

Die Privatwirtschaft in den Post-2015-Verhandlungen Plädoyer für eine stärkere Betonung der menschen- rechtlichen Verantwortung

Brigitte Hamm

Bis zum Jahr 2015 sollen die acht Millenniums-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals, MDGs) der Vereinten Nationen (VN) erreicht werden. Es ist jedoch seit langem klar, dass ihre Verwirklichung – trotz wichtiger Fortschritte – nicht in allen Bereichen und allen Regionen innerhalb der gesetzten Frist möglich sein wird. Daher laufen die Verhandlungen zu einer Post-2015-Agenda auf Hochtouren. Bereits der Millenniumsgipfel von 2010 drängte auf eine Fortführung des MDG-Prozesses. Die VN-Konferenz über nachhaltige Entwicklung (Rio+20), die im Jahr 2012 stattfand, sprach sich in Ergänzung zu den MDGs außerdem für neue Ziele zur nachhaltigen Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) aus. Neben den VN, Regierungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen ist auch die Privatwirtschaft ein wichtiger Akteur, der über unterschiedliche Foren Einfluss auf die Debatte nimmt.

Merkmale der Post-2015-Agenda

Bislang prägen die Grundsätze des Privatsektors die Post-2015-Verhandlungen in starkem Maße, was in der Betonung marktwirtschaftlicher Lösungen, beispielsweise in den Bereichen Gesundheit und Nahrungssicherung, zum Ausdruck kommt. Die Erfahrung nach dem Rio-Gipfel von 1992 zeigt aber, dass eine solche Ausrichtung mit dem Ziel der nachhaltigen Entwicklung oftmals in Konflikt steht. Die Staaten sollten deshalb bei der Aushandlung der neuen Agenda zivilgesellschaftlichen Stimmen stärkeres Gehör schenken.

Das Besondere an der künftigen Post-2015-Agenda ist die stärkere Zusammenführung der Themen Entwicklung und Nachhaltigkeit. Für die Integration der drei Dimensionen der Nachhaltigkeit (wirtschaftliche, ökologische und soziale Entwicklung) ist es erforderlich, das geltende Paradigma des wirtschaftlichen Wachstums als Garant für Entwicklung kritisch zu hinterfragen. Weder die Einhaltung der planetarischen Grenzen noch die Schaffung einer solidarischen und gerechten Weltgesellschaft lassen sich durch eine vor allem auf Wachstum ausgerichtete Wirtschaftsweise herstellen. Vielmehr zeigt die Realität, dass weltweit die Schere zwischen Arm und Reich immer weiter auseinander klafft und der anhaltende Ressourcenabbau für eine nachhaltige ökologische Entwicklung kontraproduktiv ist. Auch ist der erforderliche ganzheitliche Ansatz nur zu bewerkstelligen, wenn die Menschenrechte – politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte gleichermaßen – im Zentrum der Entwicklungs- und Nachhaltigkeitsanstrengungen stehen.

Die Beteiligung der Privatwirtschaft im Post-2015-Prozess

Vor dem Hintergrund, dass die Privatwirtschaft, insbesondere transnational agierende Unternehmen, einen beträchtlichem Einfluss auf eine nachhaltige, an den Menschenrechten ausgerichtete Entwicklung haben kann, ist ihre Beteiligung an den Post-2015-Verhandlungen ein absolutes Muss. Eine solche Mitwirkung in internationalen Verhandlungen ist

nicht neu. Vielmehr gilt die erste Weltkonferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED), die 1992 in Rio stattfand, als Wendepunkt, der eine aktive und eigenständige Mitgestaltung internationaler Verhandlungsprozesse durch die Privatwirtschaft markiert. Zum einen besteht dieses Engagement aus der Bereitschaft, Verantwortung zu übernehmen, zum anderen geht es den Unternehmen aber auch darum, die Prozesse in ihrem Sinne zu gestalten. Eine solche Einflussnahme zeigte sich bereits im Abschlussdokument des Rio-Gipfels, der Agenda 21, das die Handschrift der Privatwirtschaft trägt, indem Selbstregulierung, die freiwillige Übernahme einer sozialen und ökologischen Verantwortung durch den Privatsektor sowie Multistakeholder-Initiativen als angemessene Governance-Struktur für die Bearbeitung von Nachhaltigkeits Herausforderungen betont wurden.

