen stärkt.<sup>59</sup> Wie ist es seitdem zu der heutigen, konzerndominierten Agenda gekommen?

### **Paketlösung „Nutrition“ – die Quantifizierung der Hungerbekämpfung**

Eine zentrale, oft unterschätzte Rolle als Türöffner für Konzerne spielt die Bill & Melinda Gates Foundation.<sup>60</sup> Sie verfolgt im Ernährungsbereich vor allem zwei Ansätze. Zum einen investiert sie über sogenannte *Programme Related Investments* direkt in Konzerne. Zum anderen ist sie Initiatorin von Allianzen und Plattformen, die ABEI und Politik zusammenbringen. Bereits aktiv in der Gesundheitspolitik, hatte die Gates-Stiftung 2002 unterstützt von der US-Regierung die Global Alliance for Improved Nutrition (GAIN) ins Leben gerufen. GAIN wiederum ist vermutlich der zentrale Akteur hinter der Entstehung von „Nutrition“<sup>61</sup> als neuem, eigenständigem Politikfeld. Obwohl „Nutrition“ prominent in dem Gründungsdokument der FAO von 1945 verankert ist, dauerte es bis zum Welternährungsgipfel 1996, bis durch eine ganzheitliche Definition von Ernährungssicherheit auch die bedarfsgerechte Nutzung von Nahrungsmitteln („Utilization“) als entscheidende Ebene verstanden wurde. Damit einher ging das Verständnis, dass Agrarpolitik und die Ausgestaltung von Ernährungssystemen zusammengeführt werden müssen.<sup>62</sup> GAIN und der Weltbankbericht „Repositioning Nutrition as Central to Development. A Strategy for Large Scale Action“ von 2006 jedoch verstehen den Politikbereich „Nutrition“ als eng gefasstes Interventionsfeld. So wichtig die jüngsten Fortschritte in dem Verständnis von verstecktem Hunger und der Vielschichtigkeit von Mangelernährung sind, so problematisch ist die nun dominierende Engführung von „Nutrition“. Mit den von GAIN propagierten Maßnahmen, Mangelernährung primär durch verschiedene Formen der Fortifizierung zu bekämpfen, wird „Nutrition“ von ausgewogenen Agrar- und Ernährungssystemen wieder abgetrennt. GAIN arbeitet inzwischen mit 600 privaten Unternehmen weltweit zusammen, finanziert Public Private Partnerships (PPPs) zwischen Regierungen, Unternehmen und NGOs und lobbyiert aktiv für eine Ausrichtung öffentlicher Politiken und öffentlicher Gelder auf Fortifizierung als angeblich kosteneffizientestem Mittel gegen Mangelernährung. 2012 wurde beispielsweise offengelegt, dass GAIN versucht hatte, die kenianische Regierung davon abzuhalten, eine starke Regulierung

59 Vgl. zu dieser Agenda CFS (2013): Investing in smallholder agriculture for food security. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition. Rom.

60 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Philanthropische Stiftungen und Entwicklung“ in dieser Publikation.

61 Im Englischsprachigen wird zwischen „food“ und „nutrition“ unterschieden, was im deutschen nicht 1:1 widerzugeben ist.

62 Vgl. Mc Keon, Nora (2015): Why the Reformed Committee on World Food Security Could be an Opportunity Space in Which to Finally Consume the Marriage between Agriculture and Nutrition, in: FIAN (2015): Peoples Nutrition is not a Business. Right to Food and Nutrition Watch 2015. Heidelberg.

gegen künstliche Babynahrung, die das Stillen von Säuglingen durch die Mutter ersetzt, einzuführen.<sup>63</sup>

2010 wurde Scaling Up Nutrition (SUN) als Multistakeholder-Initiative gegründet (sie bezeichnet sich selbst als „Movement“). Im Kern verfolgt SUN inhaltlich eine ähnliche Agenda wie GAIN, nur dass dies im Namen und mit der Autorität von inzwischen über 50 Regierungen und von UN-Organisationen wie Weltbank, UNICEF, WFP und WHO passiert. Auch SUN geht es im Wesentlichen um die Förderung von PPPs und der Harmonisierung nationaler Politiken. Gemeinsam mit dem Welternährungsprogramm organisiert GAIN das *SUN Business Network*, in dem nach eigenen Angaben inzwischen 160 Unternehmen aktiv sind und 60 Millionen Konsumenten mit fortifizierten Grundnahrungsmitteln erreicht werden. Die SUN-Agenda wurde von weiteren politischen Entscheidungsträger/innen übernommen. Ein Beispiel ist der „Nutrition for Growth Summit“ der G8 in London im Juni 2013. Im Gebäude von Unilever kamen auf Initiative der G8 Regierungen, Konzerne und NGOs zusammen und versprachen mit Hilfe sogenannter „nutritional interventions“ in Höhe von insgesamt 4,15 Milliarden US-Dollar Mangelernährung zu bekämpfen. Während SUN also neue Räume eroberte, wurden andere Institutionen marginalisiert. Vor der Gründung von SUN stellte bei den Vereinten Nationen das Standing Committee on Nutrition (UNSCN) das zentrale Forum in diesem Themenbereich dar. Doch dieses Forum, in dem über Nutrition ganzheitlicher diskutiert wurde und in dem es seit 2006 strikte Regeln gab, um einen „corporate takeover“, d.h. die stärkere Kontrolle durch privatwirtschaftliche Akteure, zu verhindern, wurde ab 2008 zu einem Mini-Forum zusammengestrichen. Heute treffen sich in ihm nur noch vierteljährlich ein paar hochrangige UN-Mitarbeiter/innen. Das frühere SCN-Sekretariat dient nun als Sekretariat des UN System Network for SUN.<sup>64</sup>

Das neue Politikfeld Nutrition im Sinne von GAIN und SUN ermöglicht eine Reduktion der Hungerbekämpfung auf einen rein technischen Vorgang, der vermeintlich quantifiziert werden kann. GAIN und SUN stützen sich auf Berechnungen des Copenhagen Consensus, einer Gruppe von Ökonom/innen. Diese argumentieren mit einem Kosten-Nutzen-Verhältnis. So propagiert SUN, dass, wenn die Fehlernährung bei Kleinkindern in Afrika und Asien eliminiert würde, dies zu einem Wachstum des BIP um 11 Prozent führen würde. Umgekehrt könne mit 100 US-Dollar pro Kind die chronische Mangelversorgung mit Mikro-

---

63 Vgl. IBFAN-International Code Information Centre (2013): Legal Update. January 2013. Penang ([www.ibfan.org/art/LU-Jan-2013.pdf](http://www.ibfan.org/art/LU-Jan-2013.pdf)).

64 Vgl. Valente, Flavio (2015): The Corporate Capture of Food and Nutrition Governance: A threat to human rights and peoples' sovereignty, in: FIAN (2015): Peoples Nutrition is not a Business. Right to Food and Nutrition Watch 2015. Heidelberg. ([http://www.rtfn-watch.org/fileadmin/media/rtfn-watch.org/ENGLISH/pdf/Watch\\_2015/RtFNWatch\\_EN\\_web.pdf](http://www.rtfn-watch.org/fileadmin/media/rtfn-watch.org/ENGLISH/pdf/Watch_2015/RtFNWatch_EN_web.pdf)).

nährstoffen weltweit um 36 Prozent reduziert werden. Diese Quantifizierung klammert strukturelle Ursachen des Hungers aus und setzt jede Investition mit Hungerbekämpfung gleich – wer investiert spielt keine Rolle. Dementsprechend erklärten die Teilnehmer/innen des G8 „Nutrition for Growth Summit“ offiziell und allen Ernstes, dass sie mit ihren Geldspenden an diesem Tag 20 Millionen Kinder vor der Mangelernährung schützen und bis 2020 mindestens 1,7 Millionen Menschenleben retten würden.

### Von der Agrar-Privatsektorentwicklung zu Mega-PPPs

Wie eingangs beschrieben, fokussierte sich die Frage nach den notwendigen Investitionen Ende der 2000er Jahre zunächst auf die Gruppe, die mit Abstand die wichtigsten Investoren in der Landwirtschaft sind: Kleinbäuer/innen und Familienbetriebe – auch wenn die konkrete Ausrichtung von Anfang an umkämpft war. Die Global Partnership for Agriculture and Food Security (GPAFS) der Vereinten Nationen, die einen eindeutigen Schwerpunkt auf öffentliche Investitionen in die bäuerliche Landwirtschaft legt, wurde von einer Initiative der USA, Kanadas und Spaniens unterlaufen. Diese Länder siedelten einen Fonds namens Global Agriculture and Food Security Program (GAFSP) bei der Weltbank an, der Initiativen zur Integration von Kleinbäuer/innen in konzerndominierte Lieferketten fördern sollte.<sup>65</sup> Zu diesem Zeitpunkt war „Privatsektorentwicklung“ bereits seit Jahren ein wichtiger Bestandteil der Entwicklungszusammenarbeit in der Landwirtschaft. Der Wertschöpfungs-kettenansatz beispielsweise der GIZ (damals GTZ) in Kenia oder Ghana bestand darin, Kleinproduzenten mit mittleren Unternehmen überwiegend aus dem afrikanischen Privatsektor zusammen zu bringen.

Die Privatwirtschaftsentwicklung, die in den letzten Jahren die internationale Ernährungspolitik dominiert, geht jedoch weit über diese Form der Privatsektorentwicklung hinaus. Multinationalen Konzernen wie Olam, Yara oder Syngenta geht es um Marktzugang und Zugang zu Ressourcen im großen Stil. Und dafür brauchen sie neue politische Rahmenbedingungen. Die neuen „Mega-Public Private Partnerships“ sind nicht mehr Partnerschaften, in denen die Politik einem Konzern bestimmte Maßnahmen subventioniert. Die neuen „Partnerschaften“ bedeuten Governance auf Augenhöhe. Bevor der Großkonzern investiert, verlangt er die politischen Reformen und Ausnahmeregelungen X, Y und Z. Ausgangspunkt der neuen Vision von Governance ist das Weltwirtschaftsforum, mit Konzepten wie der „New Vision for Agriculture“ und der „Global Redesign Initiative.“ Für die Umsetzung dieser Politik-Vision steht die GROW-Initiative, die 2011 gemeinsam von der Afrikanischen Union

---

65 Hoering, Uwe (2014): Entwicklungspolitik goes Agrarindustrie. Eine kritische Analyse von Initiativen zur Förderung des internationalen Agribusiness im Landwirtschafts- und Ernährungsbereich. Berlin: Forum Umwelt und Entwicklung.

und dem Weltwirtschaftsforum ins Leben gerufen wurde, wobei Konzerne wie Yara und Syngenta von Anfang an eine treibende Rolle spielten. Inzwischen gibt es GROW Latin America (noch in den Kinderschuhen, bislang nur in Mexiko als Pilotland), GROW Asia und, am weitesten entwickelt, GROW Africa.

Das Prinzip von GROW folgt dem oben beschriebenen Kuhhandel: Konzerne wie Syngenta oder Yara versprechen Großinvestitionen, und erhalten im Gegenzug dafür einerseits Reformen in ihrem Sinne in den Bereichen Landpolitik, Saatgutsortenschutzsystemen, Liberalisierung von Einfuhrbeschränkungen und ähnliches, andererseits öffentliche Planung und Investitionen, die ein attraktives Investitionsklima für Konzerne schaffen und Transaktionskosten senken. Im Zentrum der GROW-Konzepte in Afrika stehen sogenannte Wachstumskorridore: Der Nacala Growth Corridor in Mosambik, der Bagré Growth Pole in Burkina Faso oder der SAGCOT Corridor in Tansania: Stets geht es um Restrukturierung der Landwirtschaft in riesigen Landstrichen. Laut einer Zusammenstellung von Oxfam sind alleine in den Ländern Mosambik, Malawi, Ghana, Tansania und Burkina Faso 76,5 Mio. ha als Zielfläche für PPPs vorgesehen, auch wenn Investitionen erst in einem Bruchteil der Fläche realisiert wurden.<sup>66</sup> Die angeblich „inklusive“ Investitionsmodelle, an denen Kleinbäuer/innen beteiligt sein sollen, nützen aber vor allem Großinvestoren. In Mosambik etwa gibt es Land quasi geschenkt: GROW Africa zufolge bot die mosambikanische Regierung 2013 50 Jahre währende Pachten für 1 US-Dollar pro Hektar und Jahr an, zusätzlich Ausnahmen von Importzöllen und eine minimale Besteuerung der Konzerne von 2-5 Prozent. Das SAGCOT-Programm schlägt für Formen des Vertragsanbaus bei Zuckerrohr einen Anteil von 80 zu 20 Prozent der Fläche zwischen Nukleus und Outgrower Farmers vor, was die ursprüngliche Idee von Vertragsanbau ad absurdum führt. Eigentlich soll der Anbau auf Vertragsbasis Kleinproduzent/innen eine Abnahmesicherheit und der Abnahmepartei (Weiterverarbeiter, Händler) stabile Lieferungen sichern. Die Produktion auf der Nukleus-Plantage des abnehmenden Unternehmens gleicht lediglich Unsicherheiten und Schwankungen aus den Lieferungen des Vertragsanbaus aus.

