



Politische Gestaltungsmacht für die sozial-ökologische Transformation

Privatisierung, Partnerschaften, Unternehmensmacht und die Umsetzung der Agenda 2030

JENS MARTENS, GLOBAL POLICY FORUM

August 2017

- Mit der Agenda 2030 treten die Staaten dafür ein, bis zum Jahr 2030 die sozial-ökologische Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft auf den Weg zu bringen. Dafür sind enorme politische und finanzielle Anstrengungen nötig.
- In den letzten Jahrzehnten hat jedoch die Kombination aus neoliberaler Ideologie, Lobbyismus, unternehmensfreundlicher Finanzpolitik sowie Steuervermeidung und -hinterziehung den öffentlichen Sektor und seine Fähigkeit geschwächt, lebenswichtige Güter und Dienstleistungen bereitzustellen. Andererseits wurden dadurch eine beispiellose Anhäufung von privatem Vermögen und eine zunehmende Marktkonzentration ermöglicht.
- Befürworter von Privatisierung und öffentlich-privaten Partnerschaften (PPPs) nutzen dies, um den Privatsektor als alternative Quelle für die zur Umsetzung der globalen Nachhaltigkeitsziele (SDGs) nötigen Mittel darzustellen. Aber Privatisierung und PPPs bergen unverhältnismäßige Risiken und Kosten für Gesellschaft und öffentliche Hand.
- Es ist höchste Zeit, diesen Entwicklungen zu begegnen, politische Gestaltungsmacht zurückzugewinnen, die öffentlichen Finanzen effektiv zu stärken sowie Macht und politischen Einfluss von Unternehmen zu beschränken.



Inhalt

Die Agenda für eine globale Partnerschaft neu aufstellen	3
Schwächung des Staates: ein Teufelskreis	4
Geballte Macht	5
Verheerende Folgen	6
Gegenbewegungen und Ausschertendenzen	7
Was tun?	7
Literatur	11



Die Agenda für eine globale Partnerschaft neu aufstellen¹

Als die Agenda 2030 unter dem programmatischen Titel »Transformation unserer Welt« im September 2015 von allen Staaten der Welt beschlossen wurde, lag ein hartes Ringen um ihre Ausgestaltung hinter der Staatengemeinschaft – insbesondere um die Mittel und Wege zur Umsetzung der globalen Nachhaltigkeitsziele (SDGs). Die Gruppe der 77 (G77) und ihre Mitglieder aus dem Globalen Süden betonten die Notwendigkeit, die globale Partnerschaft der Staaten mit neuem Leben zu füllen. Dagegen befürworteten die USA, die EU und ihre Partner aus dem globalen Norden alle möglichen Arten von Partnerschaften zwischen öffentlichen und privaten Akteuren, um die Agenda und ihre Ziele umzusetzen. Letztere orientierten sich an der Argumentation des *High-Level Panel of Eminent Persons on the post-2015 Development Agenda*, das in seinem Schlussbericht vom Mai 2013 feststellte:

»Wir leben in einer Zeit, da die globalen Probleme am besten durch die Kooperation von Tausenden oder gar Millionen von Menschen gelöst werden können. Diese Partnerschaften können den Weg zur Erfüllung der Ziele weisen und gewährleisten, dass Programme vor Ort ihre Wirkung entfalten. [...] Diese Partnerschaften sind wirksame Mittel, weil alle Beteiligten ihre eigenen Kenntnisse und gesicherte Nachweise auf der Grundlage gründlicher Studien einbringen. Dies ermöglicht Innovationen, ein überzeugendes Eintreten für vernünftige Maßnahmen und somit auch eine gesicherte Finanzierung.«²

Im Kontext der Agenda 2030 ist die Unterscheidung zwischen »Partnerschaft« und »Partnerschaften« (Plural) keine Wortklauberei, sondern bringt zwei völlig verschiedene Sichtweisen auf die Rolle des Staates zum Ausdruck: einerseits der Staat als Pflichtenträger, insbesondere im Hinblick auf die Menschenrechte, sowie als wichtiger Garant öffentlicher Güter und Dienstleistungen (»Partnerschaft«), andererseits der Staat als Mode-

rator und Vermittler von Maßnahmen öffentlicher und privater »Stakeholder« (»Partnerschaften«).

Die Verhandlungen über die Agenda 2030 mündeten in einen deutlich abgestuften Kompromiss: Regierungen erklärten sich verpflichtet, die Globale Partnerschaft mit neuem Leben zu füllen und stellten fest: »Die öffentliche Finanzierung [...] wird eine wesentliche Rolle bei der Bereitstellung grundlegender Dienstleistungen und öffentlicher Güter und bei der Mobilisierung anderer Finanzquellen spielen.«³ Gleichzeitig betonten sie aber auch: »Wir sind uns der Rolle bewusst, die der breitgefächerte Privatsektor – von Kleinstunternehmen über Genossenschaften bis zu multinationalen Unternehmen – sowie die Organisationen der Zivilgesellschaft und philanthropische Organisationen bei der Umsetzung der neuen Agenda spielen werden.«⁴

In SDG 17 (»Umsetzungsmittel stärken und die Globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung mit neuem Leben erfüllen«) formulierten sie zwei Unterziele unter der Zwischenüberschrift »Multi-Akteur-Partnerschaften«; aber selbst dort treten sie zunächst für den Ausbau der Globalen Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung ein, lediglich »ergänzt durch Multi-Akteur-Partnerschaften« (Ziel 17.16), und relativieren die Bedeutung öffentlich-privater Partnerschaften, indem sie diese zwischen öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Partnerschaften ansiedeln (Ziel 17.17).