An den Post-2015-Verhandlungen ist der Privatsektor vor allem über Verbände und Wirtschaftsinitiativen beteiligt. Hierzu zählen beispielsweise die International Chamber of Commerce (ICC), der Business Advisory Council bei der OECD (BIAC), das World Economic Forum (WEF) oder auch der World Business Council for Sustainable Development (WBCSD). Zudem nimmt der Privatsektor über philanthropische Stiftungen großer Konzerne wie die Bill & Melinda Gates Foundation oder die Novartis Stiftung Einfluss auf die Verhandlungen. Dabei zeigt sich, dass die seit dem Ende der 1990er Jahre gewachsene Vernetzung zwischen den VN und dem Privatsektor, beispielsweise durch den Global Compact oder auch Public-Private-Partnerships (PPPs), dieses Engagement stark prägt.

Die Mitwirkung der Privatwirtschaft erfolgt aber auch auf andere Weise. Hierzu zählen die Mitarbeit einzelner Personen aus großen Unternehmen in verschiedenen Gremien des Post-2015-Prozesses, der Input und die Lobbyarbeit von Verbänden und Wirtschaftsinitiativen sowie die vielfältige Vernetzung durch die Teilnahme von Unternehmen an unterschiedlichen Initiativen. Einige zivilgesellschaftliche Organisationen üben Kritik an einer zu großen Offenheit der VN gegenüber dem Privatsektor. Sie sehen die Gefahr einer finanziellen Abhängigkeit von privaten Mitteln, was auch mit der schlechten Zahlungsmoral einiger Mitgliedstaaten und der permanenten Unterfinanzierung der Organisation zusammenhänge.

Vor allem eine kleine Zahl großer transnationaler Konzerne wie BASF, Bayer AG, Coca-Cola, Unilever und große Bergbauunternehmen aus unterschiedlichen Regionen der Welt nehmen Einfluss auf die Post-2015-Verhandlungen. Nur einige wichtige Gremien mit relevanter Beteiligung des Privatsektors können hier skizziert werden. So hatte der VN-Generalsekretär Ban Ki-moon im Juli 2012 einen 27-köpfigen internationalen Beraterausschuss (High-

Level Panel of Eminent Persons, HLP) einberufen, dem auch zwei Vertreter aus der Privatwirtschaft angehörten. Die Berücksichtigung der Interessen der Wirtschaft erfolgte zudem durch zehn Konsultationen und 12 Ländertreffen, die in starkem Maße durch Paul Polman, Vorstandsvorsitzender (*Chief Executive Officer*, CEO) von Unilever, initiiert waren. Entsprechend betonte das HLP, dass es für seinen Abschlussbericht CEOs von 250 Unternehmen in 30 Ländern konsultiert habe. Eine weitere von den VN angeleitete Initiative ist das Sustainable Development Solutions Network (SDSN), das u. a. technologisches Wissen für neue Nachhaltigkeitsziele aufbereiten soll. Privatwirtschaftliche Akteure sind sowohl in unterschiedlichen thematischen Gruppen als auch im Leadership Council (Anglo American, Citigroup, Siemens, Unilever) von SDSN vertreten. Eine der thematischen Gruppen widmet sich der Neudefinition der Rolle der Wirtschaft für Nachhaltigkeitsziele.