Genauso wie SUN im Bereich Nutrition die Konzernagenda von GAIN übernimmt und durch die Beteiligung von UN-Organisationen und Regierungen Schlagkraft verleiht, so überrumpelte die USA auf dem G8-Gipfel 2012 die übrigen Staaten mit der „Neuen Allianz für Ernährungssicherheit in Afrika“, einer Initiative nach dem Schema Grow Africa 2.0. Die ersten sechs afrikanischen Länder, die der Neuen Allianz beitrugen waren nahezu deckungsgleich mit den Ländern, in denen es bereits

---

66 Oxfam (2014): Moral Hazard? ‚Mega‘ Public-Private partnerships in African Agriculture. Oxford, S.17f. ([https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file\\_attachments/oxfam\\_moral\\_hazard\\_ppp-agriculture-africa-010914-embargo-en.pdf](https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/oxfam_moral_hazard_ppp-agriculture-africa-010914-embargo-en.pdf)).

GROW Initiativen gab.<sup>67</sup> In Kooperationsabkommen fanden sich neben den Reformverpflichtungen der afrikanischen Regierungen und den vagen Investitionsabsichten der Konzerne nun auch Zusagen der G8-Gerberstaaten, ihre Entwicklungsgelder und Programme vor Ort den Zielen des Kooperationsabkommens unterzuordnen.

Vergleichbar der Reduktion von „Nutrition“ auf Fortifizierungsmaßnahmen, hat eine diskursive Verschiebung im Verständnis der Partnerschaften zwischen Regierungen und Konzernen stattgefunden: Es wird nicht mehr nur gemeinsam finanziert, sondern es wird gemeinsam Politik gemacht. Konzerne haben das Recht zu diktieren, welche Rahmenbedingungen sie brauchen, bevor sie eine größere Investition vornehmen. Diese Logik begründet ein programmatisch zentraler Beitrag von den Herausgebern eines UNIDO-Sammelbands 2011 wie folgt: „policies and action agendas for the development of agribusiness in Africa must extend well beyond past fixation with macroeconomics. A strong macroeconomic platform is necessary, but not a sufficient condition for agribusiness development. In African countries (...) the policy agenda must focus on microeconomic, enterprise-level constraints (...)“<sup>68</sup> Bei dieser Analyse beziehen sich die Autoren des UNIDO-Sammelbandes explizit auf Konzepte des Weltwirtschaftsforums. Als Beispiele nennen die Autoren unter anderem die Vereinfachung der Handelslogistik, den Abbau von Bürokratie bei der Registrierung von Eigentumstransaktionen und den Aufbau von agro-industriellen Clustern. Wie soll man diesen Ansatz nennen, wenn die Autoren nach allen makroökonomischen nun das Wegräumen von mikroökonomischen Hürden zum Programm erklären wollen? Vielleicht Hyper-Neoliberalismus.

## Agenden von Entwicklungsbanken und UN-Organisationen

UN-Organisationen und Entwicklungsbanken engagieren sich nicht nur bereitwillig mit Konzernen in Multistakeholder-Initiativen. Sie richten auch die eigene Agenda konsequent auf Konzerninteressen aus. Dies ist insbesondere bei bilateralen und multilateralen Entwicklungsbanken zu beobachten, bei denen sich in den letzten Jahren vielfach eine dramatische Verlagerung der Gelder von der Finanzierung öffentlicher Akteure hin zu der Privatwirtschaftsfinanzierung vollzogen hat. So erklärt die Weltbank in ihrer Agrarstrategie 2013–15, dass sie weiterhin die Gelder ihrer Privatwirtschaftstochter IFC erhöhen will, und sie betont besonders die Bedeutung von Public Private Partnerships in Afrika. Insgesamt haben multilaterale Entwicklungsbanken in den letzten zehn

67 Inzwischen sind zehn afrikanische Regierungen Teil der Neuen Allianz: Malawi, Tansania, Mosambik, Nigeria, Benin, Äthiopien, Elfenbeinküste, Burkina Faso, Ghana und Senegal.

68 Vgl. Roepstorff, Torben et al. (2011): A new policy space. In: UNIDO (2011), *Agribusiness for Africa's Prosperity*. Wien, S. 282 ([www.unido.org/fileadmin/user\\_media/Services/Agro-Industries/Agribusiness\\_for\\_Africas\\_Prosperty\\_e-book\\_NEW.pdf](http://www.unido.org/fileadmin/user_media/Services/Agro-Industries/Agribusiness_for_Africas_Prosperty_e-book_NEW.pdf)).

Jahren die Mittel ihrer Privatwirtschaftsarme von 7,3 auf 21,24 Milliarden US-Dollar erhöht.<sup>69</sup>

Der Einfluss von Konzernen macht auch vor Organisationsstrategien nicht halt. Dies verdeutlicht ein Blick in die Privatwirtschaftsstrategie der FAO aus dem Jahr 2013. Dort erklärt die FAO, dass sie es als ihre Aufgabe ansieht, innerhalb ihrer Länderprogramme die Partnerregierungen dabei zu unterstützen, wichtige privatwirtschaftliche Akteure zu identifizieren. Sie schlägt Konzernen und privatwirtschaftlichen Verbänden vor, FAO-Veranstaltungen auf Länderebene zu finanzieren, und sie bittet den Privatsektor darum, zu ihren Wissens- und Rechercharbeiten durch Informations- und Datenweitergabe beizutragen.<sup>70</sup> Wichtig ist in diesem Kontext zu erwähnen, dass einige Regierungen ihre freiwilligen Beiträge an die UN zurückfahren, gelegentlich mit dem Hinweis auf die zunehmenden Spenden privater Akteure und Stiftungen.

Die zentrale Stellung von ABEI in der internationalen Ernährungspolitik hat handfeste Auswirkungen. Öffentliche Gelder werden gebunden und kommen Konzernen zugute, entwicklungspolitische Programme werden von Konzernen mitdiktieren, Entwicklungsinitiativen werden zum Türöffner für hochproblematische politische Reformen, welche die Ernährungssouveränität von Kleinproduzent/innen und Verbraucher/innen untergraben. *Corporate Capture* – also der illegitime unternehmerische Einfluss auf staatliches Handeln – funktioniert dabei nicht über Lobbyismus von außen. Es funktioniert über (angebliche) „Multistakeholder“-Plattformen, die politische Strategien und ganze Politikfelder diskursiv gestalten (GAIN, GROW), und deren Ansatz von politischen Entscheidungsträger/innen bereitwillig übernommen und von Regierungen mitgetragen und ausgeweitet wird (SUN, New Alliance). Mithilfe dieser von Staaten mitgetragenen Initiativen wiederum werden demokratische Foren, die ein offizielles Mandat von der Staatengemeinschaft besitzen und den Einfluss von Konzernen begrenzen könnten (CFS, SCN), umgangen oder gar ausgehebelt.



**Benjamin Luig**

*arbeitet zu Fragen der Agrarpolitik und Ernährung.  
Er dankt Sarah Schneider, Bernd Bornhorst und  
Jan Urhahn für sehr hilfreiche Beiträge zu dem Text.*

69 Vgl. Holt-Giménez, Eric et al. (2015): The World Bank Groups Agriculture for Action Plan 2013–15: A Lesson in Privatization, Lack of Oversight and tired development paradigms. Oakland: Food First.

70 Vgl. FAO (2013): FAO Strategy for Partnerships with the Private Sector. Rom.

## Einfluss philanthropischer Stiftungen in der Entwicklungspolitik

*Jens Martens und Karolin Seitz*

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.

### 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.<sup>71</sup>

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.

---

71 Quellennachweise zu diesen und den folgenden Zahlen in diesem Artikel find sich in der ausführlicheren englischen Fassung, vgl. Martens, Jens /Seitz, Karolin (2015): *Philanthropic Power and Development – who shapes the agenda?* Aachen/Berlin/Bonn: Brot für die Welt/Global Policy Forum/MISEREOR.

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. Dadurch hatte die Stiftung direkten Einfluss auf die Gestaltung der Gesundheitspolitik vieler Länder.

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 aber auch in erheblichem Maße den Diskurs, die Forschung und die 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 genverändertem 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 markt-basierte, 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 rund um die 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung.

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 zu rügen, 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 Stiftungen werden gezielt dazu ermutigt, nicht nur vom UN-Generalsekretär und Leitern der verschiedenen UN-Organisationen, sondern auch von einigen Mitgliedsstaaten. Sie machen 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.

Obgleich die UN und ihre Mitgliedsstaaten die Zusammenarbeit mit Unternehmen und philanthropischen Stiftungen intensivierten, bestehen noch immer kaum Regeln, um Risiken und Nebenwirkungen derartiger Kooperationen zu vermeiden. Angesichts der Erfahrungen in den Bereichen Gesundheit und Landwirtschaft wäre eine gründliche Prüfung dieser Risiken und Nebenwirkungen dringend 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 treten hauptsächlich in vier Bereichen auf:

### **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 Insellösungen 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 Mitentscheidungsgewalt 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 legitimer Institutionen, insbesondere von Regierungen und nationalen Parlamenten, ein, und gefährden damit die müh-

same 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 von Stiftungen und der von ihnen propagierten Wirtschaftslogik auf den politischen Diskurs, die Fragmentierung von Global Governance und die Schwächung der Vereinten Nationen, die Abhängigkeit der Finanzierung öffentlicher Güter vom guten Willen und der Zahlungsbereitschaft von einigen wenigen Milliardären, sowie für 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.



*Jens Martens ist Geschäftsführer und Karolin Seitz ist Programm Officer beim Global Policy Forum.*

*Dieser Text ist eine Zusammenfassung ihres englischen Reports „Philanthropic Power and Development – Who shapes the agenda?“ ([www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/Philanthropic\\_Power\\_online.pdf](http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/Philanthropic_Power_online.pdf))*

## II. Kooperation und/oder Konfrontation? Erfahrungen deutscher NROs mit Unternehmensdialogen und Multistakeholder-Prozessen

### Reden ist Silber, Kampagnen sind Gold – Erfahrungen deutscher NROs mit Unternehmensdialogen

*Antje Schneeweiß*

Nichtregierungsorganisationen (NROs) begannen in den 1990er Jahren damit, neben öffentlichen Kampagnen gegen Unternehmen auch Gespräche mit diesen zu führen. Die Gründe hierfür waren vielfältig: Zu nennen sind u.a., dass Menschheitsprobleme wie der Klimawandel nur international zu lösen sind und dass viele Missstände in komplexen globalen Lieferketten bestehen, die kaum durch die Regulierung allein in einem Land zu beeinflussen sind. NROs wählten hier oft die Strategie, mit öffentlichen Kampagnen auf die Verantwortung internationaler Konzerne aufmerksam zu machen.