Die Einbeziehung des Privatsektors und öffentlich-privater Partnerschaften wurde noch deutlicher im Schlussdokument der dritten Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung vom Juli 2015, der Aktionsagenda von Addis Abeba.⁵ Dieses *de facto*-Finanzierungsprogramm für die SDGs widmet der Rolle des privaten Wirtschafts- und Finanzsektors ein eigenes Kapitel und enthält 11 Abschnitte, die Multiakteurs- oder öffentlich-private Partnerschaften befürworten oder begrüßen.

Der Trend zu Partnerschaften mit dem Privatsektor gründet auf eine Reihe von Annahmen, nicht zuletzt auf die Überzeugung, dass globale Probleme zu groß und der öffentliche Sektor zu schwach sei, als dass er diese Herausforderungen alleine bewältigen könnte.

1. Bei diesem Text handelt es sich um die redaktionell leicht modifizierte deutsche Übersetzung des Einleitungskapitels von »Spotlight on Sustainable Development 2017, Privatization, partnerships, corporate capture, and their impact on sustainability and inequality – assessments and alternatives«, herausgegeben von der Civil Society Reflection Group on the 2030 Agenda for Sustainable Development: www.2030spotlight.org.

2. High-Level Panel of Eminent Persons on the post-2015 Development Agenda (2013), S. 22.

3. UN (2015b), Pkt. 41.

4. Ebd.

5. UN (2015a).



Schwächung des Staates: ein Teufelskreis

Der Trend zur Privatisierung und zu öffentlich-privaten Partnerschaften verschiedenster Art ist keineswegs neu. Die erste Deregulierungs- und Privatisierungswelle in den 1980er und 1990er Jahren wurde durch die neo-liberale Politik westlicher Staaten gefördert, durch die Transformation ehemals zentraler Planwirtschaften in Osteuropa und der früheren Sowjetunion hin zu Marktwirtschaften beschleunigt und den hochverschuldeten Ländern des Globalen Südens durch die Strukturanpassungsprogramme von IWF und Weltbank auferlegt.

In der Folge der Weltfinanzkrise 2007–2008 lebte der Diskurs über Privatisierung und PPPs wieder auf, geprägt vor allem von privaten Stiftungen und internationalen Finanzinstitutionen (IFI). In einer Zeit, da Regierungen nicht in der Lage oder nicht bereit scheinen, drängende Probleme zu lösen, präsentieren sich private Akteure als alternative Problemlöser – flexibler, effizienter und unbürokratischer als der Staat. Ein beredtes Beispiel dieser Strategie ist der Bericht des Weltwirtschaftsforums (World Economic Forum, WEF) über die Zukunft der *Global Governance* unter dem Titel »Global Redesign«.⁶ Er behauptet, die Geschicke einer globalisierten Welt ließen sich am besten von einer Koalition aus multinationalen Unternehmen, Regierungen, dem UN-System und ausgewählten zivilgesellschaftlichen Organisationen regeln. Nicht mehr Regierungen seien »die dominanten Akteure auf der Weltbühne«⁷ – nein, es sei »die Zeit für einen Paradigmenwechsel bei den Akteuren internationaler Politikgestaltung gekommen«.⁸ Zur Vision des Weltwirtschaftsforums gehört eine »öffentlich-private« UN, in der bestimmte Sonderorganisationen unter einem gemeinsamen Politikregime operieren – beispielsweise die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen unter einer »Global Food, Agriculture and Nutrition Redesign Initiative«.⁹ Nach diesem Modell werden ferner bestimmte Aufgaben aus dem UN-System ausgegliedert und »multilateralen, oft Multi-Stakeholder-Koalitionen derer, die bereit und fähig sind«, übertragen.¹⁰

Die Internationalen Finanzinstitutionen, an der Spitze die Weltbank, argumentierten in den Diskussionen über die Agenda 2030 und die Umsetzung der SDGs ähnlich. Sie forderten einen »Paradigmenwechsel für die Entwicklungsfinanzierung [...], um die zum Erreichen der SDGs nötigen Ressourcen zu mobilisieren«.¹¹ Nach ihrer Auffassung muss die Weltgemeinschaft nicht mehr über »Milliarden« für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit reden, sondern über »Billionen« für Investitionen aller Art, um den Investitionsbedarf für die SDGs zu decken. Sie räumen zwar ein, dass die Entwicklungsausgaben auf nationaler Ebene überwiegend durch öffentliche Mittel finanziert werden. Sie betonen jedoch gleichzeitig, dass die Finanzen und Investitionen des Privatsektors das größte Potenzial für zusätzliche Mittel bergen würden. »Das ist der Pfad fort von Milliarden und hin zu Billionen, den alle Länder und die Weltgemeinschaft gemeinsam beschreiten müssen, um die transformative Vision der SDGs zu finanzieren und zum Tragen kommen zu lassen.«¹²