Das für den Post-2015-Prozess wohl wichtigste internationale Gremium ist die Open Working Group (OWG) der VN-Generalversammlung. Sie geht auf eine Initiative der Rio+20 Konferenz zurück und legte im Juli 2014 ihren Entwurf einer neuen Agenda mit insgesamt 17 Zielen vor, auf dessen Grundlage Anfang 2015 die offiziellen Verhandlungen aufgenommen werden sollen. Die Arbeit der OWG fand im engen Dialog mit neun so genannten Major Groups statt, die unterschiedliche gesellschaftliche Interessen repräsentieren. Hierzu zählt auch die Business and Industry Major Group, die mit eigenen Stellungnahmen auf die Arbeit der OWG einwirkte. Beispielsweise bekundete eine Vertreterin dieser Major Group auf der dritten Sitzung der OWG die Notwendigkeit eines expliziten Ziels zu Wasser, weil viele wirtschaftliche Aktivitäten von der Verfügung über diese Ressource abhängen. In dem Statement fehlte jedoch eine selbstkritische Reflexion darüber, wie das Menschenrecht auf Wasser durch Aktivitäten der Privatwirtschaft, beispielsweise im Bergbau, beeinträchtigt werden kann, und wie der Privatsektor zukünftig zur Verwirklichung dieses Rechts beitragen will.

Die Agenda der Privatwirtschaft in den Post-2015-Verhandlungen

Gerade vor dem Hintergrund der Frage, wie Menschenrechts- und Nachhaltigkeitskriterien in die Post-2015-Agenda eingebunden werden, gilt es, den Beitrag der Privatwirtschaft kritisch zu überprüfen. Eine wichtige Richtschnur können hier die VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte sein, die der VN-Menschenrechtsrat im Juni 2011 verabschiedete. Das Instrument besteht aus drei so genannten Säulen – der staatlichen Schutzpflicht (*state duty to protect*), der Unternehmensverantwortung für die Menschenrechte (*corporate responsibil-*

ity to respect) und dem Zugang der Opfer zu Rechtsmitteln und Wiedergutmachung (*access to remedy*). Erstmals fand hier die privatwirtschaftliche Eigenverantwortung für die Menschenrechte eine institutionelle Verankerung auf internationaler Ebene. Die VN-Leitprinzipien identifizieren mit den Staaten und den Unternehmen die beiden Hauptverantwortlichen für die Gestaltung der globalen Wirtschaft nach menschenrechtlichen Kriterien. Dies müsste sich auch in den Post-2015-Verhandlungen widerspiegeln. Doch gerade eine solche konsequente Ausrichtung an den VN-Leitprinzipien fehlt in den Eingaben der Privatwirtschaft. Stattdessen tritt erstens die marktwirtschaftliche Lösung globaler Herausforderungen mit der Betonung des Wirtschaftswachstums in den Vordergrund und wird zweitens mit Multistakeholder-Initiativen ein Governance-Modell favorisiert, das auf Freiwilligkeit und private Regulierung setzt.

Die Vorstellungen des Privatsektors zur Ausgestaltung und Erreichung der Nachhaltigkeitsziele spiegeln sich in einem Positionspapier der bereits erwähnten Business and Industry Major Group vom März 2014. Darin betont die Gruppe die herausragende Bedeutung freier Märkte und privater Unternehmen. Das vorgeschlagene Modell für die Förderung nachhaltiger Entwicklung basiert auf gängigen marktwirtschaftlichen Vorstellungen. So wird als eine wichtige Rahmenbedingung gute Regierungsführung (*good governance*) und ein für privatwirtschaftliche Initiativen förderliches Umfeld genannt, wozu auch der Abbau von Hemmnissen bei Handel und Investitionen zählt. Dies sei Voraussetzung für die Schaffung von Jobs und für weitere technologische Innovationen, die erst inklusives Wachstum und gerechte Verteilung ermöglichen würden. Wirtschaftswachstum, Handel, Investitionen, Unternehmertum, Innovation und die nachhaltige Schaffung von Jobs werden als grundlegend für Entwicklung beschrieben und mit 12 Kriterien unterlegt. So fordert die Major Group für eine gute Regierungsführung u. a. eine minimale Bürokratie, aber auch eine entsprechende Regulierung und Politik. In allgemeiner Weise wird auch auf die Menschenrechte als universale Normen Bezug genommen. Allerdings fehlt hier ein Verweis auf die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen, wie sie in den VN-Leitprinzipien niedergelegt ist. Im Unterschied zur Position anderer Major Groups fordert die Business and Industry Major Group auch keinen expliziten Menschenrechtsansatz für die Post-2015-Verhandlungen. Das Thema Wirtschaftswachstum wird in der Stellungnahme der Major Group on Business and Industry betont und nur an einigen Stellen als inklusives Wachstum deklariert, wobei aber unklar bleibt, was der Privatsektor darunter versteht. Es besteht deshalb die Gefahr, dass – ähnlich zum bisherigen Umgang mit dem Begriff der Nachhaltigkeit – die Vorstellung von inklusivem Wachstum lediglich als Schlagwort dient, um am alten Wachstumsmodell festzuhalten. Im

