

UN: Offene Türen für die Wirtschaftslobby?

Warum verbindliche Regeln für die Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und den Vereinten Nationen überfällig sind

von Karolin Seitz

Globale Multi-Stakeholder-Partnerschaften und Initiativen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren werden seit Jahren als die Zukunft der internationalen Zusammenarbeit betrachtet. Mit der Verabschiedung der Agenda 2030 und ihrer 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (*Sustainable Development Goals, SDGs*) im September 2015 hat sich dieser Trend beschleunigt. Die Vereinten Nationen (UN) sind bereits in hunderte solcher Partnerschaften involviert. Das vertiefte Engagement der UN mit der Wirtschaft beinhaltet jedoch zahlreiche Risiken. Viele UN-Sonderorganisationen, -Fonds und -Programme haben Prozesse zur Festlegung neuer Regeln für die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft gestartet. Aber ein gemeinsamer und systemischer Ansatz, der zu einem umfassenden Rechtsrahmen für die Beziehungen zwischen der

UN und dem Privatsektor führen soll, lässt auf sich warten. Die bestehenden Leitlinien sind stark heterogen und werden nur unzureichend umgesetzt. Die UN sollte daher zügig die Voraussetzungen für einen wirksamen rechtlichen und institutionellen Rahmen schaffen. Dieser sollte neben wichtigen Grundprinzipien, Mindeststandards, einschließlich detaillierter Auswahl- und Ausschlusskriterien, systematische Folgenabschätzungen und unabhängige Bewertungen beinhalten. Um die Umsetzung dieser Regeln durch die UN-Sekretariate und auf zwischenstaatlicher Ebene sicherzustellen, bedarf es der Stärkung der personellen Kapazitäten, der Schaffung einer Ombudsstelle für Beschwerden sowie eines zwischenstaatlichen UN-Gremiums für Partnerschaften mit der Wirtschaft.

In den letzten zwei Jahrzehnten haben neue Formen der internationalen Zusammenarbeit zunehmend an Bedeutung gewonnen: Globale Multi-Stakeholder-Partnerschaften und Initiativen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren werden seit Jahren als die Zukunft der internationalen Zusammenarbeit wahrgenommen. Mit der Verabschiedung der Agenda 2030 und ihrer 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (*Sustainable Development Goals, SDGs*) im September 2015 hat sich dieser Trend beschleunigt. Die Ursachen für diese Entwicklung sind vielfältig. Dazu gehören eine allgemeine Unzufriedenheit mit dem Tempo der teils schwerfälligen zwischenstaatlichen Verhandlungsprozesse, der mangelnde Wille vieler Regierungen, verbindliche finanzielle Verpflichtungen zur Umsetzung globaler Vereinbarungen einzugehen oder bestehende Verpflichtungen in die Praxis umzuset-

zen. Viele UN-Sonderorganisationen, -Fonds und -Programme fördern daher aktiv Partnerschaften mit der Privatwirtschaft, in der Hoffnung, zusätzliche finanzielle Mittel für ihre Arbeit zu mobilisieren. Auch Unternehmen und ihre Lobbygruppen selbst werben stark für die öffentlich-private Interaktion; schließlich profitieren sie in wirtschaftlicher wie politischer Hinsicht von diesen Partnerschaften.

Es existieren heute viele unterschiedliche Formen von Partnerschaften: Sie reichen von bilateralen Kontakten über öffentlich-private Partnerschaften zwischen Einzelunternehmen und UN-Einrichtungen auf Länderebene (PPPs) bis hin zu globalen Runden Tischen zwischen UN-Einrichtungen, Regierungen, Unternehmen, philanthropischen Stiftungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen. Die Kooperationsprojekte haben zum

Ziel, Wissen auszutauschen, Lobbyarbeit für bestimmte Themen zu betreiben, zusätzliche finanzielle Ressourcen zu mobilisieren, die technische Zusammenarbeit zu erleichtern und die politische Zusammenarbeit generell zu verbessern.

Grenzen, Risiken und Nebenwirkungen

Das vertiefte Engagement der UN mit der Wirtschaft beinhaltet jedoch Risiken, angefangen von einem Reputationsrisiko für die UN, über eine erhöhte Einflussnahme der Wirtschaft auf politische Entscheidungsprozesse, bis hin zur Umlenkung knapper öffentlicher Ressourcen weg von der Verwirklichung von UN-Zielen.