Diese Angriffe auf die Reputation der Unternehmen hatten zur Folge, dass einige Unternehmen mit dem Ausbau der Öffentlichkeitsarbeit sowie freiwilliger Maßnahmen der Unternehmensverantwortung reagierte und darüber hinaus den Dialog mit NROs eröffneten. NROs wiederum bemerkten, dass Unternehmensdialoge eine Ergänzung zu ihren Kampagnen sowie zu ihrer politischen Lobbyarbeit darstellen können. Sie wurden in einigen Fällen durch die größere Beweglichkeit von Unternehmen im Vergleich zu staatlichen Bürokratien ermutigt, diesen Weg weiter zu verfolgen. Einige Konzerne wiederum stellten fest, dass sie über diese Dialoge neben einer Minderung des Reputationsrisikos auch eine Reihe interessanter Informationen über die Länder, in denen sie operieren, und über ihre Lieferkette einholen können. Sie begannen, Stakeholder-Dialoge in größerem Stil zu organisieren. Nach einer ersten Phase, in der NROs und Unternehmen zum Teil mit einem gewissen Optimismus in diese Gespräche gestartet waren, stellte sich inzwischen aufseiten der NROs eine gewisse Ernüchterung ein, insbesondere auch angesichts der Langwierigkeit der Gespräche und der oft eher geringfügigen Ergebnisse. Für die meisten Umwelt-NROs und einige wenige Menschenrechts-NROs gehören die Unternehmensdialoge aber dennoch weiterhin als ein Werkzeug unter vielen zum festen Bestandteil ihrer Arbeit. Sie sehen in ihnen eine sinnvolle Ergänzung zu ihren Kampagnen und ihrer politischen Arbeit. Diese Dialoge können unterschiedlich ausgestaltet sein (vgl. Tabelle 1).

**Tabelle 1**

**Varianten des Austauschs zwischen Unternehmen und NROs**

Teilnehmergruppen	Initiator	Thema/Themen	Ziele der NRO	Beispiele	Bezeichnung
Ein Unternehmen – eine NRO	NRO	Ein konkretes Thema	Lösung eines spezifischen Problems	SÜDWIND – ARA, NABU NRW – Shell Godorf	Unternehmensdialog
Ein Unternehmen – eine NRO	Unternehmen	Konkretes Projekt, das in Kooperation mit dem Unternehmen umgesetzt wird	Umsetzung eines sozial oder ökologisch sinnvollen Projekts in enger Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und NRO	DUH – Rapunzel: Hand in Hand-Fonds	Kooperation
Mehrere Unternehmen einer Branche – eine NRO	NRO	eine spezielle Problematik der Branche, von NRO identifiziert	Informationsaustausch und Verbesserungen im Hinblick auf dieses Problem in der gesamten Branche	Urgewald – Banken-dialog, (Projektfinanzierung) Greenpeace – Einzelhandel (z. B. Fisch)	Unternehmensdialog
Mehrere Unternehmen mehrerer Branchen, mehrere NRO, die versch. Stakeholder-Gruppen vertreten	NRO/Regierung/Unternehmen	Ein umfassendes Problem, das viele Branchen betrifft, z.B. Klimawandel	Konstruktive Gespräche zwischen Akteuren, deren unterschiedliche Interessen zu Konflikten führen	Forum Nachhaltiges Palm-öl, Forum Nachhaltiger Kakao, Tierwohl-Initiative	Forum
Ein Unternehmen – mehrere NROs, die verschiedene Aspekte des Unternehmens bearbeiten	Unternehmen	Umfassende Sammlung von Problemen des Unternehmens, z.T. auf Anregung von NROs identifiziert	Verbesserung des Unternehmens in einer Vielzahl von Nachhaltigkeitsaspekten	REWE Group, Nestlé Beirat	Beirat
Ein Unternehmen – mehrere NROs, die zu verschiedenen Aspekten der Branche arbeiten	Unternehmen	Umfassende Sammlung von Problemen des Unternehmens, vom Unternehmen z.T. auf Anregung von NROs identifiziert	Informationsaustausch	Deutsche Telekom, REWE, Ferrero, BMW etc.	Multistakeholder-Dialog
Mehrere Unternehmen einer Branche – mehrere NROs, die verschiedene Stakeholder-Gruppen vertreten, oft Schwerpunkt auf sozialen oder ökologischen Themen	Unternehmen /NRO	Eine spezielle Problematik der Branche, von NROs identifiziert	Identifizierung und Aufstellung von Standards, Überwachung der Einhaltung der Standards, Siegel	FSC, MSC, FWF, RSPO, SA 8000	Multistakeholder-Initiativen zur Standardsetzung
Mehrere Unternehmen einer oder mehrerer Branchen, mehrere NROs, die verschiedene Stakeholder-Gruppen vertreten und die Regierung	Regierung	Umfassende Probleme einer Branche oder grundsätzliches Problem wie z.B. Einhaltung der Menschenrechte	Entwicklung einer möglichst weitgehenden Regierungsposition oder staatlich unterstützter Standards	Bündnis für nachhaltige Textilien, Nationaler Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte	Runder Tisch
Mehrere Unternehmen einer Branche – mehrere NROs, die verschiedene Stakeholder-Gruppen vertreten, oft Schwerpunkt auf sozialen oder ökologischen Themen	Standard-setzende Organisation	Auswertung der Wirkungen und Revision eines bestehenden Standards	Verbesserung eines bestehenden Standards	Revisionsprozesse von UTZ Certified, Rainforest Alliance etc.	International angelegte Diskussionsplattform

Für die Studie „Reden ist Silber – Kampagnen sind Gold?“ wurden anhand von 18 Interviews mit deutschen NROs Unternehmensdialoge analysiert und diskutiert.<sup>72</sup> Für alle Interviewten lag das Ziel von Unternehmensgesprächen jeder Art in der Etablierung einer staatlichen Regulierung, die Umweltzerstörung und Menschenrechtsverletzungen wirkungsvoll unterbindet. Gespräche mit Unternehmen haben demnach dann eine Legitimation, wenn sie dieses Ziel unterstützen. Dies gilt besonders für Multistakeholder-Prozesse, in denen versucht wird, mangels internationaler Instanzen quasi rechtliche Strukturen in internationalen Kontexten zu etablieren. Ausgehend von diesem Konsens gab es jedoch große Unterschiede unter den interviewten NROs darüber, ob das Engagement in Stakeholder-Prozessen sich lohnt. Tendenziell sprachen sich Umwelt-NROs eher für die Teilnahme an Stakeholder-Dialogen aus, während NROs mit den Schwerpunkten Entwicklung und Menschenrechte sich eher dagegen aussprachen.

Die Argumente für Unternehmensgespräche lauteten, dass diese Dialoge die Etablierung, Akzeptanz und Umsetzung von Gesetzen verbessern und damit die Regulierung insgesamt beschleunigen und effektiver machen könnten. Für diese Wirkung von Stakeholder-Runden wurden unterschiedliche Mechanismen beschrieben. So führten diese Dialoge dazu, dass Unternehmen freiwillig mehr leisten als der Gesetzgeber von ihnen verlangt. Diese Unternehmen werden einer Verschärfung der Gesetzeslage tendenziell positiv gegenüberstehen, da diese gleiche Ausgangsbedingungen für alle Unternehmen schaffe. In Gesprächen können NROs zudem die Notwendigkeit einer bestimmten Gesetzgebung verdeutlichen und damit die Lobbyarbeit der Unternehmen eindämmen. Im Umweltbereich dienen Dialoge bisweilen dazu, Unternehmen mit technischen Innovationen bekannt zu machen, deren Anwendung der Gesetzgeber später verbindlich vorschreibt. Unternehmensgespräche spielten damit eine wichtige Rolle in der Vorbereitung von Gesetzgebung. Dies könne so weit gehen, dass fortschrittliche Unternehmen gemeinsam mit NROs auf Gesetzeslücken hinweisen und ihre Schließung fordern. Zudem kann ein intensiver vertrauensvoller Dialogprozess mit Stakeholder-Gruppen auch dazu führen, dass eine fortschrittliche Gesetzgebung bei einem Regierungswechsel nicht erneut in Frage gestellt wird. Sie können damit einen gesellschaftlichen Konsens herstellen, der über das bloße Erlassen von Gesetzen nicht erzielt werden könne. Unternehmensgespräche trügen zudem dazu bei, Veränderungen in Bereichen zu erzielen, die über eine Regulierung schwer zu erreichen seien. Dies gelte zum Beispiel für die Beeinflussung des Konsumverhaltens oder für das Einhalten von Umweltkonventionen in internationalen Lieferketten.

---

72 Schneeweiß, Antje (2015): Reden ist Silber, Kampagnen sind Gold? Erfahrungen deutscher NRO mit Unternehmensdialogen. Bonn: SÜDWIND-Institut für Ökonomie und Ökumene ([www.suedwind-institut.de/fileadmin/fuerSuedwind/Publikationen/2015/2015-09\\_Reden\\_ist\\_Silber\\_\\_Kampagnen\\_sind\\_Gold.pdf](http://www.suedwind-institut.de/fileadmin/fuerSuedwind/Publikationen/2015/2015-09_Reden_ist_Silber__Kampagnen_sind_Gold.pdf)).

NROs, die vorrangig an der Etablierung von staatlichen Regulierungen arbeiten, argumentieren hingegen, dass besonders das Thema Menschenrechte einen explizit staatlichen Charakter habe und Staaten deshalb die vorrangigen Adressaten ihrer Tätigkeit seien. Sie gaben im Jahr 2015 der Mitarbeit an der Erarbeitung eines Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) zur Umsetzung der entsprechenden Leitprinzipien der Vereinten Nationen unter Leitung des Auswärtigen Amtes eindeutig Vorrang vor Gesprächen mit Unternehmen (vgl. dazu den Beitrag von Sarah Lincoln). Diese NROs haben zudem wenig Zuversicht, dass Gespräche mit Unternehmen zu wesentlichen Verbesserungen führen. Sie würden aber viele Kapazitäten der NROs binden. Staatliche Regulierung stellt für diese NROs den wesentlichen Rahmen für Verbesserungen dar. Dies gilt besonders für eine Erweiterung des Haftungsrechts, die das Potential besitzt, Unternehmen auch in ihren Tätigkeiten außerhalb Deutschlands zur Einhaltung von Grundrechten zu zwingen. Der Dodd Frank Act, der es an US-amerikanischen Börsen gelisteten Unternehmen u.a. auferlegt, Transparenz in ihrer Lieferkette für bestimmte Konfliktmetalle herzustellen, ist bei allen Problemen in der Umsetzung ein Beispiel für ein wirksames Gesetz zur Bekämpfung von jahrzehntelanger Missachtung grundlegender Menschenrechte. Ein weiteres Argument gegen die Dialoge ist, dass man mit manchen Unternehmen keinen ernsthaften Dialog führen könne, eine Regulierung aber auch diese prinzipiell unzugänglichen Unternehmen träfe. Ebenso gäbe es Geschäftsmodelle, die in sich nicht nachhaltig seien. Auch hier erübrige sich jeder Dialog.

Die Argumentation für und gegen Unternehmensgespräche bewegt sich damit nur zum Teil auf der generellen Ablehnung von oder der Bereitschaft zu Dialogen. Sie fordert eine Analyse, ob sich in einer gegebenen Situation zur Beseitigung konkreter Missstände die Aufnahme eines Dialogs lohnt, ob die Arbeit mit dem Gesetzgeber aussichtreicher ist oder ob evtl. sogar über verschiedene NROs beide Wege beschritten werden sollten.



***Antje Schneeweiß***

*ist wissenschaftliche Mitarbeiterin beim  
SÜDWIND-Institut für Ökonomie und Ökumene.*

*Bei diesem Text handelt es sich um einen Auszug aus Schneeweiß, Antje (2015): Reden ist Silber, Kampagnen sind Gold? Erfahrungen deutscher NRO mit Unternehmensdialogen. Bonn: SÜDWIND-Institut für Ökonomie und Ökumene ([www.suedwind-institut.de/fileadmin/fuerSuedwind/Publikationen/2015/2015-09\\_Reden\\_ist\\_Silber\\_\\_Kampagnen\\_sind\\_Gold.pdf](http://www.suedwind-institut.de/fileadmin/fuerSuedwind/Publikationen/2015/2015-09_Reden_ist_Silber__Kampagnen_sind_Gold.pdf)).*

## Das Bündnis für nachhaltige Textilien – Feigenblatt oder innovative Initiative?

*Berndt Hinzmann*

Im Oktober 2014 wurde das Bündnis für nachhaltige Textilien auf Initiative von Bundesentwicklungsminister Gerd Müller ins Leben gerufen.<sup>73</sup> Diesem Multi-Akteurs-Bündnis gehören neben den Ministerien für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, für Arbeit und Soziales sowie für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit inzwischen 175 Unternehmen, zivilgesellschaftliche Organisationen, Standardorganisationen und Gewerkschaften an (Stand: März 2016). Das Bündnis hat sich zum Ziel gesetzt, soziale, ökologische und ökonomische Verbesserungen entlang der globalen Textillieferkette zu erreichen. Dazu sollen die gemeinsame Definition von Bündniszielen, Umsetzungsanforderungen mit Zeitzielen und Monitoring-Prozessen sowie die Verbesserung der Rahmenbedingung in den Produktionsländern und Politikempfehlungen für Deutschland und die EU beitragen.