Unterschied dazu fordern andere Major Groups ein Reframing des Wachstumskonzepts, um es zukünftig stärker an Nachhaltigkeits- und Menschenrechtskriterien auszurichten.

Zur Bedeutung von Multistakeholder-Initiativen

Mit der Ausrichtung auf Multistakeholder-Initiativen wird ein Governance-Modus in den Vordergrund gerückt, der die freiwillige Regulierung betont und zugleich die verbindliche Regulierung durch Regierungen und internationale Organisationen als nicht effektiv ablehnt. Multistakeholder-Prozesse finden seit den 1990er Jahren weltweite Verbreitung. Das Design solcher Initiativen spiegelt den Anspruch von Global Governance wider, indem unterschiedliche Akteure auf unterschiedlichen Ebenen kooperieren. Dabei geht es vor allem um die Zusammenarbeit zwischen Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften und Unternehmen. Regierungen übernehmen in solchen Prozessen meist nur eine *facilitator*-Funktion. Insofern handelt es sich bei Multistakeholder-Initiativen auch um eine Form privater Regulierung, die sich aber von bloßer privatwirtschaftlicher Selbstregulierung unterscheidet und deshalb auch als Co-Regulierung bezeichnet wird. Ziel ist der Austausch unterschiedlicher Auffassungen, um zu gemeinsamen Problemlösungen zu gelangen. Multistakeholder-Initiativen gelten als legitim und effektiv, weil in ihnen nicht nur unterschiedliche Akteure gleichberechtigt zusammenarbeiten, sondern auch unterschiedliche Expertise und Fähigkeiten gebündelt sind. Sie wurden vor allem im Kontext von CSR-Aktivitäten geschaffen, um die Einhaltung sozialer und Umweltstandards in globalen Wertschöpfungsketten zu überwachen und zu garantieren. Aber auch Initiativen auf internationaler Ebene wie der UN Global Compact, die sich über mehrere Jahre erstreckende Ausarbeitung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte oder eben auch die derzeitigen Post-2015-Verhandlungen folgen einem solchen Ansatz.

Multistakeholder-Initiativen können wichtige Funktionen erfüllen, haben aber auch Grenzen und Schwächen. Während der Privatsektor, die VN und Regierungen sie als effektiv und effizient für die Bearbeitung globaler Herausforderungen preisen, wird ihre Wirksamkeit von zivilgesellschaftlicher Seite, aber auch in wissenschaftlichen Analysen bezweifelt. Die Beteiligung unterschiedlicher Stakeholder in solchen Initiativen ist noch nicht per se fair und legitim, sondern erfordert eine entsprechende Struktur, um Machtasymmetrien aufgrund unterschiedlicher Ressourcen auszugleichen. Neben der fehlenden Legitimität stößt vor allem die fehlende Überwachung und verbindliche Rechenschaftslegung

beteiligter Unternehmen auf zivilgesellschaftliche Vorbehalte. Aus den genannten Gründen stehen Nichtregierungsorganisationen einer Mitarbeit in Multistakeholder-Initiativen zunehmend kritisch gegenüber. Sie befürchten, dass ihre Mitarbeit für beteiligte Unternehmen vor allem Legitimitätszwecken und als Argument diene, mit solchen Formen der Co-Regulierung Missstände in der globalen Wirtschaft lösen zu können. Stattdessen fordern sie, die Verantwortung der Staaten zu stärken und für die Durchsetzung von Menschenrechts- und Nachhaltigkeitszielen eine verbindliche Regulierung für Unternehmen auf nationaler und internationaler Ebene durchzusetzen.

