Ein Dossier von Brot für die Welt, dem Global Policy Forum und MISEREOR
in Zusammenarbeit mit der Redaktion WELT-SICHTEN.

Partnerschaften mit Risiken

Über die Chancen, Gefahren und Nebenwirkungen von Multi-Akteur-Partnerschaften für nachhaltige Entwicklung



Paraguayanische Bauern protestieren im Februar 2015 vor dem Kongressgebäude in Asunción. Eine ihrer Forderungen: die Aufhebung eines Gesetzes, das öffentlich-private Partnerschaften fördert.
Foto: REUTERS/Jorge Adorno



Dr. Luise Steinwachs
leitet das Referat Grunddienste und Ernährungssicherung von Brot für die Welt.



Jens Martens
ist Geschäftsführer des Global Policy Forum.



Dr. Bernd Bornhorst
leitet die Abteilung Politik und globale Zukunftsfragen von Misereor.

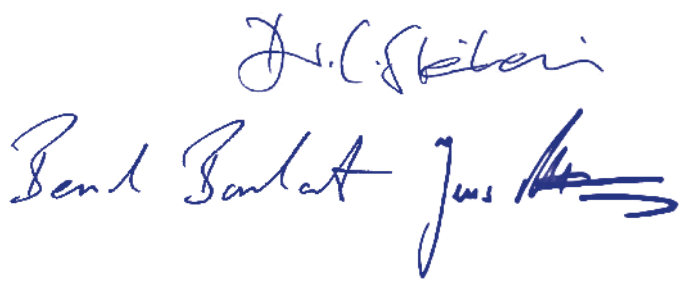
Liebe Leserinnen und Leser,

Multi-Akteur-Partnerschaften, in denen internationale Organisationen, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft zusammenarbeiten, nehmen eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung der 2030-Agenda und der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) ein. Neben den Chancen, die solche globalen Partnerschaften für nachhaltige Entwicklungsprozesse bieten können, sehen wir darin auch eine Reihe von Risiken. Dieses Dossier nimmt daher verschiedene Formen des derzeit herrschenden Partnerschaftstrends kritisch unter die Lupe und thematisiert die Möglichkeiten und die Grenzen von Partnerschaften bei der Bewältigung globaler Herausforderungen.

Die Beiträge befassen sich mit einigen der großen globalen Partnerschaften im Bereich Ernährungssicherheit, Erneuerbare Energien und Datenverfügbarkeit für die Umsetzung der 2030-Agenda. Auch eine einzelne Partnerschaft zur Verbesserung des Zugangs zu Medikamenten, die Zusammenarbeit zwischen der Bundesregierung und der privaten Bill & Melinda Gates Foundation sowie eine öffentlich-private Partnerschaft zwischen der mexikanischen Regierung und Nestlé werden auf ihre Chancen und Risiken untersucht.

Prinzipien und verbindliche Leitlinien für Partnerschaften, klare Offenlegungs- und Rechenschaftspflichten und eine systematische und unabhängige Überprüfung der Wirkungen von Partnerschaften sind unabdingbar. Die zentrale Frage lautet: Wie können Lösungen für die globalen Herausforderungen im Rahmen eines demokratischen Multilateralismus gefunden werden – und welche Rolle sollten Kooperationsmodelle öffentlicher und privater Akteure dabei spielen?

Wir wünschen eine anregende Lektüre!



3 Der Boom der Partnerschaften
Multi-Akteur-Partnerschaften in der 2030-Agenda
Jens Martens und Karolin Seitz

6 Konzerne erobern die internationale Ernährungspolitik
Multi-Stakeholder-Initiativen blenden Interessenkonflikte aus
Sarah Schneider

8 Eine erfolgreiche Partnerschaft
Nach anfänglicher Skepsis unterstützt heute die Zivilgesellschaft tatkräftig die Anliegen des Medicines Patent Pool
Astrid Berner-Rodoreda

10 Hundert Prozent Erneuerbare Energie für alle?
Die „Sustainable Energy for All"-Initiative erfüllt die Erwartungen nicht
Anna Leidreiter und Joachim Fünfgelt

12 Zusammenarbeit nicht um jeden Preis!
Die Kooperation zwischen der deutschen Entwicklungspolitik und der Bill & Melinda Gates Foundation
Jens Martens und Karolin Seitz

14 Die Macht der Daten
Die Globale Partnerschaft für Daten für Nachhaltige Entwicklung
Daniel Jüttner

16 Gefährliche Täuschung
Öffentlich-private Partnerschaften sind riskante Finanzierungsinstrumente
Mathieu Vervynckt, Maria José Romero

18 Ungesunde Beziehungen
Wie öffentlich-private Allianzen die Gesundheit aufs Spiel setzen
Yatziri Zepeda

20 Die Reform nicht verschleppen
Kritischer Blick auf Partnerschaften in den UN-Entwicklungsprogrammen
Klaus Schilder

21 Begrenzte Rolle – klare Regeln
Globale Partnerschaften sind kein Wundermittel zur Umsetzung der SDGs
Jens Martens und Karolin Seitz

Der Boom der Partnerschaften

Multi-Akteur-Partnerschaften in der 2030-Agenda

Foto: UN Photo/Rick Bajornas



Der damalige UN-Generalsekretär Ban Ki-moon trifft sich im Januar 2016 im schweizerischen Davos mit Politikern und Unternehmensvorständen. Auf der Tagesordnung des „Roundtable“ steht die Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele.

| Jens Martens und Karolin Seitz

Die 2030-Agenda der Vereinten Nationen (UN) und ihre Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) messen sogenannten Partnerschaften zwischen öffentlichen und privaten Akteuren eine wichtige Rolle bei. Das Spektrum dieser Partnerschaften ist groß. Es reicht von öffentlich-privaten Projektkooperationen zwischen einzelnen Regierungen und Unternehmen bis hin zu globalen Partnerschaften, an denen zum Teil hunderte von Regierungen, internationalen Organisationen, Unternehmen, philanthropischen Stiftungen und zivilgesellschaftlichen Gruppen beteiligt sind.

Die Vereinten Nationen verstehen unter Partnerschaften freiwillige Zusammenschlüsse von öffentlichen und privaten Akteuren, in denen alle Beteiligten sich auf die Verfolgung eines gemeinsamen Ziels verständigen und die Risiken, Verantwortlichkeiten, Ressourcen und Nutzen der jeweiligen Partnerschaft teilen. Diese Definition ist recht vage und erlaubt es, nahezu jede Zusammenarbeit auf lokaler, nationaler oder internationaler Ebene zwischen öffentlichen und privaten Akteuren als Partnerschaft zu bezeichnen.

Die Zusammenschlüsse unterscheiden sich hinsichtlich ihrer finanziellen Mittel, der Zahl ihrer Mitglieder, ihrer thematischen Ausrichtung und ihres Grades an Institutionalisierung. Idealtypisch lassen sie sich auch nach ihren Funktionen kategorisieren: Manche Partnerschaften werden geknüpft, um den politischen und öffentlichen Diskurs zu beeinflussen und Wissen auszutauschen, andere, um internationale Normen, Regeln und Standards zu formulieren oder private und öffentliche Ressourcen zu mobilisieren. Außerdem gibt es Partnerschaften zur technischen Zusammenarbeit und Bereitstellung von Dienstleistungen oder zur Koordination von staatlichen und nicht-staatlichen Aktivitäten in bestimmten Bereichen. In der Praxis können Partnerschaften allerdings auch mehrere dieser Funktionen erfüllen. Viele von ihnen verändern sich über die Jahre hinweg. Eine eher informelle Initiative mit einem begrenzten Zweck kann sich mit der Zeit



Foto: UN Women/Ryan, Brown https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0

Paul Polman, Vorstandvorsitzender des Lebensmittelkonzerns Unilever, beim „Business and Philanthropy Leaders' Forum" im September 2016 in New York. Das Forum, veranstaltet von der UN-Frauenorganisation UN Women mit Unterstützung der Bill & Melinda Gates Foundation, will die Umsetzung der SDGs voranbringen.

zu einer fest etablierten und unabhängigen Institution mit einer Vielzahl an Funktionen entwickeln.

Einen besonderen Boom erlebten in den vergangenen Jahren Partnerschaften zwischen Einrichtungen des UN-Systems und privaten Unternehmen. Beispiele sind die Initiativen „Every Drop Matters" von Coca-Cola und dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) und „Hairdressers Against AIDS" von der Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) und L'Oréal. Oder auch die „Better Than Cash Alliance", an der neben dem Kapitalentwicklungsfonds der Vereinten Nationen (UNCDF) unter anderem die Finanzkonzerne VISA und Citigroup beteiligt sind. Hinzu kommt eine Reihe globaler Partnerschaften, vor allem in den Bereichen Gesundheit, Ernährung und Energie. Dazu zählen "Sustainable Energy for All", "Scaling Up Nutrition" und "Every Woman Every Child".