Mehr als ein Jahr nach Gründung des Bündnisses ist es gut, eine gewisse Bilanz zu ziehen. Wo steht das Bündnis? Die öffentliche Kritik betitelt es als „Feigenblattprojekt“, während Bundesminister Müller von einem „quicklebendigen Bündnis“ spricht.

Die beiden Positionen beschreiben die Spannbreite der Einschätzungen und machen deutlich, mit welcher Aufmerksamkeit verfolgt wird, ob es zu konkreten Veränderungen in Sachen Menschenrechten bei der Arbeit innerhalb der globalen Lieferkette kommt. Die zivilgesellschaftliche Kampagne für Saubere Kleidung (CCC) beteiligt sich an einem intensiven Prozess, der mit verbindlichen Maßnahmen gleiche Ausgangsbedingungen innerhalb einer Branche etablieren will und der eine weitreichende Wirkung entlang der gesamten Lieferkette eines Unternehmens zu Gunsten höherer öko-sozialer Standards erreichen will.

Im Steuerungskreis und im Umfeld des Bündnisses für nachhaltige Textilien gibt es eine rege kontroverse, aber dennoch konstruktive Auseinandersetzung über öko-soziale Standards in der globalen Lieferkette, die in dieser Intensität seit langem nicht mehr stattgefunden hat. Die Fakten, was in Sachen Menschenrechte bei der Arbeit im Argen liegt und was die Ursachen dafür sind, sind ausführlich erforscht und weithin bekannt. Die Chance besteht nun darin, den Fokus auf die tatsächliche Umsetzung des Wissens, von Studien und Best-Practice-Erfahrungen, zu setzen, damit es endlich zu grundlegenden Verbesserungen kommt. Der dringende Beweis des ambitionierten Anspruchs des Bündnisses steht noch aus. Daher

---

73 Vgl. [www.textilbuenndnis.com/de/](http://www.textilbuenndnis.com/de/).

wird es sich hoffentlich bald ganz praktisch erweisen, ob die Kritiker Recht behalten oder diejenigen, die auf die Chance setzen, in einer derart breiten Akteurskonstellation konkrete Verbesserungen zu erzielen. Schließlich wird der Erfolg des Bündnisses sich ganz praktisch daran messen lassen, ob konkrete Verbesserungen für die Beschäftigten im Textilsektor erzielt werden.

## **Kernprobleme und Herausforderungen**

Es ist offensichtlich, dass Initiativen, die ernsthaft eine nachhaltige Anhebung öko-sozialer Standards in der Lieferkette erreichen wollen, die Hauptursachen für die schlechten Arbeitsbedingungen und die Menschenrechtsverletzungen sowie die mangelnde Sorgfaltspflicht von Unternehmen adressieren müssen.

Die Kampagne für Saubere Kleidung setzt sich seit vielen Jahren für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der weltweiten Bekleidungsindustrie ein. Kernprobleme und Herausforderungen innerhalb der globalen Lieferkette für Textilien und Bekleidung sieht die CCC auf Grundlage von unzähligen Studien in folgenden Feldern:

1. Die negative Auswirkung der Beschaffungspraxis und des Geschäftsmodells von Unternehmen auf existenzsichernde Löhne und Arbeitszeiten
2. Recht auf Tarifverhandlungen und Gewerkschaftsfreiheit sowie deren Verletzung
3. Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz

Die Erfahrungen der CCC aus über 20 Jahren zeigen, dass freiwillige Selbstverpflichtungen der Wirtschaft sowie alleinige Kontrollen durch Audit-Unternehmen die Arbeitsbedingungen und Sicherheitsstandards nicht verbessert haben. Katastrophen mit zahlreichen Toten, wie der Einsturz der Textilfabrik Rana Plaza in Bangladesch am 24. April 2013 und der Brand von Ali Enterprise in Pakistan am 11. September 2012, unterstreichen dies nachdrücklich. Die CCC fordert deshalb umfassendere verbindliche und gesetzliche Rahmenbedingungen, um bspw. Unternehmen in Haftung nehmen zu können, wenn sie ihre Sorgfaltspflichten verletzt haben und Opfer dringende Entschädigungen benötigen. Es ist offensichtlich, dass es hier wirksamerer Regulierungen bedarf.

Die Mitarbeit innerhalb des Textilbündnisses sieht die CCC vor diesem Hintergrund als Konkretisierung und Praxisfeld zur Setzung verbindlicher Ziele zur Verwirklichung der Menschenrechte bei der Arbeit.

Neben dem Engagement im Rahmen des Textilbündnisses adressiert die CCC-Deutschland aber auch die Notwendigkeit der politischen Rahmgestaltung hinsichtlich menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten,

Transparenz- und Offenlegungspflichten sowie der Haftung von Unternehmen bei Verletzung von Sozial- und Umweltstandards innerhalb der globalen Lieferkette. Deshalb muss die Bundesregierung u.a. im Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) über freiwillige Initiativen wie dem Textilbündnis hinausgehen und zusätzlich sektorübergreifende, verpflichtende und verbindliche Ansätze etablieren. Dazu gehören auch die Reform der Nationalen Kontaktstelle der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen sowie die Bereitstellung eines unabhängigen und gut funktionierenden Beschwerde- und Klageverfahrens für Opfer von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen.

### **Kriterien für den Mehrwert des Textilbündnisses**

Der Aktionsplan des Textilbündnisses inkl. seiner Annexe setzt sich anspruchsvolle soziale und ökologische Ziele für die gesamte Lieferkette.<sup>74</sup> Die CCC-Deutschland sieht den Mehrwert des Textilbündnis gegeben, wenn es eindeutig messbare und von unabhängiger Stelle verifizierte Verbesserungen der Arbeitsbedingungen in den Produktionsländern gibt (z.B. Stärkung der Gewerkschaften und verbesserte Tarifverhandlungen in den Fabriken, höhere Löhne, weniger Frauendiskriminierung, weniger Überstunden).

Die CCC-Deutschland sieht den Mehrwert des Textilbündnis zusätzlich gegeben, wenn dieses eine klare Messung und Bewertung der entfaltenen Wirkung seitens der Unternehmen bezogen auf die Umwelt- und Sozialstandards innerhalb der Lieferkette vornimmt.

Dabei dürfen nicht nur die Verstöße oder Verletzungen von Arbeitsrechten bzw. der Menschenrechte bei der Arbeit ermittelt und bewertet werden, sondern es müssen auch die strukturell bedingten Ursachen erfasst und auf die Beschaffungspraxis und die Sorgfaltspflicht der Unternehmen bezogen werden. Die Geschäftsbeziehungen bzw. -praktiken von Handelshäusern und Marken sowie deren Zulieferpartnern muss bewertet werden, insbesondere mit Blick auf die Frage, wie diese die Umsetzung der Standards negativ oder positiv beeinflussen. Das Bewertungssystem (*Benchmark*) und die Maßnahmen zur Umsetzung müssen zudem ein unabhängiges und geschütztes Beschwerdesystem beinhalten. Außerdem muss ein transparentes Sanktions- bzw. Maßregelungssystem aufgesetzt werden. Vor allem aber muss es ein mit Zeitzielen verbundenes Verbesserungssystem (*Corrective Action Plan*) geben, das „Meilensteine“ zur Zielerreichung setzt. Es ist nicht ausreichend, dass alleinig über die Entwicklung des Bündnisses insgesamt berichtet wird. Die einzelnen Unter-

---

74 Vgl. [www.textilbuendnis.com/de/startseite/aktionsplan](http://www.textilbuendnis.com/de/startseite/aktionsplan).

nehmen müssen bezogen auf ihre Maßnahmen (*road map*) berichten. Dies muss unabhängig bewertet und transparent dargestellt werden.

Ein weiteres wichtiges Element ist deshalb die bessere Information der Verbraucherinnen und Verbraucher und die Schaffung von Klarheit im Dschungel der Siegel durch den Ausbau von glaubwürdigen Online-Tools, wie z.B. Siegelklarheit, das Auskunft über bestehende Verifizierungssysteme und Siegel gibt und gleichzeitig die Performance eines Unternehmens in Sachen öko-sozialer Standards darstellt. Auch Informationen über die Governance-Struktur des Textilbündnisses, die beteiligten Organisationen und Personen, die gebildeten Kriterien und ihre Anwendung sowie die gewählten Überprüfungsverfahren und ihre Ergebnisse sind der Öffentlichkeit auf transparente Weise zugänglich zu machen.

Damit ein hoher Grad an Transparenz und Glaubwürdigkeit gegenüber der Öffentlichkeit gewährleistet ist, muss ebenfalls Auskunft gegeben werden über die Governance-Struktur des Bündnisses selbst, die beteiligten Organisationen und Personen, die Kriterien, die zur Anwendung und Überprüfung zugrunde gelegt werden und in der Konsequenz eben auch die Ergebnisse.

### **Zeitnahe und wirkungsbasierte Umsetzung des Aktionsplans des Textilbündnisses**

Es ist deutlich, dass bei der Umsetzung des Aktionsplans des Textilbündnisses noch komplexe Herausforderungen bestehen. Die Kampagne für Saubere Kleidung als zivilgesellschaftliche Anspruchsgruppe wird die Weiterentwicklung und Umsetzungsergebnisse des Textilbündnisses kritisch begleiten und strategisch bewerten.

Seit August 2015 verfügt das Textilbündnis über einen neuen 12-köpfigen Steuerungskreis, in dem u.a. drei Vertreter/innen der CCC-Deutschland sowie ein Vertreter der Gewerkschaften mitarbeiten. Die wichtigen Arbeitsgruppen zu den Themen Monitoring, Reporting und Review, Sozialstandards und Living Wage (Lohn zum Leben) sowie Chemikalien haben ein Mandat erhalten. Durch den Beitritt der Verbände und einer größeren Zahl von Unternehmen seit Juni 2015 verpflichten sich inzwischen knapp 50 Prozent des Textil- und Bekleidungsmarktes in Deutschland zur Erreichung der im Aktionsplan definierten Standards. Somit sind in stärkerem Maße gleiche Ausgangsbedingungen für die Branche geschaffen worden.

Die nächste wichtige Herausforderung für das Textilbündnis ist die Vereinbarung über ein glaubwürdiges und transparentes Bewertungssystem für die Berichterstattung und den Rechenschaftsprozess der Unternehmen. Ebenso sind erste Umsetzungsschritte in Kernproblembereichen wie Lohn zum Leben, Sicherheit am Arbeitsplatz sowie im Bereich der

Human- und Umwelttoxikologie nötig. Auf dem Weg der Umsetzung wird es sicher einige Hürden geben, jedoch kann die Orientierung auf die Wirkungsentfaltung ein guter Ansatz sein, um die Herausforderungen zu meistern. Die kritische Öffentlichkeit ist dabei sehr an einer wirkungsorientierten und transparenten, auf einzelne Unternehmen bezogenen Berichtsweise interessiert. Darin liegt schließlich ein weiterer potentieller Mehrwert des Textilbündnisses, denn mit Hilfe eines derartigen Berichts- und Bewertungssystems kann eine deutlich bessere Basis für die Information von Verbraucherinnen und Verbrauchern geschaffen werden.



**Berndt Hinzmann,**  
*INKOTA-netzwerk/Kampagne für Saubere Kleidung,  
gewählter Vertreter der Zivilgesellschaft im Steuerungs-  
kreis des Bündnisses für nachhaltige Textilien*

## Der Nationale Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte – mehr als nur *Particitainment*?

*Sarah Lincoln*

Seit November 2014 entwickelt die Bundesregierung einen Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP). Der Aktionsplan soll die Leitprinzipien der Vereinten Nationen zu Wirtschaft und Menschenrechten umsetzen und Schritte zur Stärkung der menschenrechtlichen Verantwortung deutscher Unternehmen beschließen. Das Auswärtige Amt ist federführendes Ministerium, begleitet wird der Prozess von einer Steuerungsgruppe. Dort sitzen neben fünf weiteren Ministerien jeweils ein/e Vertreter/in des Deutschen Gewerkschaftsbundes, des Verbands Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO), des Forums Menschenrechte, der deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK), der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und des Bundesverbands der deutschen Industrie (BDI).