Warum aber ist der öffentliche Sektor scheinbar zu schwach, um die Herausforderungen der Agenda 2030 zu meistern? Weshalb sind die öffentlichen Kassen leer? Im Grunde sind fehlende Fähigkeiten und Mittelknappheit keine zwangsläufige Erscheinung – sie sind Folge bewusster politischer Entscheidungen. Ein Beispiel: In den letzten drei Jahrzehnten sind die Körperschaftsteuersätze in den Ländern des Nordens wie des Südens um etwa 15 bis 20 Prozentpunkte gesunken.¹³ Jahr für Jahr gehen Hunderte Milliarden US-Dollar durch steuerliche Anreize für Unternehmen und verschiedene Formen von Steuervermeidung verloren. Durch ihre wirtschaftsfreundliche Finanzpolitik und das Fehlen einer effizienten globalen Zusammenarbeit in Steuersachen haben die Staaten ihre Aufkommensbasis erheblich geschwächt. Ursache dafür ist nicht zuletzt die Lobbyarbeit der Unternehmen. Nach einer aktuellen Untersuchung von Oxfam America haben die fünfzig größten US-amerikanischen Unternehmen von 2009 bis 2015 rund 2,5 Milliarden US-Dollar für ihre Lobbytätigkeit ausgegeben; davon flossen 352 Millionen US-Dollar in die Lobbyarbeit im Steuerbereich. Im selben Zeitraum wurden ihnen 423 Milliarden US-Dollar an Steuervergünstigungen gewährt.¹⁴

6. World Economic Forum (2010).

7. Ebd., S. 8.

8. Ebd., S. 9.

9. Ebd., S. 367.

10. Ebd., S. 8.

11. World Bank et al. (2015), S.2.

12. Ebd., S. 1.

13. Crivelli et al. (2015). S. 12.

14. Oxfam America (2017), S. 2.



Verschlimmert wird die Situation noch durch die weitverbreiteten Praktiken der Steuerhinterziehung und -vermeidung von transnationalen Unternehmen und Vermögenden. Sie lassen die Staatseinnahmen weiter schrumpfen und verschlimmern Ungleichheit, denn die Steuerhinterziehung wächst rapide mit dem Reichtum. Aktuelle Forschungen aus Norwegen, Schweden und Dänemark zufolge belaufen sich die hinterzogenen Steuern in Skandinavien auf drei Prozent der Personensteuern, steigen jedoch auf dreißig Prozent bei den obersten 0,01 Prozent in der Vermögenspyramide, jener Gruppe von Haushalten mit einem Nettovermögen von mehr als vierzig Millionen US-Dollar.¹⁵ Die Autoren kommen zu dem Schluss: »Berücksichtigt man die Steuerhinterziehung, verschärft sich die wachsende Ungleichheit weiter.«¹⁶

Hier zeigt sich ein Teufelskreis in der Schwächung des Staates: Die Kombination aus neoliberaler Ideologie, Wirtschaftslobbyismus, unternehmensfreundlicher Finanzpolitik sowie Steuervermeidung und -hinterziehung hat zu einer enormen Schwächung des öffentlichen Sektors und seiner Fähigkeit geführt, lebenswichtige Güter und Dienstleistungen bereitzustellen. Im Report *Spotlight on Sustainable Development 2017* zeigen dies unter anderem die Beiträge zu Ernährungssicherheit und nachhaltiger Landwirtschaft (SDG 2), Gesundheit (SDG 3), Bildung (SDG 4), sauberem Wasser und Sanitärversorgung (SDG 6), sowie Verkehr und Wohnungswesen (SDG 11). Es sind diese Schwachstellen, die die Verfechter von Privatisierung und PPPs nutzen, um den Privatsektor als die bessere Alternative darzustellen und seine weitere Stärkung zu fordern. Was den öffentlichen Sektor wiederum weiter schwächt – und so fort ...

Andererseits haben eben diese Unternehmensstrategien und die Finanz- und Ordnungspolitik, die zur Schwächung der öffentlichen Hand führten, eine beispiellose Anhäufung von privatem Reichtum und eine wachsende Marktkonzentration ermöglicht, häufig auf Kosten kleinerer und mittlerer Unternehmen.

Geballte Macht

Die Globalisierung der Weltwirtschaft und die Deregulierungs- und Privatisierungswellen haben transnatio-

nale Unternehmen und Finanzkonglomerate erstarken lassen. In Dutzenden von Ländern operierende Unternehmen mit Milliardenumsätzen haben großen Einfluss auf die globale Wirtschaft und erhebliches politisches Gewicht gewonnen.

Statistiken zu Volkswirtschaften, transnationalen Unternehmen, Banken und Vermögensverwaltungen zufolge gibt es unter den global fünfzig größten ökonomischen Akteuren mehr private Firmen als Länder.¹⁷ Das von der weltweit größten Vermögensverwaltung – BlackRock – betreute Vermögen wird mit 5,12 Billionen US-Dollar beziffert (Stand: Ende 2016),¹⁸ mehr als das BIP von Japan oder Deutschland.

Die wachsende Marktkonzentration legt große Macht in die Hände nur weniger Unternehmen. Eine Untersuchung an der ETH Zürich über die Beziehungen zwischen 43.000 transnationalen Unternehmen hat eine kleine Gruppe von Firmen ermittelt – vor allem im Finanzsektor –, die über unverhältnismäßig große Macht über die Weltwirtschaft verfügt. Nach dieser Studie sind »transnationale Unternehmen zu einem riesigen Netzwerk verknüpft, wobei [...] sich die Kontrolle weitgehend in einem festen Kern von Finanzinstituten konzentriert.«¹⁹ Im Zentrum dieses Netzes kontrolliert eine Kerngruppe von 147 Unternehmen vierzig Prozent des Vermögens der Beteiligten, ganze achtzig Prozent werden von nur 737 Firmen kontrolliert.

Große institutionelle Anleger, beispielsweise Pensionsfonds, Versicherungsträger und Staatsfonds, sind auch die treibende Kraft hinter einer neuen Generation von PPPs im Infrastrukturbereich; sie drängen Regierungen, »bankfähige« Projekte auszuschreiben, die zwar dem Bedarf dieser Anleger, weniger aber den Bedürfnissen der betroffenen Bevölkerung entsprechen.