Partnerschaften in der 2030-Agenda

„Partnerschafts"- oder Multi-Stakeholder-Ansätze sind nichts vollkommen Neues. Einen Meilenstein in den Beziehungen zwischen UN, Wirtschaft und Zivilgesellschaft bildete bereits die Rio-Konferenz 1992. Mit der Agenda 21 verabschiedeten die Regierungen damals ein Aktionsprogramm, das sich in einem Hauptteil ausschließlich der Stärkung wichtiger gesellschaftlicher Gruppen, der sogenannten „Major Groups", widmet. Im Kapitel 30 befasst sich die Agenda 21 unter der Überschrift „Stärkung der Rolle der Privatwirtschaft" ausdrücklich mit dem positiven Beitrag der Wirtschaft im Entwicklungsprozess und plädiert für eine größere Zahl an Partnerschaften zwischen Regierungen und Unternehmen.

Der Trend setzte sich beim Johannesburg-Gipfel über nachhaltige Entwicklung im September 2002 fort. Dort bildeten mehrere hundert Partnerschaftsinitiativen öffentlicher und privater Akteure, sogenannte „Type-2-Outcomes", einen integralen Bestandteil des offiziellen Prozesses.

Mit dem Vorbereitungsprozess für die 2030-Agenda erreichten die Diskussionen über Partnerschaften eine neue Qualität. Während der Verhandlungen über die SDGs betonten insbesondere die USA, die EU und ihre Verbündeten die Notwendigkeit neuer (globaler) Partnerschaften öffentlicher und privater Akteure. „Der umfassende Zielkatalog lässt sich nicht allein von Regierungen umsetzen", hatte auch die Bundesregierung in ihrem Positionspapier zur 2030-Agenda im Dezember 2014 festgestellt: Neben Regierungen müssten Zivilgesellschaft, Privatwirtschaft und Wissenschaft eine tragende Rolle im Entwicklungsprozess und in der konkreten Ausfüllung des Partnerschaftsgedankens einnehmen.

Der damalige UN-Generalsekretär Ban Ki-moon teilte diese Sicht. Nach seinen Worten haben sich gerade globale Partnerschaften, die eine Vielzahl von Interessenträgern einbeziehen, als „erfolgreich erwiesen", indem sie „die verfügbaren Ressourcen deutlich erhöhen, diese wirksamer einsetzen und die strategische und operative Kohärenz verbessern".

In der 2030-Agenda widmen sich zwei Unterziele von SDG 17 („Umsetzungsmittel stärken und die Globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung mit neuem Leben erfüllen") speziell den Multi-Akteur-Partnerschaften. Bis Ende 2016 waren auf der vom UN-Sekretariat eingerichteten „Partnership for SDGs online platform" bereits rund 2170 Partnerschaftsinitiativen der unterschiedlichsten Form registriert. Die meisten Initiativen gibt es bisher zu den SDGs 8 (Wirtschaftswachstum und menschenwürdige Arbeit), 4 (Bildung) und 7 (Energie).

Das Kostenargument

Partnerschaften mit der Wirtschaft werden oft mit Kosten begründet. So gelten öffentlich-private Partnerschaften (PPPs) als Finanzierungsinstrumente für öffentliche Dienstleistungen (siehe den Beitrag von Mathieu Vervynckt und Maria José Romero). Die globalen Partnerschaften mit dem Privatsektor sollen eine wesentliche Rolle dabei spielen, die nötigen Finanzmittel für die Umsetzung der SDGs aufzubringen.

Die multilateralen Entwicklungsbanken hatten dazu im Frühjahr 2015 unter Federführung der Weltbank ein vielbeachtetes Papier mit dem programmatischen Titel „From Billions to Trillions – Transforming Development Finance" veröffentlicht. Seine Kernaussage lautet: Anstelle der Milliarden US-Dollar, die für die Realisierung der Millennium

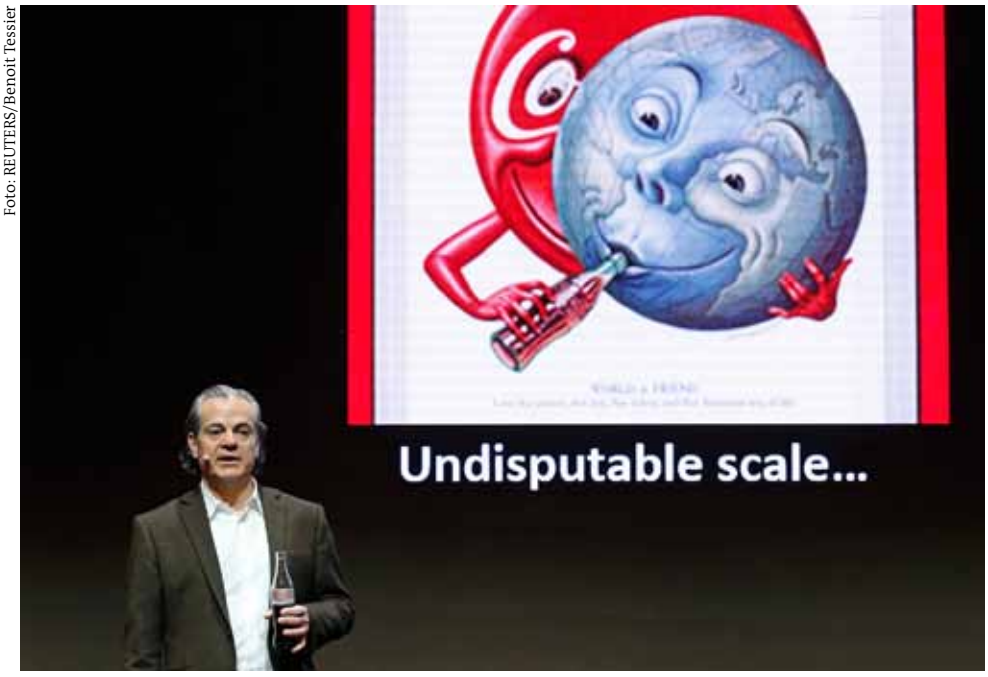


Foto: REUTERS/Benoit Tessier

Die Welt trinkt Coca-Cola, sagt diese Präsentation des Unternehmens im Januar 2016. Für sauberes Trinkwasser engagierte sich Coca-Cola in der Partnerschaft "Every Drop Matters" mit dem UN-Entwicklungsprogramm UNDP.

Development Goals (MDGs) veranschlagt wurden, werden für die Verwirklichung der SDGs Billionen US-Dollar benötigt. Die öffentliche Entwicklungsfinanzierung der traditionellen Geberländer, die 2015 bei rund 132 Milliarden US-Dollar lag, könne nur einen Bruchteil des geschätzten Finanzbedarfs decken. Erforderlich sei es daher, vor allem privates Kapital für Zwecke nachhaltiger Entwicklung nutzbar zu machen. Dies soll mit Hilfe von Investitionsanreizen, staatlichen Garantien, diversen Formen der Mischfinanzierung (blending) öffentlicher und privater Gelder sowie öffentlich-private Partnerschaften geschehen.

Auch das Abschlussdokument der dritten Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung vom Juli 2015, quasi das Finanzierungsprogramm für die SDGs, misst den diversen Kombinationen öffentlicher und privater Mittel große Bedeutung bei.

Aber es geht bei den von den Vereinten Nationen propagierten Partnerschaften nicht ausschließlich um die Mobilisierung zusätzlicher Finanzmittel. Insbesondere die größeren globalen Partnerschaften sollen auch zu einer besseren Koordination zwischen den verschiedenen Akteuren, dem Wissensaustausch, der Bewusstseinsbildung und gelegentlich auch der Standardsetzung beitragen.

Treibende Kräfte hinter der Entstehung zahlreicher globaler Partnerschaften waren die vom US-Multimilliardär Ted Turner ins Leben gerufene UN Foundation und die Bill & Melinda Gates Foundation. Die Stiftung des Multimilliardärs Bill Gates war bereits im Jahr 2000 wesentlich an der Gründung der globalen Impfallianz Gavi beteiligt und ist bis heute der wichtigste finanzielle Förderer dieser Allianz. Daneben unterstützt sie eine Vielzahl weiterer Partnerschaftsinitiativen, darunter den Globalen Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria. Die UN Foundation war nach eigenen Angaben bislang Initiatorin von mehr als 300 Partnerschaften. Bis 2014 beliefen sich die Mittel für durch sie geförderte Projekte auf mehr als 1,36 Milliarden US-Dollar.

Aber auch verschiedene UN-Organisationen, -Fonds und -Programme sind häufig nicht nur an Partnerschaften beteiligt, sondern treten auch als Initiatoren und Vermittler auf. Angesichts leerer Kassen suchen die Sekretariate aktiv die Partnerschaft mit der Wirtschaft. Bislang wurde in UN-Kreisen und unter Regierungen dabei oft zu wenig beachtet, dass die propagierten Partnerschaften auch Risiken und Nebenwirkungen bergen.