Es handelt sich bei dem Prozess nicht um eine sogenannte Multistakeholder-Initiative wie das Textilbündnis oder andere sektorale runde Tische. Im Zentrum steht nicht die einvernehmliche Verbesserung der Unternehmenspraxis im Unternehmensdialog. Vielmehr entwickelt die Bundesregierung einen eigenen Aktionsplan und konsultiert dazu durch die Steuerungsgruppe und gemeinsam organisierte Expertenanhörungen sehr umfassend die verschiedenen „Stakeholdergruppen“. Die zivilgesellschaftlichen Verbände beteiligen sich an dem Prozess mit dem Ziel, dass die Bundesregierung den Unternehmen verbindliche Vorgaben macht, Menschenrechte in ihren globalen Geschäftsbeziehungen zu achten, und sie für Verstöße zur Rechenschaft zieht.

Ob diese Forderungen Eingang in den Aktionsplan finden werden oder ob letztendlich wirtschaftliche Interessen überwiegen, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abschließend beurteilen. Der Aktionsplan soll im Juni 2016 von der Bundesregierung verabschiedet werden, und die Zivilgesellschaft wird den Gesamtprozess am Ergebnis messen.

In dem Konsultationsprozess wurde jedoch immer wieder sichtbar, dass die Erwägungen der Regierung sehr stark von wirtschaftspolitischen Interessen bestimmt sind. Die Konvergenz zwischen Wirtschafts- und Regierungsinteresse ist so hoch, dass ein ausgewogenes Kräfteverhältnis zwischen der Wirtschaft und den Gewerkschaften und NROs kaum zu erreichen ist. Durch Vertreter des Bundeswirtschaftsministeriums wurde immer wieder deutlich gemacht, dass sie sich als Vertreter der Wirtschaftsinteressen sehen, und sie positionierten sich regelmäßig sehr deutlich gegen etwaige Regulierung. Wie selbstverständlich die Wirtschaftsstandpunkte in die Entscheidungsprozesse einfließen können, zeigt sich

auch daran, dass zu Beginn des Prozesses im zuständigen Arbeitsstab des Auswärtigen Amts ein Siemens-Mitarbeiter direkt an dem NAP-Prozess mitarbeiten konnte. Diese „Ausleihe“ aus der Wirtschaft fand man im Auswärtigen Amt anscheinend so banal, dass sie erst sehr viel später im Prozess am Rande erwähnt wurde.

Die Wirtschaftsverbände selbst haben ihre ablehnende Haltung bei den verschiedenen Anhörungen gleichbleibend vorgetragen: Deutsche Unternehmen achteten schon jetzt die Menschenrechte, freiwillige Selbstverpflichtungen reichten aus, verbindliche Vorgaben würden deutsche Unternehmen im globalen Wettbewerb über Gebühr belasten. Eine Annäherung an zivilgesellschaftliche Forderungen oder auch nur ein offenes Gespräch über mögliche Lösungsansätze im Rahmen des Aktionsplans blieben bislang aus.

Gleichwohl war der bisherige Prozess aus Sicht der NROs keine reine Zeitverschwendung, sondern hatte bereits jetzt einen deutlichen Mehrwert. Die umfassenden Konsultationen haben erstmals eine umfassende und ernsthafte Debatte mit der Regierung über den Umgang mit wirtschaftsbezogenen Menschenrechtsverletzungen ermöglicht. Seit Beginn des Prozesses haben die Beteiligten das gesamte Themenspektrum rund um die menschenrechtliche Verantwortung der Unternehmen und der staatlichen Schutzpflicht in einer Tiefe diskutiert, wie wohl bisher in keinem anderen Land. Alle Beteiligten waren dabei paritätisch in die Programmgestaltung, Benennung der Expert/innen und Teilnahme eingebunden. Die zuständigen Mitarbeiter/innen in den Ministerien waren bei den jeweiligen Expertenanhörungen anwesend und haben sich mit den Stellungnahmen der Zivilgesellschaft beschäftigt. Beispielsweise gibt es erstmals überhaupt eine Debatte in verschiedenen Ministerien über die Einführung einer gesetzlichen Sorgfaltspflicht. Dabei ist erkennbar, dass keineswegs alle Regierungsvertreter/innen die Positionen der Wirtschaftsverbände unhinterfragt übernehmen.

Damit sich letztendlich die progressiven Kräfte innerhalb der Bundesregierung auch durchsetzen, bedarf es gleichwohl mehr als einer fundierten Diskussion am runden Tisch. Keine soziale Errungenschaft ist allein im Dialog entstanden. Vorausgegangen ist immer massiver Druck durch Kampagnen und öffentlichen Protest. Das Offenlegen von Skandalen und das *naming and shaming* einzelner Unternehmen, wenn sie Menschenrechtsverletzungen begehen, ist daher zentral und gerät im Zuge derart intensiver Konsultationsprozesse in den Hintergrund.

Zudem ist es wichtig, dass die NROs und Gewerkschaften auch über den eigenen Tellerrand schauen und die nationalen Aktionspläne global einordnen. Die bisherigen Aktionspläne in den europäischen Nachbarländern beschränken sich weitestgehend auf unverbindliche Empfehlungen. Es sieht derzeit nicht so aus, als würde sich der deutsche Aktions-

plan davon positiv abheben. Gleichzeitig gibt es jedoch auf globaler Ebene erneute Bemühungen einiger Staaten und Nichtregierungsorganisationen, verbindliche Menschenrechtsstandards für Unternehmen einzuführen. Die europäischen Regierungen lehnen die Initiative unter Verweis auf ihre NAP-Prozesse ab. Und auch seitens der NROs gibt es dafür vor lauter Multistakeholder-Initiativen und anderen Partizipationsprozessen zu wenig Unterstützung und Mobilisierung. Zivilgesellschaftliche Organisationen müssen daher aufpassen, dass sie sich nicht im „Particitainment“ verlieren, sondern sich international vernetzen und die nationalen und globalen Bemühungen für verbindliche Regeln stärker verknüpfen. Nur so kann es eine globale Auseinandersetzung darüber geben, wo künftig die Prioritäten liegen sollen: Beim Investitions- und Eigentumschutz oder der Stärkung globaler Menschenrechte.



**Sarah Lincoln**

*ist Referentin für WSK-Rechte bei Brot für die Welt.*

### III.

## Schlussfolgerungen: Zivilgesellschaftliche Forderungen und Strategien zum Umgang mit Unternehmenslobby

### Lobbyregister: Transparenz als Kernelement einer demokratischen Kontrolle von Lobbyismus

*Timo Lange*

In Deutschland gibt es für Lobbyist/innen keine Transparenzpflichten. Für Verbände, Unternehmen, Lobbyagenturen und -kanzleien sowie Nichtregierungsorganisationen gibt es kaum verbindliche Regeln im Spiel um politischen Einfluss. Dementsprechend gibt es keine verlässlichen Daten über die Zahl der Lobbyistinnen und Lobbyisten in Berlin, geschweige denn über die Summen, die für Lobbyarbeit ausgegeben werden.

Lobbyismus vollzieht sich immer noch weitgehend jenseits des öffentlichen Blickfeldes. Lobbyeinflüsse lassen sich oft erst im Nachhinein an Politikergebnissen ablesen – und selbst dann bleiben wesentliche Akteure vielfach unbekannt. Auch die Finanzierung einzelner Lobbyorganisationen ist immer wieder undurchsichtig. Mehr Transparenz wäre wichtig, um verdeckte oder manipulative Einflussnahme deutlich zu erschweren bzw. aufzudecken. Ein Lobbyregister würde deutlich machen, wer die tatsächlichen Initiatoren und Finanziere von Lobbykampagnen sind. Es würde Ungleichgewichte sichtbar machen und so auch der politischen Debatte rund um das Thema Lobbyismus mehr Substanz verleihen. Interessenkonflikte und personelle sowie finanzielle Verflechtungen zwischen Lobbyakteuren und Parteien sowie politischen Entscheidungsträger/innen ließen sich besser erkennen und damit auch besser regulieren, etwa wenn ehemalige Regierungsmitglieder in Tätigkeiten bei Verbänden oder Unternehmen wechseln oder Abgeordnete neben dem Mandat dazuverdienen. In einem Lobbyregister müssten Lobbyakteure offenlegen, welche Personen für sie Lobbyarbeit betreiben und welche aktuellen oder ehemaligen Amts- oder Mandatsträger auf ihrer Gehaltsliste stehen.

Damit ein Transparenzregister diese Funktionen wirksam erfüllen kann, braucht es eine gesetzliche Grundlage. Ein Lobbytransparenz-Gesetz würde definieren, was Lobbyaktivitäten sind und wer dementsprechend registrierungspflichtiger Lobbyist ist. Ebenso wichtig ist es, klar abzugrenzen, wer dies nicht ist, denn für Bürgerinnen und Bürgern darf der Kontakt zu politischen Entscheidungsträger/innen nicht verkompliziert werden. Lobbyist/innen dagegen müssen sich namentlich registrieren

und Angaben zu ihren Auftraggebern machen. Alle Lobbyakteure sollten ihre Lobbyausgaben und ihre Finanzquellen offenlegen sowie das Feld oder Gesetz, auf das ihre Lobbyarbeit zielt. Lobbyagenturen und -kanzleien müssen ihre Kunden und den jeweiligen Auftragswert ausweisen.

Auch in der Politik hat die Idee eines verpflichtenden Lobbyregisters inzwischen nicht wenige Fürsprecher. Folgt man den öffentlichen Aussagen der im Bundestag vertretenen Parteien, so gibt es im aktuellen Bundestag eine theoretische Mehrheit für ein Lobbyregister. SPD, Linke und Grüne sprechen sich seit einigen Jahren dafür aus, auch wenn es im Detail deutlich unterschiedliche Vorstellungen gibt. CDU/CSU hingegen lehnen erweiterte Transparenzpflichten bisher prinzipiell ab, oft mit Verweis auf die seit 1972 beim Bundestag geführte Verbändeliste. Deren Aussagekraft ist allerdings sehr gering und sie erfasst nur einen Teil der relevanten Akteure: Verbände. Zudem ist die Eintragung freiwillig. Als Instrument zur Lobbyregulierung ist die Verbändeliste also denkbar ungeeignet. Das kritisierte kürzlich auch die Staatengruppe gegen Korruption des Europarats (GRECO) in ihrem vierten Evaluierungsbericht zu Deutschland. So fordert GRECO dort, „die Transparenz des parlamentarischen Verfahrens weiter zu verbessern, beispielsweise indem geregelt wird, wie Abgeordnete Kontakt mit Lobbyisten und anderen Dritten pflegen, die Einfluss auf die parlamentarische Arbeit anstreben.“<sup>75</sup> Die Verbändeliste des Bundestags entspreche „nicht mehr der heutigen Realität der Lobbyarbeit.“<sup>76</sup>

Zwar stoßen Forderungen wie diese bei der Großen Koalition auf Widerstand – ebenso wie bei der schwarz-gelben Vorgängerregierung und der ersten Großen Koalition unter Angela Merkel. Trotzdem ist erkennbar, dass die Regierungskoalition auf öffentlichen Druck reagiert. In einigen Bereichen der Lobbyregulierung gab es unter Schwarz-Rot durchaus Fortschritte:

Mit der Einführung einer gesetzlichen Karenzzeit für Minister/innen und Parlamentarische Staatssekretär/innen sowie die Kanzlerin wurde eine wichtige Regelungslücke geschlossen. So ist es seit Sommer 2015 für Regierungsmitglieder nicht mehr ohne Weiteres möglich, nahtlos aus dem Amt in Tätigkeiten bei Unternehmen und Verbänden zu wechseln. Spätestens seit dem Wechsel von Ex-Kanzler Gerhard Schröder zum Betreiberkonsortium der Gaspipeline Nord Stream flammte die Debatte über Karenzzeiten mit jedem neuen prominenten Wechsel wieder auf, man denke an Ex-Kanzleramtschef Ronald Pofalla und seinen Lobbyistentätigkeit bei der Deutschen Bahn oder an Ex-Entwicklungshilfeminister Dirk Niebel, der Cheflobbyist beim Rüstungskonzern Rheinmetall

---

75 GRECO (2014): Vierte Evaluierungsrunde: Korruptionsprävention in Bezug auf Abgeordnete, Richter und Staatsanwälte, S. 14 ([www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4%282014%291\\_Germany\\_D.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4%282014%291_Germany_D.pdf)).