Hunderte Partnerschaften zwischen der UN und privaten Akteuren haben sich ohne übergreifende Standards und Maßnahmen, wie beispielsweise systematischen Folgenabschätzungen, entwickelt. Zudem haben Partnerschaften oft nur geringe zusätzliche Finanzmittel erbracht. In einigen Fällen haben sie durch die Übertragung von Entscheidungskompetenzen auf die neuen Partnerschaften zu einer politischen Schwächung der UN geführt. Die verstärkte Interaktion zwischen der UN und privaten Akteuren droht daher den Einfluss der Wirtschaft zu erhöhen und damit auch das Machtungleichgewicht zwischen Wirtschaftsakteuren und zivilgesellschaftlichen Organisationen im UN-System zu vergrößern.

Auf dem Weg zu einem gemeinsamen und systemischen Ansatz für die Beziehung der UN mit der Wirtschaft

Viele UN-Sonderorganisationen, -Fonds und -Programme haben daher begonnen, neue Regeln für die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor zu erarbeiten. Denn die bisherigen von der UN-Generalversammlung festgelegten Standards sind nicht umfassend und in ihrer Anwendung eingeschränkt. Sie beinhalten nur einige wenige Auswahl- und Ausschlusskriterien, keine Regeln für Interessenkonflikte und nur vage formulierte Sorgfaltspflichten.

Aber der von UN-Generalsekretär António Guterres geforderte „gemeinsame und systemische Ansatz“, der zu einem umfassenden Rechtsrahmen für die Beziehungen zwischen der UN und dem Privatsektor führen soll, lässt auf sich warten. Die bestehenden Leitlinien sind stark heterogen und werden nur unzureichend umgesetzt.

Anders als für die Beziehungen zu Nichtregierungsorganisationen gibt es bei der UN für die Re-

gelung der Beziehung mit der Wirtschaft weder ein zwischenstaatliches Abkommen, noch ein zwischenstaatliches Entscheidungsgremium.

Im Rahmen des 2017 eingerichteten Prozesses zur Reform des UN-Entwicklungssystems hat UN-Generalsekretär António Guterres als einen Schwerpunkt die Entwicklung eines systemweiten Ansatzes für Partnerschaften festgelegt. Ein solcher Ansatz sollte sich jedoch nicht nur auf operative Leitlinien und eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen den Anlaufstellen in den Sekretariaten, den sog. *Private Sector Focal Points*, beschränken. Die UN sollte vielmehr einen wirksamen rechtlichen und institutionellen Rahmen für ihre Beziehungen mit der Wirtschaft entwickeln. Ein solcher Rahmen sollte die folgenden Elemente enthalten:

1. Grundprinzipien

Jede Interaktion zwischen der UN und privaten Akteuren sollte auf einer Reihe von Prinzipien beruhen. Die Formulierung dieser Grundprinzipien muss nicht bei Null beginnen, sondern könnte sich an den Grundsätzen orientieren, die in den *Guidelines on a principle-based approach to the Cooperation between the United Nations and the business sector* des UN-Generalsekretärs von 2015 bereits etabliert sind. Andere UN-Einrichtungen haben bereits detailliertere Prinzipien formuliert, die über diese allgemeinen Grundprinzipien hinausgehen. So stellen die im März 2006 vom Ständigen Ausschuss für Ernährung der UN (*UN Standing Committee on Nutrition*, SCN) verabschiedeten *Principles of Engagement with the Private Sector* auch für andere UN-Einrichtungen ein nützliches Beispiel dar.

2. Mindeststandards

Es reicht allerdings nicht aus, nur eine Reihe von Prinzipien zu formulieren. Damit sie nicht nur diplomatische Worthülsen bleiben, müssen sie in anwendungsbezogene Mindeststandards für die Zusammenarbeit mit privaten Akteuren übersetzt werden, sodass sie auch überprüft werden können. Diese können dann an die spezifischen Erfordernisse der jeweiligen UN-Einrichtungen angepasst werden. Eine Resolution der UN-Generalversammlung sollte solche Mindeststandards festlegen, darunter klare Kriterien für die Auswahl und den Ausschluss möglicher Partner. Zusätzlich sollten Unternehmen und private Stiftungen, die gegen international vereinbarte Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsstandards oder anderweitig gegen UN-Prinzipien verstoßen, von jeglicher Form der Kooperation mit der UN ausgeschlossen werden.

Dadurch sollte sichergestellt werden, dass der Einfluss der Wirtschaft auf die öffentliche Politik begrenzt und Wettbewerbsverzerrungen sowie eine mangelnde Repräsentanz der Interessen betroffener Bevölkerungsgruppen in der globalen Politik vermieden werden.

Darüber hinaus könnte die Resolution eine Liste von Produkt- und Geschäftsbereichen enthalten, die grundsätzlich von der Zusammenarbeit mit der UN ausgeschlossen sind. Rüstungsproduktion, Waffenhandel, die Alkohol- und Tabakindustrie und die Produktion von Waren, die verbotene Stoffe beinhalten, sollten auf dieser Liste stehen.