Risiken und Nebenwirkungen in den Blick nehmen

Dem Partnerschaftsboom liegt die Annahme zugrunde, Regierungen seien weder strukturell noch finanziell in der Lage, die globalen Probleme alleine zu bewältigen. Kooperationen, die Wirtschaft und Zivilgesellschaft einschließen, gelten dagegen als pragmatisch, lösungsorientiert, flexibel, effizient und unbürokratisch – allesamt Attribute, die man in Verbindung mit rein zwischenstaatlichen Projekten und Prozessen meist vergeblich sucht.

Für eine wachsende Zahl zivilgesellschaftlicher Organisationen und manche Regierungen bringt der Partnerschaftsboom allerdings auch eine Reihe von Risiken mit sich. Im Zentrum der Kritik steht die Befürchtung, dass unter dem Dach von Partnerschaftsinitiativen der Einfluss transnationaler Unternehmen und ihrer Interessenvertreter auf den Diskurs und die politischen Entscheidungen der Regierungen wächst. Zudem wird die Gefahr einer weiteren Zersplitterung des internationalen Institutionengefüges durch unzählige neue Partnerschaften gesehen. Diese würde den Koordinationsbedarf und die Transaktionskosten für die Regierungen erhöhen und die zuständigen Organisationen des UN-Systems schwächen.

Werden durch Partnerschaften tatsächlich die benötigten neuen und zusätzlichen Mittel zur Umsetzung der SDGs mobilisiert? Wie können die (Neben-)Wirkungen von Partnerschaften unabhängig überprüft, wie kann ihr Handeln kontrolliert und wie den Gefahren, die sie mit sich bringen, entgegengewirkt werden? Die bisherigen Erfahrungen mit Partnerschaften, auf die die Beiträge in diesem Dossier näher eingehen, geben klare Hinweise darauf, dass die Antworten auf diese Fragen keineswegs so positiv ausfallen, wie es die Statements der Partnerschaftsbefürworter oft suggerieren. ||

Der Text basiert auf dem Arbeitspapier „Globale Partnerschaften. Wundermittel zur Umsetzung der 2030-Agenda?", herausgegeben im Februar 2017 vom Global Policy Forum.



Jens Martens
ist Geschäftsführer des Global Policy Forum.



Karolin Seitz
ist Programm Officer beim Global Policy Forum.

Konzerne erobern die internationale Ern

Multi-Stakeholder-Initiativen blenden Interessenkonflikte zwischen ungleichen Partnern aus

| Sarah Schneider

Konzerne des Agribusiness und der Ernährungsindustrie haben sich in den vergangenen Jahren zunehmend als Kooperationspartner im „Kampf gegen den Hunger" durchgesetzt. Sie verbessern damit nicht nur ihr Image, sondern haben sich auch als zentrale Akteure in der globalen Ernährungspolitik etabliert.

Im Politikfeld Ernährung geht es Konzernen wie Bayer, Monsanto, Nestlé oder PepsiCo nicht mehr darum, durch Lobbyarbeit von außen politische Strategien und Entscheidungen von Staaten oder Organisationen wie Weltbank, WHO oder FAO zu beeinflussen. Sie sind inzwischen selbst Schlüsselakteure in politischen Debatten und Initiativen, insbesondere durch ihre Beteiligung an Multi-Stakeholder-Plattformen. Da es Regierungen und UN-Organisationen zunehmend an finanziellen Mitteln fehlt, ist die Offenheit für die Kooperation mit zahlungskräftigen Wirtschaftsunternehmen groß. Die Bedenken wegen möglicher Risiken der Zusammenarbeit mit profitorientierten Akteuren werden hintenan gestellt.

Der Multi-Stakeholder-Begriff kommt aus dem Unternehmensjargon und hat sich seit Mitte der 1990er Jahre in der politische Debatte durchgesetzt, zusammen mit dem Konzept der Public-Private-Partnerships (PPPs). Charakteristisch für die Multi-Stakeholder-Plattformen ist, dass sie sich aus zahlreichen Akteuren zusammensetzen: Unternehmen aus verschiedenen Teilen der Wertschöpfungskette, Regierungen, internationale Organisationen, Forschungsinstitutionen und nichtstaatliche Organisationen (NGOs). Höchst problematisch ist, dass die Interessenskonflikte zwischen den Beteiligten, deren unterschiedliche Rollen und Verantwortungen sowie Machtungleichheiten in diesem Setting ignoriert werden und die nötigen Rahmenbedingungen fehlen, um dem entgegenzuwirken. Ein weiteres Problem besteht in der Ungenauigkeit des Begriffs „Privatsektor", der vom landwirtschaftlichen Betrieb bis hin zu einem transnationalen Unternehmen alles bedeuten kann, trotz erheblicher Unterschiede in Größe, Einfluss und Eigeninteresse.

Zwischen 2008 und 2016 wurden im Bereich Ernährungssicherheit und landwirtschaftliche Entwicklung rund ein Dutzend Multi-Stakeholder-Initiativen geschaffen. Dazu gehören die Global Alliance for Improved Nutrition (GAIN), die Alliance for a Green Revolution in Africa (AGRA), die Global Alliance for Climate Smart Agriculture (GACSA), die New Alliance for Food Security and Nutrition und die ScalingUp Nutrition (SUN) Initiative. Mehr als 60 Unternehmen, meistens große und transnationale Konzerne, sind in mindestens zwei dieser Initiativen involviert. Mega-Konzerne wie Unilever, Cargill, Yara, Monsanto, PepsiCo sind mindestens in der Hälfte dieser Initiativen präsent. Manche Unternehmen sind also in mehreren Initiativen präsent und können deshalb auch mehrfach Einfluss ausüben.





Foto: Nestlé, https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0

Oben: SUN-Koordinatorin Gerda Verburg präsentiert im November 2016 in Rom den Jahresbericht der Multi-Stakeholder-Initiative. SUN ist eine der Plattformen, über die multinationale Unternehmen die internationale Ernährungspolitik beeinflussen.
Links: „Bear Brand"-Milch von Nestlé, angereichert mit Vitaminen, Eisen und Zink, in einem Supermarkt auf den Philippinen.

Absatzmärkte und Imagegewinn

Den Konzernen geht es zum einen darum, Absatzmärkte für ihre Produkte zu sichern. Die neuen „Partnerschaften" bieten die Möglichkeit, politische Rahmenbedingungen mitzubestimmen und somit sicherzustellen, dass diese kompatibel mit oder sogar förderlich für die eigenen Geschäfte sind. Eine weitere Motivation besteht darin, das Unternehmensimage durch die Kooperation mit NGOs und UN-Organisationen aufzuwerten und sich ein Nachhaltigkeitsprofil zu geben.

Wenn man die Projekte der verschiedenen Multi-Stakeholder-Initiativen im Ernährungs- und Landwirtschaftsbereich genauer anschaut, lassen sich vor allem vier verschie-

ährungspolitik



Foto: Scaling Up Nutrition, https://creativecommons.org/licenses/by-nd/2.0

dene Ziele erkennen: Erstens sollen mehr Bauern mehr chemisch-synthetischen Dünger, mehr Pestizide und mehr kommerzielles Saatgut verwenden und so ihre Produktion intensivieren. Zweitens sollen sie stärker an die (internationalen) Agrargütermärkte angebunden werden; dadurch soll ihr Einkommen steigen. Drittens soll die Nachfrage nach und die Verfügbarkeit von fortifizierten (mit Mikronährstoffen angereicherten) Produkten wachsen. Dafür wird mit der verarbeitenden Industrie, Händlern und Verkäufern zusammengearbeitet. Viertens sollen politische Rahmenbedingungen so geändert werden, dass sie die Umsetzung der drei genannten Ziele fördern.

Die meisten Aktivitäten fallen in den Rahmen der „Modernisierung" des Agrar- und Ernährungssystems und entsprechen der Agenda der beteiligten Unternehmen. Bäuerliche Organisationen und soziale Bewegungen, die das Modell der „Modernisierung" des Agrar- und Ernährungssystems durch das Agribusiness wegen seiner negativen Folgen für die bäuerliche Landwirtschaft und die Umwelt stark kritisieren, sind in diesen Initiativen kaum repräsentiert.

Eine oft unterschätzte Rolle als Türöffner für Konzerne spielt die Bill & Melinda Gates Foundation. Sie initiiert Allianzen und Plattformen, die Konzerne und Politik zusammenbringen. Ein Beispiel dafür ist die Global Alliance for Improved Nutrition (GAIN), die die Gates-Stiftung im Jahr 2002 mit Unterstützung der US-Regierung gegründet hat. GAIN arbeitet mittlerweile mit 600 privaten Unternehmen weltweit zusammen, finanziert Public-Private-Partnerships zwischen Regierungen, Unternehmen und NROs und lobbyiert aktiv für die Harmonisierung nationaler Politiken zur Nahrungsmittelanreicherung: Nationale Politiken sollen so angepasst werden, dass sie der Vermarktung von angereicherten Nahrungsmitteln nicht entgegenstehen oder diese beispielsweise durch Steuerbefreiung sogar befördern.