76 Ebd., S.13.

wurde. Allerdings ist die nun gesetzlich verankerte Karenzzeit mit maximal 18 Monaten deutlich zu kurz und es fehlt an Sanktionen, falls die gesetzlichen Bestimmungen nicht eingehalten werden. LobbyControl hält ebenso wie etwa Transparency International eine dreijährige Karenzzeit für Wechsel in Lobbytätigkeiten oder im Fall von schweren Interessenkonflikten für angemessen.

Ebenfalls durch öffentlichen Druck kam es bereits 2013 im Bereich der Nebeneinkünfte von Bundestagsabgeordneten zu einer kleinen Reform, die immerhin zu deutlich mehr Transparenz bei der Höhe der Einkünfte führte. Vor der Neuregelung war die Größenordnung der Nebeneinkünfte eines Abgeordneten für die Öffentlichkeit nicht erkennbar, sofern die Einkünfte 7.000 Euro überstiegen. Zwar müssen die Einkünfte weiterhin nur in Stufen und nicht betragsgenau auf Euro und Cent offengelegt werden, aber es ist nun ersichtlich, ob es sich um ein Einkommen von 10.000 oder von 100.000 Euro handelt – durchaus eine relevante Information, um Interessenkonflikte einschätzen zu können. Doch auch hier wurden weitere Probleme nicht angegangen. Es ist Abgeordneten weiterhin möglich, neben ihrem Mandat als bezahlte Lobbyist/innen zu arbeiten, sogar im selben Politikfeld. Es fehlt an einem ernsthaften Umgang mit Interessenkonflikten. Der Bundestag sollte eine Befangenheitsregel entwickeln, nach der sich Abgeordnete mit gravierenden Interessenkonflikten aus bestimmten Prozessen heraushalten müssen, sofern der Konflikt nicht gelöst werden kann. Doch auch in Sachen Transparenz gibt es noch einiges zu tun. Wenn etwa der Vorsitzende des Wirtschaftsausschusses, Ex-Minister Peter Ramsauer, mehrere tausend Euro pro Monat von einem nicht weiter benannten Beratungskunden erhält, kann noch nicht einmal die Frage nach einem Interessenkonflikt gestellt werden. Zumindest sollte die Branche, aus der Kunden oder Mandanten stammen, benannt werden.

Ein weiterer Fortschritt gelang 2014 mit der Reform der Strafbarkeit von Abgeordnetenkorruption. Mit diesem Schritt beendete Schwarz-Rot den untragbaren Zustand einer weitgehenden Straffreiheit in diesem Bereich. Über zehn Jahre nach Unterzeichnung der UN-Konvention gegen Korruption, konnte Deutschland diese nun endlich ratifizieren. Der unzulängliche Straftatbestand war dabei das entscheidende Hindernis. Doch wie sich das neue Strafgesetz in der Praxis bewährt, muss sich erst noch zeigen. Deutliche Schwächen in der Konstruktion geben berechtigten Anlass zu Zweifel.

Trotz dieser Reformfortschritte, die bei genauerem Hinsehen jeweils deutliche Schwächen aufweisen, bleibt die politische und gesetzgeberische Antwort auf die Lobbyismus-Problematik vor dem Hintergrund großer gesellschaftlicher Machtasymmetrien Stückwerk. Die Regierungskoalition stellt sich bei der Lobbyregulierung nicht als Treiber, sondern nach wie vor als Verhinderer dar. Neben einem umfassenden, gesetzlichen und

sanktionsbewehrten Lobbyregister wäre zumindest eine Reform der Parteienfinanzierung dringend notwendig. Hier herrscht allerdings trotz klarem und auch von Koalitionspolitiker/innen benanntem Handlungsbedarf weitgehender Stillstand. Noch immer müssen Parteien nicht ausweisen, wieviel sie durch Sponsoring aus welcher Quelle eingenommen haben. Noch nicht einmal die Gesamteinnahmen durch Sponsoring müssen offen gelegt werden. Auch bei den Parteispenden wären Obergrenzen und mehr Transparenz geboten, denn es erscheint nicht demokratisch, wenn einige wenige finanzstarke Akteure entscheidenden Einfluss auf die finanzielle Ausstattung der Parteien nehmen können. Dies gilt auch allgemein: Lobbyregulierung muss zum Ziel haben, den Einfluss der ohnehin durch privilegierte Zugänge und bedeutende finanzielle Ausstattung schon mächtigen Akteure zu begrenzen und entsprechend den schwächeren Interessen ausreichend Gehör in der Politik zu verschaffen. Transparenz ist dabei ein wichtiges, zentrales Instrument, aber sicherlich kein Allheilmittel.



***Timo Lange***  
*ist Campaigner bei LobbyControl.*

## Lehren aus 20 Jahren lobbykritischer Arbeit auf EU-Ebene

Pia Eberhardt

Seit Mitte der 1990er Jahre deckt die Organisation Corporate Europe Observatory (CEO) Konzerneinfluss auf EU-Politik auf und führt Kampagnen für mehr Lobbytransparenz und Regulierung durch. Von unserem Ziel, den Konzerneinfluss auf EU-Politik zurückzudrängen zugunsten politischer Entscheidungen im Interesse von Mensch und Umwelt, sind wir zwar weit entfernt. Dennoch lassen sich aus unserer 20-jährigen Arbeit als Lobby-Watchdog einige Lehren für lobbykritische Kampagnen, z.B. auf der internationalen Ebene ziehen.

### Lessons learned #1:

#### Öffentlichkeit statt runder Tische als Terrain der Auseinandersetzung

Zwei Faktoren sprechen dafür, dass NROs, Gewerkschaften und soziale Bewegungen die Öffentlichkeit als Terrain der Auseinandersetzung um Konzerneinfluss suchen sollten – anstatt allzu viel Zeit und Energie in nicht-öffentliche runde Tische und Lobbygespräche hinter verschlossenen Türen zu stecken und damit zu versuchen, Konzernagenden durch eine Art Gegenlobby „auszugleichen“. Erstens sind die Kräfteungleichgewichte zwischen Kapitalakteuren und anderen gesellschaftlichen Interessen in der Zivilgesellschaft enorm. Beispielsweise hat die Finanzmarktlobby 30-mal mehr Geld ausgegeben, um die EU-Institutionen nach Ausbruch der Krise in Finanzmarktfragen zu lobbyieren als alle anderen gesellschaftlichen Akteure zusammen. Schätzungsweise 70 Prozent der Brüsseler Lobbyist/innen vertreten Kapitalinteressen. Zweitens ist das staatliche Terrain in der Regel zu Ungunsten gegenhegemonialer Kräfte strukturiert. Denn Kapitalinteressen behaupten sich auf dem Brüsseler Lobbyparkett nicht einfach besser, sondern können eine Reihe von exklusiven Einflusskanälen nutzen, über die sie privilegiert in den EU-Entscheidungsprozess eingebunden sind. In dieser Situation sind öffentliche Auseinandersetzungen – über Publikationen, Veranstaltungen, effektive Medienarbeit und Protest – schlicht erfolgversprechender.

### Lessons learned #2:

#### Konfrontation statt Kuschelkurs

Wenn sich auf EU-Ebene in den letzten Jahren etwas in Richtung von mehr Transparenz und Regulierung beim Lobbyismus verschoben hat, war dies in der Regel Folge eines (medialen) Skandals. Und in diesen Skandalen ging es um konkrete Konzerne oder Politiker/innen, also beispielsweise Abgeordnete mit Interessenkonflikten oder ehemalige EU-Kommissare, die durch die Drehtür gegangen sind und Jobs in der Lobbyindustrie angenommen haben. Der Kampagnen-Fokus auf konkrete Akteure, die Konfrontation über *naming and shaming* sowie der Ver-

such, Konzerneinfluss auf Politik ganz grundsätzlich zu hinterfragen scheinen mir erfolgversprechender, als ein Kuschelkurs mit Unternehmen. Ein Beispiel für den Erfolg einer konfrontativen Strategie ist die Arbeit zur Rechtsbranche, die sich mit Investor-Staat-Klagen weltweit eine goldene Nase verdient. Die entsprechenden Kanzleien und Schiedsrichter sind zumindest in der Europäischen Kommission als legitime Ansprechpartner/innen für die Gestaltung zukünftiger Investitionsabkommen weitgehend diskreditiert. Zumindest häufen sich laut Insidern entsprechende Beschwerden aus der Schiedsindustrie.

### **Lessons learned #3:**

#### **Staat und Kapital gemeinsam in den Blick nehmen**

Kampagnen gegen zerstörerische Praktiken von Konzernen sowie deren Lobbytaktiken sind richtig und wichtig. Ebenso wichtig ist es aber, die zweite Seite der Medaille in den Blick zu nehmen: die Rolle staatlicher Akteure. Wie bereits erwähnt können Kapitalinteressen eine Reihe von exklusiven Einflusskanälen nutzen, über die sie privilegiert in den EU-Entscheidungsprozess eingebunden sind. Zum Beispiel über Expert/innen-Gruppen. Davon gibt es über 1.000, die von der EU-Kommission zu Beginn eines Politikprozesses eingesetzt werden, um hinter verschlossenen Türen die groben Linien vorzugeben. Der Großteil von ihnen setzt sich aus Vertreter/innen nationaler Ministerien zusammen. Doch diejenigen mit externen Mitgliedern werden häufig von Konzernen dominiert. Nach Ausbruch der Finanzkrise saßen in solch einer achtköpfigen Gruppe z.B. fünf Personen aus dem privaten Finanzsektor und stellten sicher, dass Banken und Hedge Funds auch in Zukunft nicht streng reguliert werden. Diese Selektivität des Staatsapparats, seine Rolle in der Organisation von Kapital-Akteuren, bei gleichzeitiger Desorganisation subalternen Akteure gehört thematisiert und herausgefordert.

### **Lessons learned #4:**

#### **Lobbytransparenz und Regulierung als Hebel nutzen**

Corporate Europe Observatory macht seit Jahren Kampagnenarbeit für mehr Transparenz und Regulierung von Lobbyismus in der EU. Wir streiten unter anderem für ein verbindliches Lobbyregister und proaktive Lobbytransparenz (also z.B. die regelmäßige Veröffentlichung von Protokollen zu Treffen zwischen der Kommission und Lobbygruppen), für Karenzzeiten für Kommissionsbeamten/innen, klare Regeln gegen Interessenskonflikte und eine andere Zusammensetzung der Expert/innengruppen. Uns ist bewusst, dass wir damit an kleinen Rädchen drehen und dass es weitergehender Veränderungen innerhalb der EU und in der Gesellschaft bedarf, um den Konzerneinfluss auf EU-Politik tatsächlich zurückzudrängen. Dennoch haben sich Reformansätze und damit einhergehenden Debatten als erfolgreiches Vehikel erwiesen, um Konzerneinfluss überhaupt zum Thema zu machen. Auch ein völlig unzureichendes

Instrument wie das bestehende – unverbindliche und nur schwach überprüfte – Lobbyregister der EU lässt sich immer wieder aufs Neue nutzen, um die Rolle von Konzernen in der EU-Politik zu thematisieren, beispielsweise durch das Aufdecken von Falschangaben einzelner Unternehmen.

### **Lessons learned #5:**

#### **Transnationale Netzwerke aufbauen**

Es gibt viele Gründe dafür, dass der Konzerneinfluss auf EU-Politik besonders stark ist. Einer ist die von der EU-Kommission über Jahrzehnte geförderte Zusammenarbeit mit den europäischen Unternehmensverbänden als Strategie zur Durchsetzung ihrer eigenen Interessen gegenüber den EU-Mitgliedstaaten. Ein weiterer Erklärungsbaustein ist die schwache europäische Vernetzung von Gewerkschaften und anderen Akteuren der Zivilgesellschaft. Denn wo keine Gegenlobby und Gegenöffentlichkeit ist, können sich Konzernagenden oft unbemerkt und unwidersprochen in Politiken einschreiben. Eine Strategie zum Zurückdrängen von Konzerneinfluss auf Politik muss daher immer auch eine Strategie zur Vernetzung zivilgesellschaftlicher Akteure beinhalten. Denn nur mit ihnen gibt es eine Chance für echte Demokratie als Alternative zur Lobbykratie, in die unsere Gesellschaften an allen Ecken und Enden abzurutschen drohen.