Mindeststandards und detaillierte Auswahl- und Ausschlusskriterien bleiben jedoch nutzlos, wenn sie nicht systematisch umgesetzt werden. Daher müssen auch transparente Prüfverfahren und die dafür erforderlichen institutionellen Kapazitäten bei der UN geschaffen werden. Beschwerdeverfahren, Mechanismen zur Beendigung von Partnerschaften und zum Ausschluss von Unternehmen, die sich nicht an die Mindeststandards halten, sollten eingerichtet werden.

3. Systematische Folgenabschätzung und unabhängige Evaluation

Bevor die UN eine neue Zusammenarbeit oder Partnerschaft mit einem oder mehreren privaten Akteuren eingeht, müssen die möglichen Auswirkungen dieser Partnerschaft systematisch geprüft werden. Dabei sollte der tatsächliche Mehrwert der Partnerschaftsinitiative zur Verwirklichung der SDGs und anderer UN-Ziele, das Verhältnis zwischen den Risiken, Kosten und Nebenwirkungen und dem potenziellen Nutzen sowie die möglichen Alternativen zu den geplanten Aktivitäten analysiert und bewertet werden. Die Folgenabschätzungen und -bewertungen sollten von unabhängigen UN-Gremien durchgeführt werden, und nicht von Institutionen, die sich als Förderer des Partnerschaftsansatzes verstehen (wie z.B. das Büro des Global Compact). Die Ergebnisse der Untersuchungen müssen öffentlich zugänglich gemacht und diskutiert werden. Die UN sollte eine umfassende systemweite Datenbank über alle Interaktionen/Partnerschaften mit privatwirtschaftlichen Akteuren einrichten.

4. Aufbau von Institutionen

Um die Umsetzung dieser Regeln durch die UN-Sekretariate und auf zwischenstaatlicher Ebene zu ermöglichen, müssen nicht zuletzt auch

die notwendigen institutionellen Voraussetzungen geschaffen werden. Dazu gehören die folgenden Schritte:

- » **Aufbau von Personalkapazitäten:** Die zusätzlichen Aufgaben wie Prüfverfahren, Rechtsberatung sowie Überwachung und Evaluation der Interaktionen der UN mit privaten Akteuren können nicht von den vorhandenen Personalressourcen abgedeckt werden. Stattdessen ist es notwendig, die Kapazitäten des UN-Personals zu stärken und dabei für eine ausreichende Distanz zu privaten Partnern zu sorgen.
- » **Stärkung der Kapazitäten für Folgenabschätzung und -bewertung:** Um die Auswirkungen geplanter Partnerschaften und Kooperationsprojekte mit der Wirtschaft systematisch zu prüfen und bestehende Initiativen unabhängig zu evaluieren, sollte die UN ihre Mechanismen zur Folgenabschätzung und Evaluation verstärken.
- » **Schaffung einer Ombudsstelle:** Menschen und Gruppen, die direkt oder indirekt von UN-Partnerschaftsinitiativen und Kooperationsprojekten betroffen sind, benötigen eine unabhängige Beschwerdeinstanz. Eine neue Ombudsperson im UN-Sekretariat könnte diese Rolle übernehmen.
- » **Ein zwischenstaatliches UN-Gremium für die Beziehungen zur Wirtschaft:** Die Beziehungen zwischen der UN und dem Privatsektor sind zu wichtig, als dass sie nur der Verantwortung der operativen Ebene der Sekretariate überlassen werden sollten. Sie beeinflussen die politische Zukunft der UN und sollten daher auch politisch angegangen werden. Die Einrichtung eines zwischenstaatlichen Gremiums könnte eine Antwort darauf sein. Dieses Gremium sollte sich mit den Beziehungen zwischen der UN und der Wirtschaft sowie der laufenden Gestaltung und Überwachung von Partnerschaftsinitiativen befassen.

Einige dieser Regeln lassen Interpretationsspielräume zu, da ihre Umsetzung von Regierungen und UN-Mitarbeitern abhängt. Die Einschränkung des Interpretationsspielraums der Verfahrens- und Managementregeln von solchen Sorgfaltpflichtprozessen ist ein Weg, dem zu begegnen. Eine bessere Regulierung des Engagements zwischen der UN und privaten Akteuren ist nur ein Ansatz, um die Risiken eines solchen Engagements zu begrenzen. Darüber hinaus ist ein kohärenter Ansatz

für die gesamte UN und eine Unterstützung auf höchster politischer Ebene wesentlich.