Fortifizierungsprogramme

Fortifizierung wird von GAIN als „kosteneffizientestes Mittel gegen Mangelernährung" deklariert. Damit einher geht die Forderung, mehr öffentliches Geld solle in Fortifizierungsprogramme fließen. Im Jahr 2012 versuchte GAIN beispielsweise, die kenianische Regierung davon abzuhalten, eine starke Regulierung künstlicher Babynahrung einzuführen, die das Stillen von Säuglingen ersetzt.

Einflussreich ist auch die Scaling Up Nutrition (SUN)- Initiative, die im Jahr 2010 gegründet wurde und sich als „Bewegung" bezeichnet. Sie verfolgt inhaltlich eine ähnliche Agenda wie GAIN, nur dass dies im Namen und mit der Autorität von inzwischen über 50 Regierungen und UN-Organisationen wie Weltbank, UNICEF, dem Welternährungsprogramm WFP und der Weltgesundheitsorganisation WHO geschieht. Auch SUN geht es um die Förderung von PPPs und die Harmonisierung nationaler Politiken. 2012 wurde von GAIN und dem Welternährungsprogramm das SUN Business Network ins Leben gerufen. Mehr als 300 Unternehmen sind darin aktiv. Über sie will SUN bis 2020 1,3 Milliarden Menschen erreichen. BASF hat als Mitglied beispielsweise die Aufgabe übernommen, jedes Jahr 60 Millionen Menschen mit fortifizierten Grundnahrungsmitteln zu erreichen, und Hexagon Nutrition will 100 Millionen Päckchen mit Mikronährstoffpulver in Afrika, Lateinamerika und Asien verteilen.

Der Fokus wird auf schnelle und messbare Erfolge in der Bekämpfung der Mangelernährung durch technische und marktbasierte Lösungen gesetzt. Diese Quantifizierung klammert die strukturellen Ursachen aus und setzt jede Investition mit der Bekämpfung von Mangelernährung gleich. „Nutrition" wird dadurch zunehmend zu einer medizinischen Behandlung, statt Ernährung in Relation zum gesamten Agrar- und Ernährungssystem zu setzen. Der ganzheitliche Ansatz gerät in den Hintergrund. Er würde Maßnahmen fördern, die die Ursachen von Hunger und Mangelernährung überwinden – zum Beispiel durch die Unterstützung einer bäuerlichen Landwirtschaft, die mit agrarökologischen Methoden vielfältige und gesunde Lebensmittel für lokale Märkte erzeugt.

Die einflussreiche Stellung der Konzerne des Agribusiness und der Nahrungsmittelindustrie in der internationalen Ernährungspolitik zeigt bereits Wirkung. Öffentliche Gelder werden so gelenkt, dass sie Konzernen zugutekommen, politische Rahmenbedingungen werden an den Investitionen der Konzerne ausgerichtet und Entwicklungsinitiativen ebnen den Weg für hochproblematische politische Reformen. Das Menschenrecht auf Nahrung und die Ernährungssouveränität von Bäuerinnen, Bauern, Konsumentinnen und Konsumenten geraten dadurch in Gefahr. Die im Welternährungskomitee (CFS) organisierte Zivilgesellschaft versucht, die Regierungen und UN-Organisationen auf die Risiken der ungleichen Partnerschaften aufmerksam zu machen. Eine Debatte über die Interessenskonflikte der Multi-Stakeholder-Initiativen muss dringend geführt und die nötigen Mechanismen zur Regulierung müssen eingerichtet werden.



Sarah Schneider
ist Referentin für Landwirtschaft und Ernährung bei Misereor.

Eine erfolgreiche Partnerschaft

Nach anfänglicher Skepsis unterstützt heute die Zivilgesellschaft tatkräftig die Anliegen des Medicines Patent Pool

| Astrid Berner-Rodoreda

Der Medicines Patent Pool (MPPF) wurde 2010 als Patentpool und Schweizer Stiftung mit Geldern von UNITAID gegründet, einer internationalen Einrichtung mit Sekretariat bei der Weltgesundheitsorganisation WHO. Sein Ziel ist es, HIV-Medikamente und seit 2015 auch Tuberkulose- und Hepatitis C-Medikamente in Ländern mittleren und niedrigen Einkommens preisgünstig verfügbar zu machen, und zwar in den von der WHO empfohlenen Kombinationen und in geeigneten Darreichungsformen für Erwachsene und Kinder.



Foto: Roman Farkas / Brot für die Welt

Bintu, acht Jahre, bei einer Untersuchung in einem Hospital in Sierra Leone, wo sie HIV-Medikamente erhält. Diese Medikamente sind lebenswichtig, denn sie sorgen dafür, dass das HI-Virus im Körper unterdrückt wird.

Der MPPF funktioniert wie ein „one-stop shop" für freiwillige Lizenzen: Originalhersteller lizenzieren ihre Medikamente an den Patentpool, Generikafirmen können dann für einzelne oder mehrere Medikamente Abkommen mit dem Pool schließen, benötigte Kombipräparate herstellen und in das lizenzierte Gebiet exportieren. Der MPPF versucht darauf hinzuwirken, dass möglichst viele Länder mittleren Einkommens, in denen Patentschutz besteht, Teil des lizenzierten Gebiets sind, und möglichst günstige Konditionen für Länder niedrigen und mittleren Einkommens auszuhandeln. Wichtige Auswahlkriterien für Medikamente, über die der MPPF mit Pharmafirmen verhandelt, sind ihre klinische Relevanz und der Bedarf weltweit: Wird ein Medikament dringend benötigt und steht in vielen Ländern unter Patent, hat es höhere Priorität für den MPPF.

Die erste Lizenz im Patentpool 2010 umfasst alle Länder niedrigen und mittleren Einkommens, die erste TB-Lizenz 2017 sogar praktisch alle Länder weltweit. Die erste HIV-Lizenz stammt von einem nationalen Gesundheitsinstitut, die erste TB-Lizenz von einer Universität. Das Problem dabei: Weitere Patenthalter für diese Medikamente aus den Reihen der Pharmaindustrie können eine generische Vermarktung in einigen Ländern verhindern.

Es ging deshalb von Anfang an darum, Pharmaunternehmen dazu zu bekommen, ihre Medikamente an den Patentpool zu lizenzieren. Was hatte beziehungsweise hat die Stiftung da an Verhandlungsmacht zu bieten? Eigentlich nicht viel. Sie kann keine Arzneimittelfirma zwingen, Verhandlungen aufzunehmen und nicht mit Sanktionen drohen, wenn die Verhandlungen nicht die Resultate liefern, die die Stiftung erhofft. Weitreichende Lizenzen mit guten Konditionen für die Länder des globalen Südens hängen vom „good will" des einzelnen Unternehmens ab, das sich im Gegenzug ein besseres Image erhoffen kann. Viele nichtstaatliche Organisationen (NGOs) sahen daher den Patentpool anfangs eher skeptisch.

| Die Gilead-Lizenzen

Als Gilead im Juli 2011 als erstes Pharmaunternehmen vier HIV-Medikamente an den Patentpool lizenzierte, war die Reaktion vieler NGOs verhalten. Die Lizenzen schienen zu restriktiv – sie schlossen zu viele Länder mittleren Einkommens aus. Der aktive pharmazeutische Wirkstoff konnte nur von Gilead selbst oder von indischen Generikafirmen gekauft werden. Die Lizenzgebühren wurden als zu hoch empfunden. Eines der Medikamente war in fast keinem Land des lizenzierten Gebietes patentiert und man fragte sich, warum es überhaupt lizenziert wurde. So sparte die internationale Zivilgesellschaft nicht mit Kritik an der suboptimalen Lizenz, an Gilead und vor allem am MPPF selbst.

Die Leitung des Patentpools ließ sich dadurch nicht beirren, organisierte ein Treffen mit der internationalen Zivilgesellschaft und legte die Arbeit des MPPF mit ihren Möglichkeiten und Zwängen dar. Der MPPF erklärte dabei auch, warum das Medikament Tenofovir Disoproxil Fumerate (TDF), das in kaum einem Land des lizenzierten Gebiets patentiert war, in die vier Gilead-Lizenzen eingeschlossen worden war: Einige Generikahersteller in Indien hatten schon lange vor der Einrichtung des Patentpools mit Gilead eine freiwillige bilaterale Lizenz für TDF abgeschlossen. Aufgrund dessen konnten sie in viele Länder nicht exportieren und mussten, als das indische Patentamt 2009 das Patent auf das Medikament nicht anerkannte, weiter