Empfehlungen

Ein nachhaltiges Wirtschaftsmodell muss sich, in stärkerem Maße als dies in den bisherigen Post-2015-Verhandlungen der Fall ist, an der menschenrechtlichen Verantwortung der internationalen Staatengemeinschaft und der Privatwirtschaft ausrichten. Ein solcher Ansatz beinhaltet, dass die verantwortlichen Akteure ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nachkommen und für ihre Aktivitäten menschenrechtliche Risikoanalysen vorlegen. Die VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte können hierfür eine Anleitung bieten.

Multistakeholder-Initiativen sollten nicht als Ersatz, sondern komplementär zu verbindlicher Regulierung diskutiert werden. Die zivilgesellschaftliche Forderung nach der Stärkung des intergouvernementalen Rahmens und einer verbindlichen Regulierung für die globale Wirtschaft auf der Grundlage von Menschenrechts- und Nachhaltigkeitskriterien ist zu unterstützen. Dies beinhaltet auch die verpflichtende Überwachung und Berichtspflicht für privatwirtschaftliche Operationen.

Autorin

Dr. Brigitte Hamm | Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) an der Fakultät für Gesellschaftswissenschaften der Universität Duisburg-Essen.

Ihre Arbeitsschwerpunkte sind Menschenrechte mit einem Fokus auf der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen, Empirische Sozialforschung und Private Governance.

Weitere Informationen

International Institute for Sustainable Development: Summary of the Thirteenth Session of the UN General Assembly Open Working Group on Sustainable Development Goals 2014.

<http://www.iisd.ca/download/pdf/enb3213e.pdf>

Office of the High Commissioner for Human Rights: Guiding Principles on Business and Human Rights – Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework 2011.

http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf

Pingeot, Lou: Corporate influence in the Post-2015 process. Working Paper. Hrsg. Misereor, Brot für die Welt, Global Policy Forum, Aachen, Berlin, Bonn, New York, 2014.

Sustainable Development 2015: Major Groups Position Paper Synthesis Report. A comparative analysis of the Major Groups’ priority themes against the Open Working Group on Sustainable Development Goals’ “focus areas” 2014.

http://www.stakeholderforum.org/fileadmin/files/Synthesis_Report_-_Major_Groups_Positions_and_OWG_Focus_Areas.pdf

Sustainable Development Knowledge Platform: Major Group Position Paper. The Business and Industry’s vision and priorities for the Sustainable Development Goals.

http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/3432SD2015_Position_Paper_Business_Industry.pdf

United Nations: A new global partnership: eradicate poverty and transform economies through sustainable development. The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda.

<http://www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/05/UN-Report.pdf>

VENRO (Hrsg.): Acht Kernpunkte einer neuen globalen Entwicklungs- und Nachhaltigkeitsagenda für die Zeit nach 2015. Positionspapier 1/2014, Bonn, Berlin, 2014.

Impressum

Die Stiftung Entwicklung und Frieden wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Global Governance Spotlight ist ihre kompakte politikorientierte Publikationsreihe zur kritischen Begleitung internationaler Verhandlungsprozesse aus der Global-Governance-Perspektive.

Herausgeberin
Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF)
Dechenstr. 2 : D-53115 Bonn
Tel. 0228 959 25-0 : Fax 0228 959 25-99
sef@sef-bonn.org : www.sef-bonn.org

Redaktion
Sabine Gerhardt
Dr. Michèle Roth

Design Basiskonzept
Pitch Black Graphic Design
Berlin/Rotterdam

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.

Gestaltung
Gerhard Süß-Jung

ISSN 2195-0873