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 Titel der Agenda 2030 heißt, zu verwirklichen, muss die öffentliche Hand ordnungspolitischen Gestaltungsraum zurückgewinnen. Dazu gehört auch, nicht mehr nur auf die Selbstregulierung und die freiwilligen Verpflichtungen der Multi-Stakeholder-Partnerschaften zu setzen, sondern gesetzliche Regulierungsmaßnahmen vermehrt in Betracht zu ziehen wie beispielsweise verbindliche Regeln für Wirtschaft und Menschenrechte auf nationaler und internationaler Ebene.

Um sicherzustellen, dass globale Probleme im Rahmen eines gestärkten demokratischen Multi-

lateralismus gelöst werden können, ist es schließlich notwendig, das UN-System mit den entsprechenden finanziellen Ressourcen auszustatten. Die Mitgliedstaaten sollten daher ihre ungebundenen Mittel, insbesondere ihre Pflichtbeiträge, aufstocken. Sie sollten sich nicht aus dieser Pflicht herausziehen, indem sie auf die Notwendigkeit von mehr privaten Mitteln hinweisen.

Auch die deutsche Bundesregierung betrachtet Partnerschaften mit der Wirtschaft als unerlässliches Mittel zur Umsetzung der Agenda 2030 und ihrer SDGs. Deutschland sollte sich daher dringend für einen wirksamen rechtlichen und institutionellen Rahmen für die Beziehung der UN mit der Wirtschaft einsetzen. Denn solange die Qualität dieser Partnerschaften und ihr tatsächlicher Mehrwert für die Verwirklichung der SDGs nicht sichergestellt und der Einflussnahme der Wirtschaft nicht Einhalt geboten wird, wird die angestrebte sozial-ökologische Transformation nicht gelingen.

Weiterführende Literatur:

Adams, Barbara/Martens, Jens (2016): Fit for whose purpose? Private funding and corporate influence in the United Nations. Global Policy Forum: Bonn/New York.

https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/images/pdfs/Fit_for_whose_purpose_online.pdf

Brot für die Welt/Global Policy Forum/MISEREOR/welt-sichten (Hrsg.) (2017): Partnerschaften mit Risiken. Über die Chancen, Gefahren und Nebenwirkungen von Multi-Akteur-Partnerschaften für nachhaltige Entwicklung. Aachen/Bonn/Berlin/Frankfurt a.M.

https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/ws-Dossier_5-2017_Web.pdf

Martens, Jens/Seitz, Karolin (2015): Philanthropische Stiftungen und Entwicklung. Trends, Risiken und Nebenwirkungen. Aachen/Berlin/Bonn: Brot für die Welt, Global Policy Forum, MISEREOR.

https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/Kurzfassung_Philanthro_Power.pdf

Seitz, Karolin (2019): Nachhaltig nur auf dem Papier? Die ambivalente Rolle der Wirtschaft bei der Umsetzung der SDGs. Aachen/Berlin/Bonn: Brot für die Welt, Global Policy Forum, MISEREOR

https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/Briefing_0319_Nachhaltig_nur_auf_dem_Papier.pdf

Treaty Alliance Deutschland (2017): Für eine menschenrechtliche Regulierung der globalen Wirtschaft. Positionspapier der Treaty Alliance Deutschland zum UN-Treaty-Prozess zu transnationalen Konzernen und anderen Unternehmen.

https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/Positionspapier_TreatyAllianzDeutschland_Fassung2019.pdf

Impressum UN: Offene Türen für die Wirtschaftslobby?

Herausgeber

Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR
Mozartstr. 9, 52064 Aachen
info@misereor.de
www.misereor.de
Kontakt: Klaus Schilder

Brot für die Welt
Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.
Caroline-Michaelis-Str. 1, 10115 Berlin
info@brot-fuer-die-welt.de
www.brot-fuer-die-welt.de
Kontakt: Mareike Haase

Global Policy Forum Europe e.V.
Königstr. 37 a, 53115 Bonn
europe@globalpolicy.org
www.globalpolicy.org
Kontakt: Karolin Seitz

Autorin: Karolin Seitz

Redaktion: Klaus Schilder und Luise Steinwachs

Layout/Produktion: www.kalinski.media

Aachen/Berlin/Bonn, Oktober 2019

Dieses Briefing ist eine Zusammenfassung des englischen Arbeitspapiers

Martens, Jens/Seitz, Karolin (2019): Rules for engagement between the UN and private actors. Towards a regulatory and institutional framework. Aachen/Berlin/Bonn: Brot für die Welt, Global Policy Forum, MISEREOR.

https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/Rules_of_Engagement_UN_Private_Actors_web.pdf