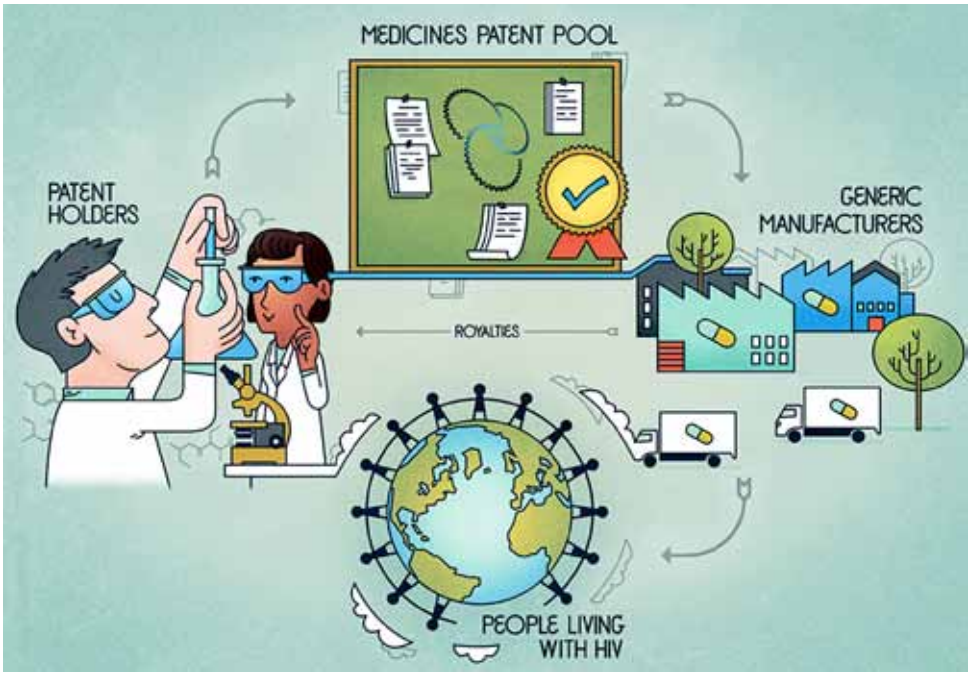


Foto: Emory Allen, Foto: https://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.0

Lizenzgebühren an das Pharmaunternehmen zahlen. Die TDF-Lizenz im Patentpool ermöglichte diesen Firmen durch einen „Termination Clause" quasi eine Exit-Strategie aus den ungünstigen Bedingungen der bilateralen Lizenz mit Gilead.

Die Leitung des Patentpools hörte sich auch die Vorstellungen und Forderungen der internationalen Zivilgesellschaft genau an. In den Folgejahren wurde die Lizenz mit Gilead nachverhandelt und verbessert. Auch wurde versucht, bei weiteren Originalherstellern bessere Konditionen auszuhandeln.

Eine Lizenz an den Patentpool kann dazu führen, dass Länder das Medikament aufgrund geringerer Nebenwirkungen, einer breiten Verfügbarkeit und eines günstigen Preises als Standardmedikament übernehmen und sich das Unternehmen somit weltweit mit diesem Medikament gut platziert. Schließt das lizenzierte Gebiet viele Länder mittleren Einkommens mit ein, sind Zwangslizenzen – die von einer Regierung auch gegen den Willen des Patentinhabers verhängt werden können, um die Versorgung der Bevölkerung mit wichtigen Medikamenten sicherzustellen – eher selten. Originalhersteller sehen das oft als einen weiteren Vorteil. Je nach Lizenz steigen für sie auch die Lizenzeinnahmen, ohne dass das Unternehmen mit Generikafirmen selbst verhandeln muss. Der Originalhersteller erhält zudem oft ein besseres Image und ein höheres Ranking im ‚Access to Medicines Index', der die Bemühungen pharmazeutischer Unternehmen, Entwicklungsländern Zugang zu Medikamenten zu verschaffen, bewertet.

Die Zivilgesellschaft hat sich nach anfänglicher Skepsis gegenüber dem Patentpool immer mehr dessen Anliegen angenommen, da er zunehmend als geeignetes Mittel gesehen wurde, benötigte Kombipräparate kostengünstig verfügbar zu machen. Auch die Ausweitung auf TB- und Hepatitis-C-Medikamente Ende 2015 wurde von der internationalen Zivilgesellschaft unterstützt. National wie international führten NGOs und HIV-Bündnisse Gespräche mit Pharmaunternehmen, um sie zu überzeugen, ihre Medikamente an den Pool zu lizenzieren und möglichst viele Länder mittleren Einkommens oder zumindest den öffentlichen Gesundheitssektor dieser Länder mit einzuschließen.

Ein großer Durchbruch waren die Lizenzen von ViiV. 2014 hatte das weltweite tätige, auf HIV spezialisierte Unternehmen einen Lizenzvertag mit dem MPPF für ein neues HIV-Medikament, Dolutegravir, abgeschlossen. In diese Lizenz hat ViiV auch den öffentlichen Gesundheitssektor von sechs Ländern mittleren Einkommen mit aufgenommen, darunter auch ein Land höheren mittleren Einkommens. 2016 hat das Unternehmen diese Lizenz auf alle Länder niedrigen und mittleren Einkommens erweitert. Davon profitieren vor allem osteuropäische Länder wie Armenien, die Ukraine und Moldawien, die ein Patent auf Dolutegravir anerkennen.

Beachtliche Resultate

Die Resultate der jahrelangen Verhandlungen des Patentpools mit einzelnen Pharmaunternehmen können sich sehen lassen: 14 Wirkstoffe wurden seit 2010 an den Patentpool lizenziert. Sechs Pharmafirmen, eine Universität und die nationale Gesundheitsbehörde der USA haben diese Lizenzen vergeben. Darüber hinaus hat eine Universität ein Herstellungsverfahren an den Patentpool lizenziert und 15 Generikaunternehmen haben Abkommen mit dem Patentpool geschlossen, um Medikamente herzustellen, zu registrieren und in 131 Entwicklungsländern den Zugang zu HIV- und Hepatitis-C-Medikamenten zu erhöhen (Stand Januar 2017).

Zwischen 2012 und Juni 2016 konnten die betroffenen Länder durch die Abkommen 239 Millionen US-Dollar für Medikamente einsparen. Das ermöglichte es ihnen, eine größere Zahl von Menschen zu behandeln. Rund 88 Prozent HIV-positiver Erwachsener und fast 100 Prozent HIV-positiver Kinder in Ländern niedrigen und mittleren Einkommens können von den Lizenzen profitieren. Bei den Erwachsenenpräparaten ist noch Raum nach oben vorhanden, vor allem bei den Hepatitis C-Medikamenten: In Ländern niedrigen und mittleren Einkommens deckt die bisher einzige Lizenz nur knapp zwei Drittel der Menschen, die die Medikamente benötigen, ab.

Es ist fraglich, ob es ohne den Druck, den die internationale Zivilgesellschaft, die selbst Gespräche mit den Unternehmen geführt und manchmal auch Kampagnen durchgeführt hat, zu den besser geeigneten Lizenzen gekommen wäre. Verhandlungen hinter verschlossenen Türen und ohne öffentlichen Druck – das hat auch die politische Advocacyarbeit über die Jahre gezeigt – führen meistens nur zu bescheidenen Resultaten. Die Erfolge des Patentpools sind daher sowohl den guten Verhandlungen der Stiftung, dem „good will" einiger Pharmaunternehmen als auch der Advocacyarbeit nationaler und internationaler NGOs und einschlägiger Bündnisse wie dem Aktionsbündnis gegen AIDS und der ökumenischen Advocacy-Allianz zu verdanken. ||



Astrid Berner-Rodoreda
ist Referentin für HIV und Aids bei Brot für die Welt.

Hundert Prozent Erneuerbare Energie für

Die „Sustainable Energy for All“-Initiative erfüllt die Erwartungen nicht

| Anna Leidreiter und Joachim Fünfgelt

„Nachhaltige Energie für alle“ (SEforALL) ist eine Multi-Stakeholder-Plattform, die Kooperationsansätze von Regierungen, Wirtschaft und Zivilgesellschaft unterstützt. Über sie entwickeln Länder und Regionen entsprechende Aktions- und Finanzierungspläne für eine nachhaltige Energieversorgung. Doch von ihrem Ziel, Zugang zu nachhaltiger Energie für alle Menschen zu schaffen, ist sie noch weit entfernt.

Als Ajuna Kagaruki und ihr Mann vor einigen Jahren ihr Haus in Mabwepande bauten, einem Vorort von Daressalam, sah der Elektrifizierungsplan der tansanischen Regierung vor, das Gebiet zügig an das nationale Stromnetz anzuschließen. Die fünfköpfige Familie hatte damit ihr Traumhaus, allerdings zunächst ohne Strom, wodurch das Leben oft schwer war. „Meine Kinder waren abends gelangweilt, die beiden Älteren konnten ihre Hausaufgaben nicht fertigmachen und wir hatten von unserem Familienleben nichts, weil es bereits dunkel war, wenn mein Mann und ich von der Arbeit nach Hause kamen“, erzählt die 35-jährige Ajuna.

Mit dieser Situation war die tansanische Familie nicht allein. Weltweit haben noch immer etwa 1,2 Milliarden Menschen keinen Zugang zu Strom und knapp 3 Milliarden keine modernen Kochmöglichkeiten. Damit werden Entwicklungschancen blockiert. Denn nachhaltige Energie ist ein Schlüssel zur Überwindung von Armut. Menschen mit Zugang zu sauberer Energie haben bessere Bildungschancen, sind mobiler, finden leichter Arbeit, sie haben durch Smartphone und Computer Zugang zu Wissen und anderen Menschen und führen oft ein gesünderes Leben. Allein die Nutzung von Holzkohle und Dung zum Kochen führt durch Luftverschmutzung in Häusern nach Schätzungen der Weltgesundheitsorganisation zu etwa 3,5 Millionen Todesfällen jedes Jahr.