Besonders beunruhigend im Hinblick auf die Umsetzung von SDG 2 zu Ernährungssicherheit und nachhaltiger Landwirtschaft sind die angekündigten Großfusionen im Ernährungs- und Landwirtschaftssektor, insbesondere der Erwerb von Syngenta durch die China National Chemical Corporation (ChemChina), die Fusion von Dow Chemical mit DuPont und die Übernahme von Monsanto

15. Alstadsæter et al. (2017), S. 1.

16. Ebd.

17. www.willistowerswatson.com/en/insights/2016/10/The-worlds-500-largest-asset-managers-year-end-2015.

18. www.blackrock.com/de/privatanleger/uber-blackrock.

19. Vitali/Glattfelder/Battiston (2011).



durch Bayer. Sollten die genannten Fusionen alle genehmigt werden, kontrollieren die neuen Unternehmensriesen mindestens sechzig Prozent des weltweiten Saatgut-handels und 71 Prozent des globalen Pestizidhandels.

Wachstum und Konzentration von Unternehmensmacht gibt es auch bei den privaten Militär- und Sicherheitsdiensten. Eine Untersuchung von 2011 schätzt die Zahl der Beschäftigten in diesem Sektor auf 19,5 bis 22,5 Millionen – mehr als die Zahl aller Polizisten weltweit. Das Wachstum dieses Sektors betrifft die Umsetzung von SDG 16 (Friedliche und inklusive Gesellschaften) unmittelbar, da es Staaten ermöglicht, weiterhin gewaltsame Konflikte auszulösen oder fortzusetzen, indem sie die politischen, wirtschaftlichen und personellen Kosten ausgliedern und diese vor der Öffentlichkeit verschleiern.

Verheerende Folgen

Privatisierung, PPPs und wachsende Unternehmensmacht betreffen alle Bereiche und Ziele der Agenda 2030. Ein augenfälliges Beispiel bilden die sich rasch ausbreitenden gebührenpflichtigen und profitorientierten Schulen in Afrika und Asien; ein besonderer Fall sind die *Bridge International Academies*, die in Kenia, Uganda, Nigeria, Liberia und Indien inzwischen über 500 Vor- und Grundschulen betreiben.

Der Unternehmenseinfluss beeinträchtigt auch den Energiesektor; hier dominieren nach wie vor Kohle und andere fossile Brennstoffe, was wirksame Maßnahmen gegen den Klimawandel und die Umstellung auf eine nachhaltige Energieversorgung untergräbt (SDG 7 und 13). Eine ähnliche Rolle spielt die Rohstoffindustrie, insbesondere durch die drohende Ausbeutung der Tiefsee – die neueste Herausforderung dieses Sektors und für die Ozeane wohl die größte Bedrohung (SDG 14). Gleichmaßen gefährdet sind Biodiversität und Landökosysteme durch die Kommerzialisierung der Werte und »Leistungen« der Natur sowie die marktbasierenden Naturschutzinstrumente. Dies birgt auch das Risiko, jene Akteure, die für den Erhalt der biologischen Vielfalt eine zentrale Rolle spielen, zu marginalisieren: indigene Völker, lokale Gemeinschaften und Frauen (SDG 15).

Studien von Wissenschaftler_innen, zivilgesellschaftlichen Organisationen und Gewerkschaften wie *Public Services International* (PSI) zeigen, dass die Privatisierung

der öffentlichen Infrastrukturen und Versorgungsleistungen sowie verschiedene Formen von PPPs unverhältnismäßige Risiken und Kosten für die Betroffenen und den öffentlichen Sektor bedeuten. Sie können sogar Ungleichheit verschärfen, den fairen Zugang zu lebenswichtigen Dienstleistungen einschränken und damit die Verwirklichung von Menschenrechten, insbesondere die Rechte von Frauen, gefährden (SDG 5).

Selbst die Analysen von Weltbank, IWF und Europäischer Investitionsbank (EIB) – normalerweise Verfechter von öffentlich-privaten Partnerschaften – zeigen viele Fälle auf, in denen PPPs nicht die erwarteten Ergebnisse bringen. Einige Ergebnisse der verschiedenen Studien zu den Risiken und Kosten von PPPs lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

1. Nur wenige Länder verfügen über ausreichende Kapazitäten, um Infrastruktur-PPPs zu realisieren.
2. Die Finanzierungskosten sind für PPP oft höher als für öffentliche Versorgungseinrichtungen, da Regierungen in der Regel zu niedrigeren Sätzen Finanzmarktmittel aufnehmen können als die Wirtschaft.
3. Potenzielle kurzfristige fiskalische Gewinne großer PPPs reichen nicht immer aus, um die langfristigen zusätzlichen Kosten durch Vertragsneuverhandlungen auszugleichen.
4. Staatliche Verbindlichkeiten durch PPPs spiegeln sich nicht vollständig in den öffentlichen Haushalten wider, sodass Regierungen fälschlicherweise glauben, über mehr finanzpolitischen Spielraum zu verfügen, als es tatsächlich der Fall ist.

In einem aktuellen Beitrag über die Rolle der G20 im Bereich von Infrastrukturinvestitionen und PPPs kommt Nancy Alexander von der Heinrich-Böll-Stiftung zu dem Schluss:

»Der Umfang der Infrastruktur- und PPP-Initiativen, die von den nationalen und multilateralen Banken der G20 verfochten werden, könnte in enormem Ausmaße Gewinne privatisieren und Verluste sozialisieren. Die G20 sollten Maßnahmen ergreifen, damit dies nicht eintritt.«²⁰

20. <https://us.boell.org/2016/12/15/infrastructure-investment-and-public-private-partnerships>.