***Pia Eberhardt***

*ist Forscherin und Campaignerin bei  
Corporate Europe Observatory.*

## Unternehmenseinfluss auf UN-Ebene – was ist zu tun?

Jens Martens

Privatwirtschaftliche Akteure spielen in den Vereinten Nationen und ihren zahlreichen Programmen, Fonds und Sonderorganisationen eine wachsende Rolle. Wirtschaftsvertreter/innen sind heute allgegenwärtig, wenn es um die Gestaltung der globalen Wirtschafts-, Finanz- und Handelspolitik geht. Aber auch in den internationalen Debatten über nachhaltige Entwicklung und die Wahrung der Menschenrechte sind sie präsent. Mit mehr oder weniger subtilen Interventionen beeinflussen (und verhindern) Unternehmen und ihre Lobbyorganisationen nicht selten die politischen Maßnahmen, die zur Durchsetzung der Menschenrechte, zur Regulierung der Finanzmärkte und zum ökologischen Strukturwandel der Wirtschaft dringend erforderlich sind. Um den wachsenden Einfluss von Partikularinteressen der Wirtschaft in den Vereinten Nationen einzudämmen und Modelle eines demokratischen Multilateralismus zu stärken, sind eine Vielzahl von Maßnahmen nötig.

Erstens muss mehr Transparenz geschaffen werden über die Formen der privatwirtschaftlichen Einflussnahme in den Vereinten Nationen. Dazu gehört die systematische Offenlegung aller privaten Finanzflüsse an die Vereinten Nationen und sämtliche Partnerschaften mit Beteiligung von UN-Organisationen. Die UN-Generalversammlung hatte bereits 2013 in ihrer „Partnerschaftsresolution“ den UN-Generalsekretär aufgefordert, alle Partner, Finanzbeiträge und Kofinanzierungsmittel von relevanten Partnerschaften offenzulegen, auch auf der Länderebene.<sup>77</sup> Bis heute ist dies nicht geschehen. Transparenz ist aber auch erforderlich über die Abstellung von Mitarbeiter/innen von Unternehmen und privaten Stiftungen für die Sekretariate von UN-Organisationen sowie über die Kooperationsvereinbarungen und Memoranda of Understanding zwischen UN und privaten Akteuren, beispielsweise der UN Foundation.

Zweitens müssen klare Regeln und Mindeststandards für die Interaktionen zwischen UN-Organisationen und privatwirtschaftlichen Akteuren geschaffen werden. Bislang gibt es diese nur ansatzweise und unzureichend, etwa in Form der *Guidelines on a principle-based approach to the Co-operation between the United Nations and the business sector*.<sup>78</sup> Diese Regeln müssen auch Transparenzpflichten sowie eine Politik zum Umgang mit Interessenkonflikten umfassen. Einen Testfall für solche Regeln bildet das derzeit in der WHO verhandelte *Framework of Engagement with non-State Actors* (FENSA).

77 Vgl. Resolution A/RES/68/234, Pkt. 13(b).

78 Vgl. [www.unglobalcompact.org/docs/issues\\_doc/un\\_business\\_partnerships/guidelines\\_principle\\_based\\_approach\\_between\\_un\\_business\\_sector.pdf](http://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/un_business_partnerships/guidelines_principle_based_approach_between_un_business_sector.pdf). Die Guidelines wurde im Jahr 2000 veröffentlicht und 2009 und 2015 überarbeitet.

Drittens sind mehr Kapazitäten in den Sekretariaten der UN-Organisationen notwendig, um die Einhaltung der Regeln zur Beschränkung des Wirtschaftseinflusses zu überwachen. Das Thema ist allerdings zu wichtig, um es allein der operativen Ebene der Sekretariate zu überlassen. Zu prüfen wäre die Einrichtung eines zwischenstaatlichen Gremiums, das sich kontinuierlich mit den Beziehungen zwischen UN und Privatsektor und der Ausgestaltung und Überwachung von Partnerschaftsinitiativen befasst. Es könnte zum Beispiel beim Hochrangigen Politischen Forum für nachhaltige Entwicklung (HLPF) angesiedelt werden.

Viertens ist eine substantiell bessere finanzielle Ausstattung des UN-Systems mit öffentlichen Geldern notwendig. Die ausreichende Bereitstellung öffentlicher Güter erfordert die ausreichende Bereitstellung öffentlicher Gelder (*public funds for public goods*). Dies gilt auch für die globale Ebene. Nur so kann die wachsende Abhängigkeit der UN von finanzkräftigen Konzernen und privaten Mäzenen abgewendet werden.

Fünftens schließlich müssen die den Diskurs auf UN-Ebene häufig dominierenden Argumentationsmuster grundsätzlich in Frage gestellt werden, die die Privatwirtschaft ohne Unterschied als innovativ und effizient charakterisieren, die (zwischen-)staatliche Regelsetzung als überkommene *command and control*-Ideologie diffamieren, und die in den Partnerschaften mit mächtigen Wirtschaftseliten und als Philanthropen verbrämten Multimilliardären das einzig zukunftsträchtige Geschäftsmodell für die Vereinten Nationen zur Lösung globaler Probleme sehen.

Die internationale Politik befindet sich derzeit an einem Scheideweg: Auf der einen Seite dem Weg hin zu einem elitären Multilateralismus, der die Entscheidungen über globale Politik zunehmend in exklusive Clubs und von Wirtschaftsinteressen dominierte Partnerschaften unter Ausschluss demokratischer Kontrolle und Partizipation verlagert; auf der anderen Seite dem Weg hin zu einem solidarischen Multilateralismus, der die Verantwortung der demokratisch legitimierten öffentlichen Institutionen betont und stärkt und durch eine umfassende Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen ergänzt. Im Sinne der Charta der Vereinten Nationen bleibt zu hoffen, dass sich auf Dauer dieses Modell eines solidarischen Multilateralismus gegenüber den elitären Club-Modellen globaler Politik durchsetzen wird.



**Jens Martens**

*ist Geschäftsführer des Global Policy Forum.*

## Zivilgesellschaft in Zeiten der corporate capture

Daniel Mittler

Das Verhältnis von Wirtschaft, Macht und Politik ist vielschichtig und lässt sich weder schablonenhaft analysieren noch beeinflussen. Es ist ein wichtiger Beitrag der hier präsentierten Fallstudien dies aufzuzeigen, den Blick auf „Mischakteure“ wie philanthropische Stiftungen zu wenden – und doch, bei aller Vielschichtigkeit, auch klar zu machen, dass der wachsende Einfluss von Unternehmen auf globale Politik ein unbestreitbarer Trend ist, dem wir uns stellen müssen.

Einige entscheidende Aspekte benötigen noch der zusätzlichen Analyse – z.B. die besondere Rolle von staatlich kontrollierten Unternehmen. Diese spielen insbesondere in Ländern wie China, Brasilien, Russland oder Südafrika und in Sektoren wie der Energiepolitik eine so bedeutende Rolle, dass eine nachhaltige Entwicklung global nicht denkbar ist, ohne diese Akteure zu beeinflussen. Staatlich kontrollierte Unternehmen machen aber die Unterscheidung zwischen *corporate power* und „staatlicher Macht“ (noch) schwieriger. Wenn die russische Regierung Politik im Interesse von Gazprom macht, ist das ein Fall von *corporate capture* – also illegitimem unternehmerischem Einfluss auf staatliches Handeln? Oder muss man diesen Tatbestand – aufgrund der faktischen Deckungsgleichheit der Akteure – anders beschreiben? Im Gegenzug: sind Investitionen von Gazprom wirtschaftlich zu bewerten oder immer auch als Ausdruck russischen geopolitischen Handelns? Gerade da die Grenzen zwischen Politik, Staat und Wirtschaft fließend sind, müssen wir uns mit „Elitemilieus“ beschäftigen. Leider sind die dominanten Ideen der globalen Elite(n) weit entfernt von einer fairen und nachhaltigen Entwicklung (auch wenn der Klimawandel als Gefahr heute weithin akzeptiert ist ...). So kann man beispielsweise in vielen Ländern beobachten, wie die dortige Elite auf gigantische Infrastrukturprojekte fixiert ist – und dies unabhängig von der politischen Ausrichtung. Ecuador, Venezuela oder Brasilien setzen genauso auf Pipelines oder Megastaudämme wie Modis Indien. Die Auswirkungen sind für Indigene Völker, Menschenrechte und die Umwelt gleichermaßen katastrophal.

Es gilt deshalb das Narrativ der globalen Elite weg von der Gigantomanie hin zu einer am Menschen orientierten Entwicklung zu bewegen. Das wird nicht einfach – aber dass es doch möglich ist, zeigt die Geschichte des Klimawandels. Die zivilgesellschaftlichen Warnungen von vor einigen Jahrzehnten sind heute in der breiten Gesellschaft hegemonial verankert. Trotz der Proteste einiger US-Republikaner und des Agierens mancher Klimaskeptiker ist die Notwendigkeit, das Klima zu schützen, heute Teil des Narrativ der globalen Elite. Das war auch der Grund, warum eine Einigung auf ein neues Klimaabkommen in Paris im Dezember 2015 möglich war. Einige Gigantomanien, wie Großstaudämme,

werden sogar bewusst von ihren Befürwortern als klimafreundlich beschrieben, da sie wissen, dass dies die Akzeptanz – auch bei den Geldgebern – erhöht. Trotz solcher Perversionen macht mir das Beispiel Mut. Die Zivilgesellschaft hat durchaus die Kraft das globale Narrativ zu verändern. Diese Macht sollten wir aktiv zu nutzen versuchen, statt uns (nur) an Einzelthemen abzarbeiten. Das ist aber nicht einfach, in einer Welt in der wir uns – aus guten Gründen – oft in Widersprüche verwickeln. In einer Welt, in der mehrere Dutzend private Unternehmen reicher sind als viele Staaten, wird es für die Zivilgesellschaft immer attraktiver, ihre Ziele durch direkte Einflussnahme auf einzelne Konzerne durchzusetzen. Wenn Greenpeace in den USA in den letzten Jahren stärker darauf setzte, Supermärkte oder Konzernriesen wie Kimberly-Clark zu beeinflussen, statt den US-Kongress, überrascht das kaum jemanden, der den US-Kongress kennt. Aber der Trend ist global. Und logisch: Wenn Konzerne mehr Macht haben, kann man durch das Verändern von Konzernhandeln auch die Welt *mehr* verändern. In einer Welt, in der z.B. wenige Konzerne große Teile unserer Nahrungskette kontrollieren, kann man die Zukunft unseres Essens scheinbar am leichtesten beeinflussen, indem man sich genau auf diese Akteure konzentriert. Wenn die Zivilgesellschaft aber deshalb zunehmend Konzerne statt Staaten als Akteure und Gegenüber in den Mittelpunkt stellt, stärkt genau dies indirekt (und oft unbeabsichtigt) die Dominanz der Konzerne weiter.