Familie Kagaruki beschloss vor einigen Monaten, dass sie nicht mehr auf den Netzausbau der Regierung warten will. Sie kaufte sich eine Solaranlage mit einer Leistung von 120 Kilowattstunden (kWh), so dass je nach Bedarf und Tageszeit drei Lampen im Haus leuchten, die Familienmitglieder ihre Mobiltelefone laden, die Kleidung bügeln oder gemeinsam Fernsehen gucken können. Um sich die Anlage leisten zu können, zahlen sie über den Zeitraum von drei Jahren monatlich einen kleinen Kredit ab. Das Geld überweisen sie über ihr Mobiltelefon.

| Sonne und Wind, vor Ort in Strom umgewandelt

Erneuerbare Energien eröffnen neue Möglichkeiten, weil Sonne und Wind direkt vor Ort in Strom umgewandelt werden können. Also praktisch überall. Zugleich sind sie auch die einzigen Technologien, die es ermöglichen, perspektivisch allen Menschen auf der Erde Zugang zu Energie zu gewährleisten und gleichzeitig den Klimawandel zu bekämpfen. Schließlich ist die Nutzung von fossilen Energiequellen eine entscheidende Ursache der globalen Erwärmung. Darunter leiden heute vor allem Menschen, die keinen Zugang zu Energie haben. Die Nutzung fossiler Energie untergräbt daher die Anstrengungen der Entwicklungszusammenarbeit.

2011 gründete der damalige UN Generalsekretär Ban Ki-moon die UN-Initiative „Sustainable Energy for All“ (SEforAll). Mit dieser Initiative soll Zugang zu nachhaltiger Energie als zentraler Bestandteil der globalen Entwicklungsagenda etabliert werden. Konkret hat sich die Initiative drei Ziele bis zum Jahr 2030 gesetzt:

- den universellen Zugang zu modernen Energiedienstleistungen;
- die Verdoppelung der Energieeffizienz;
- die Verdoppelung des Anteils der Erneuerbaren Energien im globalen Energiemix.



Foto: DFID, https://creativecommons.org/licenses/by/2.0

In diesem Laden nahe Arusha, Tansania, wird nachhaltige Energie verkauft: dezentrale Energiesysteme, für die keine großen Stromleitungsnetze gebaut werden müssen.

alle?



Foto: Russell Watkins/DFI, https://creativecommons.org/licenses/by/2.0

Helles Licht dank sauberer Energie: In Bariadi, Tansania, zeigt eine Frau ihre mit einer Solaranlage betriebene Lampe.

Die 2016 in Kraft getretene Agenda 2030 mit ihren Zielen für nachhaltige Entwicklung (SDGs) hat diese Zielsetzung weitgehend übernommen. Zudem werden die Rahmenbedingungen immer günstiger: Durch das Pariser Klimaabkommen, die African Renewable Energy Initiative (AREI) und die enormen Innovationen und fallenden Preise bei Erneuerbaren Energien scheint es möglich, dass die Ziele erreichbar sind. Gleichzeitig drängt die Zeit: Um die globale Erwärmung auf 1,5 Grad Celsius zu begrenzen, muss der Anteil der Erneuerbaren im globalen Energiemix bis 2030 mehr als verdoppelt werden. Bis spätestens 2050 müssen wir global auf 100 Prozent Erneuerbare Energien umgestellt haben.

Leider bleibt die Umsetzung der SEforAll Initiative deutlich hinter den Erwartungen zurück. Zwar haben die Verantwortlichen im vergangenen Jahr eine neue Strategie aufgesetzt, um bisherige Schwächen zu überwinden. Allerdings zeigt ein genauerer Blick Blockaden für die Zielerreichung, die im Bereich von Prozessen und Strukturen liegen. Zu diesem Ergebnis kommt eine Analyse von Brot für die Welt und dem World Future Council.

So ist beispielsweise die SEforAll Initiative formal an keinen anderen Prozess der Vereinten Nationen angebunden. Dadurch sind ihr politisches Mandat, ihre Effektivität und ihre Verantwortung geschwächt. Notwendig wäre beispielsweise, SEforAll institutionell mit den SDGs oder dem Pariser Klimaabkommen zu verbinden. Darüber hinaus konzentriert sich die SEforAll sehr stark auf die Privatwirtschaft sowie private Investitionen und damit auf wirtschaftlich profitable Großprojekte. Kleine, dezentrale Projekte in ländlichen Gegenden für marginalisierte Gruppen bleiben zu oft auf der Strecke. Akteure aus dem globalen Süden sowie aus der Zivilgesellschaft sind außerdem viel zu wenig in die Entscheidungsfindung der Initiative eingebunden. Während zivilgesellschaftliche Organisationen und lokale Gruppen so gut wie gar nicht in Entscheidungsgremien der Initiative vertreten sind, haben internationale Konzerne durch ihre Mitgliedschaft in der sogenannten High Level Group die Möglichkeit, die Strategien und Aktionspläne der Initiative zu gestalten. Zusätzlich ist auffällig, dass vor allem Regierungen aus Industrieländern in der SEforAll aktiv sind, während Regierungen aus dem Globalen Süden deutlich unterrepräsentiert sind.

Nationale Aktionspläne

Im Rahmen der SEforAll Initiative sind Regierungen eingeladen, in nationalen Aktionsplänen ihre Strategie und notwendige Investitionen darzulegen, mit Hilfe derer sie die SEforAll-Ziele erreichen wollen. Tatsächlich stehen die bisher von afrikanischen Ländern veröffentlichten Aktionspläne aber in Widerspruch zu den Ambitionen der Initiative: Statt den notwendigen Umbau auf 100 Prozent Erneuerbare Energien einzuleiten, ist im Rahmen von SEforAll auch der Neubau von fossilen Kraftwerken möglich und beispielsweise in Nigeria oder auch Liberia vorgesehen. Abgesehen davon, dass die Stromversorgung von Menschen in ländlichen Regionen mit fossilen Brennstoffen viel zu teuer ist, würden damit so viele Emissionen entstehen, dass der Klimawandel nicht auf 1,5 Grad Celsius begrenzt werden könnte.

Darüber hinaus weisen die Aktionspläne eine klare Ausrichtung zum Netzausbau auf, statt das Potenzial von dezentralen Systemen zu nutzen. Wie das Beispiel von Familie Kagaruki in Tansania zeigt, können dezentrale Solaranlagen viel schneller Menschen erreichen, als wenn zunächst große Leitungen und Netze gebaut werden müssen. Leider setzt unter anderem auch die tansanische Regierung im Rahmen ihres SEforAll-Aktionsplanes weiterhin auf den nationalen Netzausbau sowie auf große Wasserkraftwerke.

Zudem bleibt die Initiative besonders im Kochsektor weit hinter dem zurück, was Erneuerbare Energien schon heute bieten könnten. Zwar spielen effiziente Kochlösungen in fast allen Aktionsplänen eine Rolle, jedoch wird nirgendwo die Elektrifizierung des Kochsektors angegangen, die es Menschen ermöglichen würde, mit erneuerbarem Strom zu kochen. Doch genau das muss passieren, wenn wir die Ziele aus dem Pariser Klimaabkommen erreichen wollen. Eine Studie des World Future Council aus dem vergangenen Jahr zeigt, dass das technisch möglich ist.

Die SEforAll-Initiative ist bestenfalls ein Ansatz, um die Ziele „Armutsüberwindung durch universellen Energiezugang“ sowie „Eindämmung des Klimawandels“ zu erreichen. Es sind grundlegende Reformen notwendig, damit die Initiative wirkungsvoll werden kann.

Brot für die Welt und der World Future Council machen in ihrer Publikation „100% RENEWABLE ENERGY FOR ALL“ Vorschläge für eine Reform der SEforAll-Initiative und werden gemeinsam mit Partnern im Globalen Süden an deren Umsetzung arbeiten.



Anna Leidreiter
ist Senior-Programmmanagerin für Klima, Energie und Städte beim World Future Council.



Dr. Joachim Fünfgelt
ist Referent für Klima- und Energiepolitik bei Brot für die Welt.

Zusammenarbeit nicht um jeden Preis!

Die Kooperation zwischen der deutschen Entwicklungspolitik und der Bill & Melinda Gates Foundation

| Jens Martens und Karolin Seitz

Am Rande der Münchner Sicherheitskonferenz traf sich Mitte Februar Bundesentwicklungsminister Gerd Müller mit dem Microsoft-Gründer und Multimilliardär Bill Gates, um eine neue Kooperationsvereinbarung (Memorandum of Understanding, MoU) zu unterzeichnen. Mit ihr soll die Zusammenarbeit zwischen dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und der Bill & Melinda Gates Foundation intensiviert werden.