Gegenbewegungen und Ausschertendenzen

Als Reaktion auf die Erfahrungen mit den verheerenden Wirkungen von Privatisierung und PPPs sind in vielen Teilen der Welt Gegenbewegungen entstanden. In den letzten 15 Jahren ist die Zahl der Städte und Gemeinden, die privatisierte Dienstleistungen wieder in öffentliche Hand rückgeführt haben, beträchtlich gestiegen. Diese »Rekommunalisierung« genannte Entwicklung bezieht sich insbesondere auf die Rückführung der Wasser- und Sanitärversorgung in die öffentliche Grundversorgung (SDG 6) – auch in Deutschland. Von März 2000 bis März 2015 verzeichneten Studien 235 Fälle von Wasser-Rekommunalisierung in 37 Ländern, was mehr als 100 Millionen Menschen betrifft.

Des Weiteren sind einige Unternehmenspioniere bereits auf dem Weg zu – wenigstens ökologisch – nachhaltigen Lösungen, beispielsweise im Bereich der erneuerbaren Energien. Der Privatsektor ist keineswegs ein monolithischer Block. Eine zunehmende Zahl von Unternehmen der Sozial- und Solidarwirtschaft, aber auch einige auf die nachhaltige Wirkung bedachte Anleger sowie manche kleine und mittlere Unternehmen haben den Verfechtern technologiefixierter Lösungen und den Dinosauriern in der Lobby der fossilen Brennstoffe den Kampf angesagt.

Selbst die Phalanx der angeblich Wirtschaftsinteressen vertretenden hartnäckigen Gegner einer menschenrechtlichen Regulierung von Unternehmen zeigt Lücken. Eine Erhebung des *Economist Intelligence Unit* erbrachte, dass ein nicht unerheblicher Teil der Wirtschaftsvertreter_innen sich inzwischen für ein internationales Rechtsinstrument zur Regulierung von Unternehmens-tätigkeiten im Menschenrechtsbereich ausspricht. Der Bericht kommt zu dem Schluss:

»(...) zwar war die Antwort der meisten Unternehmen negativ, weil nicht nur die Wünschbarkeit, sondern auch Wirksamkeit und Durchführbarkeit eines solchen Instruments in Frage gestellt wurde, doch erklärten 20% der Befragten, ein verbindliches internationales Abkommen würde sie dabei unterstützen, ihren Verantwortlichkeiten für die Wahrung der Menschenrechte gerecht zu werden.«²¹

21. The Economist Intelligence Unit (2015), S. 23.

Was tun?

Gewiss spielt die Wirtschaft bei der Umsetzung der Agenda 2030 eine wichtige Rolle, denn nachhaltige Entwicklung erfordert umfassende Veränderungen in den Geschäftspraktiken von Unternehmen. Allerdings bedeutet die Anerkennung dieser Rolle nicht, die Akkumulation von Reichtum und wirtschaftlicher Macht zu fördern, privaten Unternehmen unangemessen Einfluss auf die Politik zu gewähren und zudem außer Acht zu lassen, dass sie viele der Probleme, für deren Bewältigung die Agenda 2030 geschaffen wurde, selbst verursacht haben.

Statt weiter den irreführenden Diskurs über »Multistakeholderism« und Partnerschaften zwischen grundsätzlich ungleichen Beteiligten zu führen, ist ein grundlegender Kurswechsel notwendig. Um die SDGs und die transformative Vision für eine bessere Welt, wie es im programmatischen Titel der Agenda 2030 heißt, zu verwirklichen, muss die öffentliche Hand ordnungspolitischen Gestaltungsraum zurückgewinnen. Dies umfasst unter anderem folgende Maßnahmen:

1. Staatsfinanzen auf allen Ebenen stärken: Den politischen Gestaltungsraum zu erweitern, erfordert unter anderem Anpassungen in der Finanzpolitik. Anders ausgedrückt: Regierungen müssen Haushalte für nachhaltige Entwicklung (*Sustainable Development Budgets*) aufstellen, um die Ziele nachhaltiger Entwicklung (*Sustainable Development Goals*) zu erreichen. Dies lässt sich grundsätzlich von der Einnahmenseite (Steuerpolitik) wie von der Ausgabenseite (Haushaltspolitik) her angehen. Mit einer zukunfts-fähigen Steuerpolitik können Regierungen sowohl umwelt- und sozialpolitische Ziele erreichen als auch ihre Verantwortung für die Menschenrechte erfüllen. Dazu gehört beispielsweise die Besteuerung des Abbaus und des Verbrauchs nicht-erneuerbarer Ressourcen sowie Formen progressiver Besteuerung, die Interessen von Armen und Einkommensschwachen berücksichtigen (z. B. durch die Besteuerung von Luxusartikeln). Der haushaltspolitische Gestaltungsraum lässt sich beispielsweise vergrößern durch die Beseitigung von steuerlichen Anreizen für Unternehmen (etwa Steuererleichterungen in Sonderwirtschaftszonen) und die Abschaffung von umweltschädlichen Subventionen. Sind die Prioritäten richtig gesetzt, kann die Finanzpolitik ein wirksames Instrument zur



Verringerung sozialer Ungleichheit, zur Überwindung von Diskriminierung und zur Förderung des Übergangs zu nachhaltigen Produktions- und Konsummustern sein.