All dies geschieht in einem Kontext, in dem die Zivilgesellschaft und die Wirtschaft oft nicht eindeutig voneinander zu trennen sind, da Konzerne wie Unilever aktiv Lobbyarbeit bei Klimagipfeln betreiben, anerkannte Wirtschaftsbosse wie Bill Gates oder Mark Zuckerberg sich selbst als Philanthropen und Weltverbesserer inszenieren und viele Nichtregierungsorganisationen direkt von Konzernen finanziert werden. Schaffen es in einem solchen Kontext wenigstens kritische zivilgesellschaftliche Organisationen, sich themenübergreifend zusammen zu tun und z.B. die Arbeit einer Gates Foundation kritisch unter die Lupe zu nehmen? Ich würde es mir wünschen. Mut macht das breite Bündnis gegen TTIP, das von kleinen und mittleren Unternehmen über Gewerkschaften bis hin zu radikalen Umweltschützern reicht. Vor allem macht es Mut, weil die TTIP-Bewegung zwar aus der Sorge um Einzelthemen entstanden ist, gleichzeitig es aber – zumindest in Deutschland – gelungen ist, die Diskussion um TTIP zu einer Diskussion über die undemokratische Grundordnung des internationalen Handelsregimes werden zu lassen. Handelsabkommen, die intransparent erarbeitet werden, sind genauso wenig neu wie demokratisch höchst fragwürdige Schiedsgerichte, die Sozial- und Umweltstandards bedrohen. Aber TTIP hat diese Fehlentwicklungen und Gefahren aus den Fachpapieren der Handels-NGOs erst in die Massenmedien und dann auf die Straße gebracht. Das ist gut und wichtig, da die Verhinderung weiterer Handelsverträge wie TTIP, CETA und Co. zentral ist, wenn wir überhaupt eine Chance haben wollen, den Einfluss privater Interessen auf staatliches Handeln demokratisch zu begren-

zen. Kurzfristig ist eine Fokussierung auf „Abwehrkämpfe“ á la „STOP TTIP“ essentiell. Denn wenn diese Kämpfe verloren gehen, wird noch mehr Macht für privatwirtschaftliche statt gemeinwohlorientierte Interessen strukturell so verankert, dass eine Re-Demokratisierung von Entscheidungen sehr, sehr schwer werden wird.

Aufbauend auf dem Erfolg der TTIP-Kritik hätte ich mir auch eine gemeinsame, politische Antwort der Zivilgesellschaft auf den VW-Skandal der letzten Monate gewünscht. Dazu bot sich der Skandal an, da er nicht nur ein klassischer Fall ist, bei dem Profitinteressen über die Interessen der Gemeinschaft gestellt wurden. Er ist auch ein mustergültiges Beispiel dafür, wie die Politik sich vor den Karren dieser Profitinteressen spannen lässt (und auch hier gibt es natürlich eine Verquickung von Staat und Konzern). So war es nicht nur ein bekannter Skandal, dass die EU-Abgasnormen nicht auf den tatsächlichen Emissionen im alltäglichen Verbrauch von Fahrzeugen basieren. Die Antwort der Bundesregierung auf den Skandal war noch dazu, in Brüssel *noch schwächere* Abgasnormen zu fordern. Frei nach dem Motto: Wenn das Kind den Test nicht schafft, dann ändern wir eben den Test. Leider schaffte es die Zivilgesellschaft nicht, den VW-Skandal gemeinsam zu nutzen und zum *poster child* einer von Konzerninteressen geleiteten Politik zu machen. Einige, am Geldhahn von VW hängend, fassten den Konzern stattdessen mit Samthandschuhen an; andere arbeiteten zum Thema gar nicht, da sie es „nur“ als technisches Autoemissionsthema ansahen. Und auch Greenpeace stellte nicht die strukturellen Machtfragen in den Vordergrund, sondern die – in der Tat skandalösen – gesundheitlichen Folgen der verschleierte zusätzlichen Emissionen. Eine vertane Chance, denn VW, das zeigen nicht zuletzt die Satiren in der *heute show* und anderswo, ist so zentral in der medialen Öffentlichkeit in Deutschland, dass man darüber viele Menschen hätte wachrütteln können. Oder ist es dafür vielleicht doch noch nicht zu spät?

Aufbauend auf den Fallbeispielen, die in dieser Publikation zusammen getragen wurden, sollten wir als Zivilgesellschaft weiter gemeinsam und selbstkritisch diskutieren, wie wir eine Gegenmacht zur *corporate capture* aufbauen können. Das ist keine einfache Aufgabe, denn es gibt – Adorno möge mir verzeihen – kein wahres NGO-Leben im von Konzernen dominierten Falschen. Aber wir müssen diese Diskussion führen, wenn wir der Wirtschaft nicht kampfflos alle politische Macht überlassen wollen.



**Daniel Mittler**

ist Politischer Direktor von Greenpeace International

## Abkürzungsverzeichnis

<b>ABEI</b>	Konzerne des Agribusiness und der Ernährungsindustrie
<b>ACEA</b>	European Automobile Manufacturer's Association
<b>AGRA</b>	Alliance for a Green Revolution in Africa
<b>API</b>	American Petroleum Industry
<b>B20</b>	Business 20, Gruppe von Unternehmen und Unternehmensverbänden beim G20-Gipfel
<b>BDA</b>	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
<b>BDI</b>	Bundesverband der Deutschen Industrie
<b>BEUC</b>	Bureau Européen des Unions de Consommateurs (Europäischer Verbraucherverband)
<b>CCC</b>	Clean Clothes Campaign
<b>CCS</b>	Carbon capture and storage
<b>CDU</b>	Christlich Demokratische Union Deutschlands
<b>CEFIC</b>	European Chemical Industry Council
<b>CEO</b>	Corporate Europe Observatory
<b>CETA</b>	Comprehensive Economic and Trade Agreement
<b>CFS</b>	Committee on world food security of the United Nations
<b>COP</b>	Conference of Parties
<b>CSR</b>	Corporate Social Responsibility
<b>ECPA</b>	European Crop Protection Association
<b>EEG</b>	Erneuerbare-Energien-Gesetz
<b>ETS</b>	Emissions Trading System of the European Union
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>DIHK</b>	Deutscher Industrie-und Handelskammertag
<b>DUH</b>	Deutsche Umwelthilfe
<b>FAO</b>	Food and Agriculture Organization of the United Nations
<b>FENSA</b>	Framework of Engagement with non-State Actors
<b>FSC</b>	Forest Stewardship Council
<b>FWF</b>	Fair Wear Foundation
<b>GAFSP</b>	Global Agriculture and Food Security Program
<b>GAIN</b>	Global Alliance for Improved Nutrition
<b>GCC</b>	Global Climate Coalition
<b>GIZ</b>	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
<b>GMO</b>	Genetically modified organism
<b>GPAsF</b>	Global Partnership for Agriculture and Food Security of the United Nations
<b>GRECO</b>	Group of States against Corruption
<b>HLPF</b>	High-level political Forum on Sustainable Development
<b>IAASTD</b>	International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development
<b>IATI</b>	International Aid Transparency Initiative
<b>ICE</b>	Information Council of the Environment
<b>ICSID</b>	International Centre for Settlement of Investment Disputes
<b>IG BCE</b>	Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie
<b>INSM</b>	Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft

<b>IOE</b>	International Organization of Employers
<b>IPCC</b>	Inter-governmental Panel on Climate Change
<b>IPPC</b>	Integrated Pollution Prevention and Control
<b>IUCN</b>	International Union for Conservation of Nature
<b>IW</b>	Institut der deutschen Wirtschaft Köln
<b>IWF</b>	Internationaler Währungsfond
<b>MSC</b>	Marine Stewardship Council
<b>NABU NRW</b>	Naturschutzbund Nordrhein-Westfalen
<b>NAFTA</b>	North American Free Trade Agreement
<b>NAP</b>	Nationaler Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte
<b>NGO</b>	Non-Governmental Organization
<b>NRO</b>	Nichtregierungsorganisation
<b>OECD</b>	Organisation for Economic Co-operation and Development
<b>OPEC</b>	Organization of Petroleum Exporting Countries
<b>PPP</b>	Public Private Partnership
<b>RSPO</b>	Roundtable on Sustainable Palm Oil
<b>RWI</b>	Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung
<b>SA8000</b>	Standard nach Social Accountability
<b>SAGCOT</b>	Southern Agricultural Corridor of Tanzania
<b>SCN</b>	Standing Committee for Nutrition of the United Nations
<b>SDGs</b>	Sustainable Development Goals
<b>SUN</b>	Scaling Up Nutrition
<b>TTIP</b>	Transatlantic Trade and Investment Partnership
<b>UCS</b>	Union of Concerned Scientists
<b>UN</b>	United Nations
<b>UNCDF</b>	United Nations Capital Development Fund
<b>UNDP</b>	United Nations Development Programme
<b>UNESCO</b>	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
<b>UNFCCC</b>	United Nations Framework Convention on Climate Change
<b>UNGP</b>	United Nations Guiding Principles for Business and Human Rights
<b>UNICEF</b>	United Nations Children's Fund
<b>UNIDO</b>	United Nations Industrial Development Organization
<b>VCI</b>	Verband der Chemischen Industrie
<b>VENRO</b>	Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen
<b>VN</b>	Vereinte Nationen
<b>WEMA</b>	Water Efficient Maize for Africa
<b>WFP</b>	World Food Programme
<b>WHO</b>	World Health Organization





## **Corporate influence in the Post-2015 process**

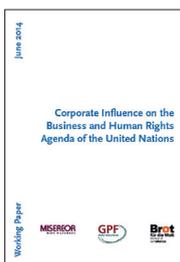
**Working Paper**

**Autorin:** Lou Pingoot

**Veröffentlicht von:** Brot für die Welt/

Global Policy Forum/ MISEREOR

Aachen/Berlin/Bonn/New York, Januar 2014



## **Corporate Influence on the Business and Human Rights Agenda of the United Nations**

**Working Paper**

**Autor:** Jens Martens

**Veröffentlicht von:** Brot für die Welt/

Global Policy Forum/ MISEREOR

Aachen/Berlin/Bonn/New York, Juni 2014



## **Corporate influence through the G8 New Alliance for Food Security and Nutrition in Africa**

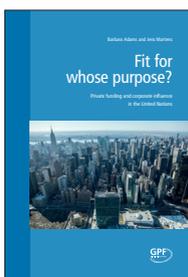
**Working Paper**

**Autor:** Wolfgang Obenland

**Veröffentlicht von:** Brot für die Welt/

Global Policy Forum/ MISEREOR

Aachen/Berlin/Bonn/New York, August 2014



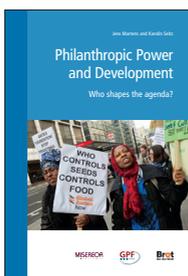
## **Fit for whose purpose? Private funding and corporate influence in the United Nations**

**Report**

**Autoren:** Barbara Adams und Jens Martens

**Veröffentlicht von:** Global Policy Forum

Bonn/New York, September 2015



## **Philanthropic Power and Development – Who shapes the agenda?**

**Report**

**Autoren:** Jens Martens und Karolin Seitz

**Veröffentlicht von:** MISEREOR/Global Policy Forum/

Brot für die Welt

Aachen/Berlin/Bonn/New York, November 2015

**Downloads:** <https://www.globalpolicy.org/publications.html>

# Wirtschaft Macht Politik

In den vergangenen Jahren haben sich die ökonomischen, sozialen und ökologischen Krisenerscheinungen weltweit verschärft. Immer deutlicher wird, dass eine Politik des *business as usual* keine Option sein kann.

Gefordert ist eine aktivere Rolle der Politik auf nationaler und internationaler Ebene, um die „große Transformation“ hin zu einer zukunftsgerechten Entwicklung weltweit zu ermöglichen.

Aber bislang blieben die dazu notwendigen politischen Durchbrüche weitgehend aus. Die Beharrungskräfte gegen die „große Transformation“ haben häufig weiterhin die Oberhand. Unternehmen, ihre Interessenvertreter und Lobbygruppen beeinflussen mit den unterschiedlichsten Instrumenten den gesellschaftlichen Diskurs und die politischen Entscheidungsprozesse, um staatliche Regulierungen oder für sie nachteilige fiskalpolitische Maßnahmen zu verhindern.

Diese Publikation zeigt an einigen Beispielen, wie privatwirtschaftliche Akteure den Diskurs in bestimmten Politikprozessen beeinflussen und damit immer wieder die Durchsetzung effektiver, verbindlicher Unternehmensstandards im Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsbereich verhindern.

Vier Themenbereiche stehen dabei im Zentrum: Die Diskussionen über die 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung sowie über Wirtschaft und Menschenrechte in den Vereinten Nationen, die internationalen Klimaverhandlungen, die Verhandlungen über ein transatlantisches Handels- und Investitionsabkommen (TTIP) und die internationale Agrarpolitik.

Anhand von zwei bundesdeutschen Dialogforen mit der Wirtschaft, dem Textilbündnis und dem Prozess hin zu einem Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte („NAP-Prozess“), wird das Für und Wider derartiger Multi-Akteurs-Initiativen diskutiert.

Zum Abschluss resümieren mehrere Beiträge, wie Politik und Zivilgesellschaft auf die Risiken und Nebenwirkungen, die mit der wachsenden Macht und Einflussnahme privatwirtschaftlicher Akteure verbunden sind, reagieren sollten.