Foto: picture alliance / Michael Gottschalk/photothek.net Pool/dpa

„Bill und Melinda Gates sind starke Partner, mit denen wir gemeinsam viel bewegen können": Entwicklungsminister Gerd Müller (links) im Februar 2017 bei der Unterzeichnung eines Memorandum of Understanding mit Bill Gates (rechts).

Das BMZ arbeitet bereits seit einigen Jahren verstärkt mit privaten Stiftungen zusammen. Im Mai 2016 hat es dazu eine spezielle „Servicestelle für Stiftungen und Philanthropen" ins Leben gerufen. Sie soll als zentrale Anlaufstelle dienen, um gemeinsame Initiativen und Kooperationen vor allem mit kleineren Privatstiftungen zu planen.

Die Kooperation mit Bill und Melinda Gates und ihrer Stiftung ist für das BMZ dagegen „Chefsache". Bereits im April 2011 hatten der damalige Entwicklungsminister Dirk Niebel und Bill Gates ihre Kooperation in einem MoU verankert. Es war die erste derartige Vereinbarung zwischen dem BMZ und einer privaten Stiftung.

Die Gates-Stiftung ist mit einem Kapital von 39,6 Milliarden US-Dollar (Ende 2015) und einem jährlichen Fördervolumen von 4,2 Milliarden US-Dollar (2015) weltweit die mit Abstand finanzstärkste Stiftung. Der finanzielle Beitrag der Gates-Stiftung für Kooperationsprojekte mit dem BMZ übersteigt den Beitrag anderer privater Geber bei Weitem.

Insgesamt hat die Gates-Stiftung sich seit dem Jahr 2008 mit 154,1 Millionen Euro an 15 Kooperationsprojekten mit öffentlichen Institutionen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit beteiligt. Davon gingen 107,5 Millionen an die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), 34,3 Millionen an die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG), 12,1 Millionen an die KfW Entwicklungsbank und 233.308 Euro an das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Die Bundesregierung beteiligte sich ihrerseits insgesamt mit rund 89,1 Millionen Euro an den Kooperationsprojekten. Der Schwerpunkt der Zusammenarbeit liegt bis heute im Ernährungs- und Landwirtschaftsbereich.

| Vertiefte Zusammenarbeit: Das neue MoU zwischen BMZ und Gates

Im neuen MoU zwischen BMZ und Gates-Stiftung werden zunächst gemeinsame Prinzipien, Ziele und Methoden der entwicklungspolitischen Kooperation festgehalten. Eine vertiefte Zusammenarbeit soll es zukünftig in den Bereichen finanzielle Inklusion, Ernährungssicherung und ländliche Entwicklung, Gesundheit sowie Wasser- und Sanitärversorgung geben. Außerdem wollen BMZ und Gates-Stiftung Entwicklungsländer in der Stärkung ihrer Steuersysteme und Steuerverwaltung unterstützen.

Wie bereits im vorhergehenden MoU ist ein wichtiges Element der Vereinbarung die Einbindung des privaten Sektors in die gemeinsamen Vorhaben. Die Gates-Stiftung legt dabei besonderen Wert auf rasch sichtbare Resultate. Schlüsselbegriffe der Kooperation sind „Ergebnis- und Wirkungsorientierung", „Skalierbarkeit", „schnelle Breitenwirkung" und „privatsektornahe Effizienz".

| Kritik an Kooperation wächst

Bisher herrschte in der Politik meist ein unerschütterliches Vertrauen in die positive Rolle von philanthropischen Stiftungen wie der Gates-Stiftung. Zivilgesellschaftliche Gruppen wie das African Centre for Biodiversity (ACB) sehen das anders. Sie weisen seit Jahren auf die schädlichen Effekte der Aktivitäten der Gates-Stiftung hin, insbesondere im Agrarsektor. Die wesentlichen Kritikpunkte zivilgesellschaftlicher Gruppen lauten:

Stiftungen wie die Gates-Stiftung sind weder gegenüber der Bevölkerung noch gegenüber den Empfängern ihrer Fördermittel rechenschaftspflichtig.

1. Entwicklung als business case: Die Gates-Stiftung setzt in ihren Aktivitäten auf unternehmens- und marktbasierte Instrumente. Dabei legt sie einen besonderen Schwerpunkt auf messbare Ergebnisse und kurzfristige Wirkungen. Ein solcher Ansatz wäre weniger problematisch, wenn ihre auf kurzfristige Erfolge ausgerichteten Aktivitäten komplementär zu den längerfristigen Maßnahmen von Regierungen und internationalen Organisationen wären. Das Lobbying der Gates-Stiftung und die gezielte Koppelung von Finanzzusagen an die gleichzeitige Bereitstellung öffentlicher Mittel hatten jedoch zur Folge, dass auch knappe öffentliche Gelder in die von Gates favorisierten quick-win-Bereiche flossen. Strukturelle Maßnahmen wie der flächendeckende Aufbau öffentlicher Gesundheitssysteme oder die Förderung von agrarökologischen Anbauverfahren wurden dagegen vernachlässigt.

2. Technologiegläubigkeit: Für Bill und Melinda Gates liegt der Schlüssel zur Überwindung von Krankheiten und zur Lösung des globalen Hungerproblems in modernen Technologien. Im Agrarsektor spiegelt sich dies in der Strategie der Gates-Stiftung wider, mit Hilfe von Gentechnik, Hybrid-Saatgut, chemischen Düngern und Pestiziden die afrikanische Landwirtschaft zu „modernisieren". Dabei ignoriert die Stiftung aber die Risiken, die mit diesen Technologien einhergehen. Durch ihren einseitigen Fokus auf technologische Lösungen unterminiert die Gates-Stiftung alternative Konzepte nachhaltiger Landwirtschaft und Ernährungssicherung, wie sie zum Beispiel der Weltagrarbericht 2008 vorgelegt hat.

3. Förderung von Privatisierungstrends: Die Gates-Stiftung machte die Einbeziehung des Privatsektors und die Förderung von öffentlich-privaten Partnerschaften (PPPs) zu einer wesentlichen Voraussetzung für ihre finanzielle Unterstützung. Nicht selten tragen von der Gates-Stiftung finanzierte Projekte entweder beabsichtigt oder de facto zur Privatisierung grundlegender Dienstleistungen bei, insbesondere im Gesundheits- und Bildungsbereich. Die Gates-Stiftung ist aber auch Finanzier und oft treibende Kraft hinter globalen Partnerschaften. Mit ihnen wurden zum Teil Aufgaben und Entscheidungsprozesse aus den eigentlich zuständigen zwischenstaatlichen Organisationen unter dem Dach der Vereinten Nationen ausgelagert.

4. Mangelnde Transparenz und Rechenschaft: Stiftungen wie die Gates-Stiftung sind weder gegenüber der Bevölkerung noch gegenüber den Empfängern ihrer Fördermittel rechenschaftspflichtig, seien es Regierungen, internationale Organisationen oder lokale Gemeinschaften. Dagegen werden den Mittelempfängern von der Gates-Stiftung umfassende Berichtspflichten auferlegt. Dies gilt auch für die deutschen Kooperationspartner der Stiftung, allen voran GIZ und KfW. In der Partnerschaft zwischen BMZ und Gates-Stiftung wird die „Beweislast" de facto umgekehrt.

Amanda DeSouza arbeitet daran, Cassava gentechnisch zu verändern. Das internationale Forschungsprojekt RIPE (Realizing Increased Photosynthetic Efficiency) wird von der Gates-Stiftung mit 25 Millionen US-Dollar finanziert.



Claire Benjamin/RIPE, https://creativecommons.org/licenses/by/2.0

Politischer Handlungsbedarf: Klare Kriterien für die Kooperation mit Gates und Co.

Die Bundesregierung bewertet die bisherige Zusammenarbeit mit der Gates-Stiftung dennoch durchweg als Erfolg. Mögliche Risiken oder Probleme der Zusammenarbeit sind für sie – zumindest öffentlich – kein Thema. Kriterien und Standards für solche Kooperationen existieren auf Seite der Bundesregierung bisher nicht. Die Formulierung verbindlicher Leitlinien, die Regeln, Standards und auch „rote Linien" definieren, ist überfällig.

Das bedeutet jedoch nicht, dass die Bundesregierung solche Kooperationen aktiv vorantreiben sollte. Die zentrale Frage lautet, ob derartige Kooperationen, selbst wenn sie isoliert betrachtet sinnvoll erscheinen mögen, nicht knappe öffentliche Entwicklungsgelder absorbieren, die an anderer Stelle nachhaltiger und effektiver eingesetzt wären.

Darüber hinaus müssen weitere Voraussetzungen geklärt sein: Tragen die Kooperationsprojekte zur Stärkung zivilgesellschaftlicher Organisationen in den jeweiligen Ländern bei und beziehen sie die Vorstellungen der zivilgesellschaftlichen Zielgruppen in die Projektgestaltung mit ein? Fördern sie den Aufbau demokratischer öffentlicher Strukturen und Institutionen, etwa im Bildungs- und Gesundheitsbereich, oder unterminieren sie ihn eher? Unterstützen sie multilaterale Organisationen wie die Weltgesundheitsorganisation dabei, ihr Mandat zu erfüllen – oder schwächen sie sie durch den Aufbau von Parallelstrukturen? Wenn diese Fragen nicht eindeutig mit Ja beantwortet werden können, sollte die Bundesregierung ihre Zusammenarbeit mit der jeweiligen Stiftung grundsätzlich oder zumindest in dem betreffenden Kooperationsprojekt überdenken.