Die nötigen Reformen dürfen dabei nicht auf die nationale Ebene beschränkt bleiben. Die öffentlichen Finanzen zu stärken, ist auf allen Ebenen notwendig – von der Entwicklung der Gemeindefinanzierung und der ausreichende finanzielle Unterstützung für die Kommunen bis zur berechenbaren und zuverlässigen Finanzierung des UN-Systems in einem für die Wahrnehmung seiner Mandate ausreichenden Maße. Insbesondere sollten Regierungen auf UN-Ebene den Trend hin zu freiwilligen und zweckgebundenen Beiträgen sowie zur wachsenden Abhängigkeit von der Finanzierung durch private Stiftungen wie die Gates-Stiftung umkehren. Eine grundlegende Voraussetzung für die Stärkung nationaler Finanzpolitik ist zudem der Ausbau der weltweiten Zusammenarbeit in Steuerangelegenheiten unter dem Dach der Vereinten Nationen, um dem schädlichen Steuerwettbewerb und den diversen Praktiken der Steuervermeidung und -hinterziehung zu begegnen.

2. Staatliche Politik statt Rechte von Investoren

stärken: Wirtschaftsfreundliche Lobbygruppen treten nachdrücklich gegen die »Überregulierung« und für das Festhalten an eben jenen Handels-, Investitions- und Finanzregimen ein, die zur Destabilisierung der Volkswirtschaften weltweit geführt und die Ungleichheit im Norden wie im Süden verschärft haben. Des Weiteren birgt eine neue Generation von Freihandels- und Investitionsabkommen das Risiko einer weiteren Einschränkung des politischen Gestaltungsraums zur Umsetzung einer tragfähigen Sozial-, Umwelt- und Entwicklungspolitik. Derartige Abkommen vergrößern die Macht von Investoren und großen Unternehmen; sie schwächen die Rolle des Staates und seine Fähigkeit, Menschenrechte und Nachhaltigkeit zu fördern. Regierungen sollten ihre Programme zur Investitions- und Handelsliberalisierung grundlegend neu konzipieren und dabei die Forderungen von zivilgesellschaftlichen Organisationen, Gewerkschaften, indigenen Völkern, Menschenrechtsexpert_innen und vieler anderer berücksichtigen, die Menschenrechte und die Grundsätze nachhaltiger Entwicklung ins Zentrum aller Handels- und Investitionsabkommen zu rücken. Dies schließt die Fähigkeit zu einer aktiven In-

dustriepolitik ein, um die Entwicklung eines eigenen starken Unternehmenssektors in den Ländern des Globalen Südens zu ermöglichen.

3. PPPs ablehnen oder überdenken – Alternativen

finden: Wirtschaftsakteure und wirtschaftsnahe Denkfabriken wie das WEF propagieren PPPs immer wieder als bestes Modell zur Schließung der Finanzierungslücke für Infrastrukturinvestitionen weltweit. Viele Regierungen folgen bisher ihrem Rat. Doch wie erwähnt: Zahlreiche Studien, auch aus den genannten Denkfabriken, belegen, dass PPPs für den öffentlichen Sektor enorme Risiken und Kosten bedeuten können; ferner können sie Ungleichheit verschärfen und den fairen Zugang zu lebenswichtigen Dienstleistungen einschränken. Regierungen sollten diese Erkenntnisse ernstnehmen, Konzepte zur Beteiligung des Privatsektors an Infrastrukturinvestitionen reformieren und alternative Wege zur Finanzierung öffentlicher Infrastrukturen erschließen. Dazu können Einnahmen aus Grund- und Vermögenssteuern, Bearbeitungsgebühren und Nutzungsentgelte (im Einklang mit Menschenrechtsstandards) gehören, ferner die Finanzierung durch öffentliche Banken, die Ausgabe von Staats- und Kommunalanleihen, die Quersubventionierung öffentlicher Versorgungseinrichtungen und in bestimmten Fällen weiterhin auch die öffentliche Entwicklungsfinanzierung.

4. Verbindliche Regeln zu Wirtschaft und Menschenrechten und für die Interaktion zwischen UN und Wirtschaft:

Die Erfahrung zeigt, dass es mit Initiativen zur sozialen Verantwortung von Unternehmen (CSR) wie dem Global Compact der Vereinten Nationen und freiwilligen Verpflichtungen wie den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNGP) nicht gelingt, Unternehmen effektiv zur Rechenschaft zu ziehen. Eine wachsende Zahl von Regierungen sowie zahlreiche zivilgesellschaftliche Organisationen und Menschenrechtsexpert_innen sind daher der Auffassung, dass es eines rechtsverbindlichen Instruments (eines *Treaty*) bedarf, mit dem transnationale Konzerne und andere Wirtschaftsunternehmen für Menschenrechtsvergehen zur Verantwortung gezogen werden können. Mit der Einrichtung einer zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung eines solchen Instruments hat der UN-Menschenrechtsrat einen wegweisenden Beschluss gefasst. Diesen Vertragsprozess sollten Regierungen



und zivilgesellschaftliche Organisationen ernstnehmen und sich aktiv daran beteiligen. Er bietet Regierungen die historische Chance zu zeigen, dass sie Menschenrechte über Kapitalinteressen stellen. Für die Umsetzung der Agenda 2030, nicht zuletzt des Ziels nachhaltiger Konsum- und Produktionsweisen (SDG 12), ist dies eine entscheidende Voraussetzung.

Ähnlich sollten die UN einen Regelungsrahmen für die Beziehungen zwischen UN und Wirtschaft (einschließlich der verschiedenen Formen von Partnerschaften) erarbeiten. Dieser sollte Mindeststandards für die Beteiligung der UN an globalen Partnerschaften und für die Form und Ausgestaltung von UN-Initiativen festlegen, in denen der Privatsektor mitwirkt. Dieser Regelungsrahmen soll unter anderem verhindern, dass Unternehmen unangemessenen Einfluss auf die Politik der Vereinten Nationen ausüben und sicherstellen, dass solche Unternehmen von UN-Veranstaltungen und UN-Ausschreibungen ausgeschlossen werden, die international vereinbarte Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsstandards bzw. andere Grundsätze der Vereinten Nationen verletzen (durch Korruption, Verstoß gegen UN-Sanktionen, Lobbyarbeit gegen globale Abkommen der UN, Steuervermeidung usw.). Regelmäßige Monitorings und Folgenabschätzungen sollten von einem unabhängigen UN-Gremium durchgeführt werden, nicht jedoch von Institutionen wie dem Global Compact, die zur Förderung von Partnerschaften mit der Wirtschaft gegründet wurden; die Ergebnisse sollten den Mitgliedstaaten übermittelt und veröffentlicht werden.

Ein wesentliches Element eines solchen Regelungsrahmens sollten Vorschriften zur Vermeidung von Interessenkonflikten und zur Stärkung von Rechenschaftspflichten sein, mit zusätzlichen speziellen Regelungen für die jeweiligen UN-Fonds, -Programme und -Sonderorganisationen. Des Weiteren müsste dieser Regelungsrahmen deutlich zwischen Wirtschaftsakteuren und zivilgesellschaftlichen Organisationen unterscheiden – denn grundsätzlich unterschiedliche Akteure können nicht gleich behandelt werden.

5. Unternehmen und »systemrelevante« Strukturen entmachten: Die Deregulierungs- und Privatisierungspolitik der letzten Jahrzehnte hat eine wachsende Marktkonzentration und die Anhäufung von

Reichtum und wirtschaftlicher Macht in den Händen einer relativ kleinen Anzahl von Unternehmen und Ultra-Reichen ermöglicht. Die geltenden Wettbewerbs- und Kartellgesetze reichen offensichtlich nicht aus, um Großfusionen wie kürzlich in der Agrarindustrie zu verhindern und das enorme Wachstum von Finanzkonglomeraten mit ihrem unverhältnismäßigem Einfluss auf die Wirtschaft weltweit (und damit direkt oder indirekt auch auf die Verwirklichung der SDGs) einzudämmen.

Um die Rolle des Staates und demokratische Entscheidungsprozesse zu stärken und die Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienste zu sichern, müssen Regierungen wirksame Maßnahmen ergreifen. Dazu gehört, Unternehmensmacht abzubauen und zu verhindern, dass systemrelevante Strukturen, insbesondere im weltweiten Schattenbankensystem, fortbestehen. Die Staaten sollten ihre nationalen und regionalen Kartellgesetze, die Kartellämter und die Wettbewerbsaufsicht stärken. Und sie sollten ihre kartellrechtlichen Maßnahmen, die Zusammenarbeit und den Regelungsrahmen auf globaler Ebene unter dem Dach der UN verbessern. Dazu kann gehören, ein UN-Wettbewerbsabkommen zu erarbeiten, wie es von der *ETC Group* vorgeschlagen wird.

6. Den Diskurs verändern – öffentliche Gestaltungsmacht wiedergewinnen: Die genannten Maßnahmen sind unabdingbar, um dem wachsenden, unkontrollierten Einfluss der Wirtschaft auf die Umsetzung der Agenda 2030 und darüber hinaus zu begegnen. Aber sie sind kein Selbstzweck. Notwendig ist, das gängige Konzept der Politikgestaltung zu überdenken, das auf Freiwilligkeit und Partnerschaften zwischen verschiedenen »Stakeholdern« setzt. Es ist wichtig, wieder klar zu unterscheiden zwischen der Seite, die reguliert, und jener, die reguliert wird, sowie jeden Diskurs abzulehnen, der verschleiern, dass Unternehmen ein grundsätzlich anderes Interesse haben als Regierungen, UN-Sonderorganisationen, zivilgesellschaftliche Organisationen und soziale Bewegungen. Das Hauptinteresse von Unternehmen liegt – und dies verlangt ihre treuhänderische Pflicht – in den Interessen ihrer Eigner, Gläubiger und Aktionäre. Der Stakeholder-Diskurs verwischt diese wichtige Unterscheidung zwischen grundsätzlich wesensverschiedenen Akteuren.



Gewiss ist die sinnvolle Einbeziehung aller gesellschaftlichen Akteure eine Grundvoraussetzung demokratischer Entscheidungsprozesse; sie bietet zudem unschätzbare und wesentliche Erkenntnisse für Problembeschreibungen und -lösungen. Regierungen und UN sollten weiterhin ihr Engagement und ihre Kapazitäten in diesem Bereich verstärken, ohne sich auf pauschale Lösungen zu verlassen. Sie sollten Modelle entwickeln, die allen gesellschaftlichen Akteuren ermöglichen, Beiträge zu leisten und sich gegen Partikularinteressen zu schützen. Statt weiter »Innovationen« voranzutreiben, indem Aufgaben an öffentlich-private Partnerschaften mit undemokratischen Entscheidungsstrukturen ausgelagert werden, ist es für die Zivilgesellschaft an der Zeit, Gestaltungsmacht für die öffentliche Hand zurückzufordern – und für Regierungen, den dazu notwendigen globalen Regulierungsrahmen zu schaffen.

In der Erklärung der Staats- und Regierungschefs zur Agenda 2030 heißt es: »Die Ungleichheiten innerhalb der Länder und zwischen ihnen nehmen zu. Es bestehen enorme Unterschiede der Chancen, des Reichtums und der Macht.« Sie stellen nachhaltige Entwicklung vor »immense Herausforderungen«.²² Die SDGs werden sich nur verwirklichen lassen, wenn Regierungen konkrete politische Maßnahmen ergreifen, um diese enormen Unterschiede zu überwinden.

22. UN (2015b), Pkt 14.



Literatur

- Alexander, Nancy** (2016): Infrastructure investment and Public Private Partnerships. Washington, D.C.: Heinrich Böll Stiftung North America (G20 Themes #5); https://us.boell.org/sites/default/files/uploads/2016/12/https___www.boell.de_sites_default_files_uploads_2016_12_g20-themes5-infrastructure-investment-ppp_0.pdf.
- Alstadsäter, Annette / Johannessen, Niels / Zucman, Gabriel** (2017): Tax Evasion and Inequality. Norwegian University of Life Sciences/University of Copenhagen/UC Berkeley and NBER; <http://gabriel-zucman.eu/files/AJZ2017.pdf>.
- Crivelli, Ernesto / de Mooij, Ruud A. / Keen, Michael** (2015): Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries. Washington, D.C.: IMF; www.sbs.ox.ac.uk/sites/default/files/Business_Taxation/Docs/Publications/Working_Papers/Series_15/WP1509.pdf.
- High-Level Panel of Eminent Persons on the post-2015 Development Agenda** (2013): The Report of the High-level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda. New York; <http://report.post2015hlp.org/digital-report-chapter-4.html>.
- Jomo KS / Chowdhury, Anis / Sharma, Krishnan / Platz, Daniel** (2016): Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for purpose? New York: UN Department of Economic & Social Affairs (DESA Working Paper No. 148, ST/ESA/2016/DWP/148); <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2288desa-workingpaper148.pdf>.
- Oxfam America** (2017): Rigged Reform: US companies are dodging billions in taxes but proposed reforms will make things worse. Media briefing April 2017; www.oxfamamerica.org/static/media/files/Rigged_Reform_FINAL.pdf.
- The Economist Intelligence Unit** (2015): The road from principles to practice. Today's challenges for business in respecting human rights. Geneva/London/Frankfurt/Paris/Dubai; www.economistinsights.com/sites/default/files/EIU-URG%20-%20Challenges%20for%20business%20in%20respecting%20human%20rights%20WEB_corrected%20logos%20and%20UNWG%20thx.pdf.
- UN** (2015a): Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development. New York (UN Dok. A/RES/69/313); www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf.
- UN** (2015b): Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. New York (UN Doc. A/RES/70/1); <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>.
- Vila, Sol Trumbo / Peters, Matthijs** (2016): The Privatising Industry in Europe. Amsterdam: Transnational Institute; www.tni.org/files/publication-downloads/tni_privatising_industry_in_europe.pdf.
- Vitali, Stefanie / Glattfelder, James B. / Battiston, Stefano** (2011): The Network of Global Corporate Control. In: *PLOS ONE*, 6:10; http://arxiv.org/PS_cache/arxiv/pdf/1107/1107.5728v2.pdf.
- World Bank et al.** (2014): From Billions to Trillions – Transforming Development Finance. Washington, D.C.; [http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002\(E\)FinancingforDevelopment.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002(E)FinancingforDevelopment.pdf).
- World Economic Forum** (2010): Everybody's Business: Strengthening International Cooperation in a More Interdependent World – Report of the Global Redesign Initiative. Geneva; http://www3.weforum.org/docs/WEF_GRI_Everybodys-Business_Report_2010.pdf.



Über den Autor

Jens Martens ist Geschäftsführer des Global Policy Forum.

Bei diesem Text handelt es sich um die redaktionell leicht modifizierte deutsche Übersetzung des Einleitungskapitels von Civil Society Reflection Group for Sustainable Development (2017): *Spotlight on Sustainable Development 2017. Reclaiming policies for the public. Privatization, partnerships, corporate capture and their impact on sustainability and inequality – assessments and alternatives.*

Der Bericht wurde herausgegeben von Arab NGO Network for Development (ANND), Center for Economic and Social Rights (CESR), Development Alternatives with Women for a New Era (DAWN), Global Policy Forum (GPF), Public Services International (PSI), Social Watch, Society for International Development (SID), Third World Network (TWN) und von der Friedrich-Ebert-Stiftung unterstützt.

www.2030spotlight.org

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Globale Politik und Entwicklung
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Thomas Mättig | Koordinator Globalisierungsprojekt

Tel.: +49-30-269-35-7415 | Fax: +49-30-269-35-9246
<http://www.fes.de/GPol/en>

Bestellungen/Kontakt:
Christiane.Heun@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Globale Politik und Entwicklung

Das Referat Globale Politik und Entwicklung der Friedrich-Ebert-Stiftung fördert den Dialog zwischen Nord und Süd und trägt die Debatten zu internationalen Fragestellungen in die deutsche und europäische Öffentlichkeit und Politik. Es bietet eine Plattform für Diskussion und Beratung mit dem Ziel, das Bewusstsein für globale Zusammenhänge zu stärken, Szenarien zu entwickeln und politische Handlungsempfehlungen zu formulieren. Diese Publikation erscheint im Rahmen des Globalisierungsprojektes, verantwortlich als Koordinator: Thomas Mättig, thomas.maettig@fes.de.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.


Committed to excellence



ISBN
978-3-95861-928-9