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

Die Macht der Daten

Die Globale Partnerschaft für Daten für Nachhaltige Entwicklung

| Daniel Jüttner

Wer die Macht über Daten hat, kann Meinungen beeinflussen und Produkte zielgerichtet verkaufen. Doch Daten sind auch lebenswichtig, denn sie ermöglichen zielgerichtete Zusammenarbeit für eine nachhaltige Entwicklung. Die Vereinten Nationen fordern daher eine Datenrevolution. Die „Global Partnership on Sustainable Development Data" (GPSDD) will diese Revolution vorantreiben.

Das Wissen um beispielsweise die Altersstruktur von ländlicher Bevölkerung kann für eine wirksame Unterstützung, etwa in den Bereichen Gesundheit, Armutsbekämpfung und Ernährungssicherung, genutzt werden. Die Vereinten Nationen betonen in verschiedenen Berichten die Notwendigkeit, die Verfügbarkeit von Daten in der Entwicklungszusammenarbeit zu erhöhen, und haben im Zuge der Überarbeitung der Millennium Development Goals (MDGs) hin zu den Sustainable Development Goals (SDGs) eine „data revolution" gefordert. Diese Datenrevolution sei nötig, um Regierungen dabei zu unterstützen, evidenzbasierte Entscheidungen zu treffen und um die Position der Bevölkerungen gegenüber ihren Regierungen in Bezug auf Rechenschaftspflicht zu stärken. Sie beinhaltet die Erschließung neuer Datenquellen sowie die bessere Nutzung von Daten.

Als Antwort auf die Herausforderungen der Datenrevolution gründete sich 2015 beim Entwicklungsfinanzierungsgipfel in Addis Abeba die „Global Partnership on Sustainable Development Data" (GPSDD). Auch im Hinblick auf die 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung ist diese Partnerschaft von Bedeutung: Die SDGs sind wesentlich komplexer und breiter angelegt als ihre Vorgänger. Das Prinzip „leave no one behind", also das Versprechen, bei der Umsetzung der Agenda niemanden zurückzulassen, benötigt angesichts von 17 Zielen, 169 Unterzielen und der vorgeschlagenen 231 Indikatoren eine umfassende Datengrundlage. Denn um tatsächlich Jede und Jeden zu erreichen, ist es notwendig zu wissen, welche Bevölkerungsgruppen bisher bei den Fortschritten zum Beispiel im Bereich Gesundheit oder Bildung ausgeschlossen sind.

Die GPSDD ist eine bunt gemischte Multi-Stakeholder-Partnerschaft, offen für alle Akteure, die mit Daten zu tun haben. Im Unterschied zu vielen anderen Partnerschaften geht es nicht um die Planung und Implementierung von Programmen. Die Partnerschaft verstehe sich eher als „Mittler"mit der Aufgabe, verschiedene Akteure, die mit Daten arbeiten, zusammenzubringen.

So finden sich dort verschiedene Regierungen, von Ländern in Afrika, Asien und Europa. Aber auch internationale Organisationen (die Vereinten Nationen, die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, die Weltbank und der Internationale Währungsfonds), NGOs, Think Tanks sowie Stiftungen und Unternehmen. Insgesamt sind es mehr als 150 Partner. Hierbei ist interessant, dass nicht, wie bei einigen anderen Partnerschaften, die Vereinten Nationen eine Leitfunktion haben, sondern dass einzelne UN-Organisationen dort gleichberechtigte Mitglieder sind. Dies erhöht laut der Direktorin der Partnerschaft, Claire Melamed, die Schnelligkeit, Offenheit und Flexibilität und senkt den bürokratischen Aufwand.

Dieses große Potpourri an verschiedenen Zielsetzungen und Interessen wird zusammengehalten durch die Steuerungsgruppe (deren Struktur derzeit ausgearbeitet wird), durch Selbstverpflichtungen sowie durch gemeinsame Ziele: Die Nutzung von Daten soll effektiver, die Datenerhebung verbessert, das Wissen für den Umgang mit Daten erhöht sowie die Mobilisierung von politischem Willen und finanzieller und anderer Ressourcen vorangetrieben werden. Außerdem soll der Umgang mit Daten offener werden: ein interessanter Punkt, denn dahinter verbirgt sich die Nutzung nicht-amtlicher Daten in offiziellen Statistiken. „Citizen generated data", Daten, die direkt vor Ort, beispielsweise von Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit, erhoben werden, könnten das Wissen über die Zielgruppen verbessern und Maßnahmen passgenauer machen. Wichtige Voraussetzung bei alledem ist, dass dabei Prinzipien wie Datenschutz und Datensicherheit nicht verletzt werden.

Ohne Wissen über die Situation der Menschen gibt es keine wirksame Unterstützung: Daten in einer Familien-Gesundheitskarte wie hier in dem Dorf Wolargi in Äthiopien, können helfen, die Ernährung und das Wohlbefinden von Mutter und Kind zu verbessern.



Foto: UNICEF Ethiopia,https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0

| Die „Commitments"

Die „Commitments" sind die verschiedenen Selbstverpflichtungen der einzelnen Mitglieder: Facebook möchte beispielsweise seinen Hauptsitz für die Treffen der Partnerschaft zur Verfügung stellen, steuert also eine geld-

Link
Global Partnership for Sustainable Development Data: http://www.data4sdgs.org/
Projekt 2030-watch: www.2030-watch.de



Foto: UNICEF Ethiopia, https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0



werte Leistung bei. IBM möchte 60 Millionen US-Dollar investieren, um über die „African Technical Academy" IT-Experten und -Expertinnen auszubilden. Der Internationale Währungsfonds hat sich verpflichtet, 112 Ländern (mehrheitlich Lower Income Countries) dabei „zu helfen, die systematische Veröffentlichung von Schlüsselindikatoren einzuführen". Es finden sich über 100 weitere, in Ambition und Zielsetzung höchst unterschiedliche Selbstverpflichtungen, deren Einhaltung allerdings nur sporadisch überwacht wird und die sowieso in den Arbeitsplänen der Organisationen vorkommen, also keine neuen Maßnahmen sind.

Auch eine deutsche Organisation ist Teil der Partnerschaft. Die Open Knowledge Foundation, eine Partnerorganisation von Brot für die Welt, hat sich dazu verpflichtet, das Projekt 2030-watch zu verbessern, zu erweitern und für andere Akteure nutzbar zu machen. Das Projekt baut ein alternatives Monitoring für die Umsetzung der 2030-Agenda auf. Dabei greift es offizielle SDG-Indikatoren der UN auf, ergänzt sie durch komplementäre Indikatoren und stellt sie auf einer Webseite übersichtlich dar, um einen Eindruck zum Stand der Umsetzung der 2030-Agenda 2030 in Industrieländern zu vermitteln und den Rechenschaftsdruck zu erhöhen.

Fazit

Das Potenzial der Partnerschaft läge aus zivilgesellschaftlicher Sicht vor allem darin, auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene die Bereitstellung und Nutzung von (nicht-amtlichen) Daten voranzutreiben, damit eine verbesserte Rechenschaftslegung ermöglicht wird und Teile der Bevölkerung bei der SDG-Umsetzung nicht ausgeschlossen werden. Es bleibt jedoch unklar, ob dieses Ziel mit Hilfe der Partnerschaft erreicht werden kann, wie die vielen unterschiedlichen, dort vertretenen Ansätze ein gemeinsames und kohärentes Bild abgeben können und wie die Partnerschaft in Zukunft, außer durch die sehr unterschiedlich ausgeprägten Selbstverpflichtungen, in eine gemeinsame Richtung steuert. Außerdem treffen höchst unterschiedliche Interessen innerhalb der Partnerschaft aufeinander. Sie versteht sich selbst als Austauschplattform zwischen diesen Interessen und als Katalysator von gemeinsamen Projekten. Verbindliche Regelungen für diesen Austausch und Kriterien für eine Mitgliedschaft sucht man bisher vergebens.

Dennoch gibt es einige interessante Ansätze, wie beispielsweise das Projekt der Open Knowledge Foundation oder die Nutzung nicht-amtlicher Daten in offiziellen Statistiken, die durch die Partnerschaft durchaus mehr Bekanntheit erfahren könnten. In der Masse der Partnerschaften ist die Globale Partnerschaft für Daten für Nachhaltige Entwicklung sicher eine eingehendere Betrachtung wert, da sie sich einem Thema widmet, das bisher in der entwicklungspolitischen Diskussion unterrepräsentiert ist und das viel Brisanz birgt. Denn offen bleibt bisher die Frage, wie man mit dem Fakt umgeht, dass ein Großteil der weltweit verfügbaren Daten mittlerweile von Unternehmen mit Profitinteresse erhoben wird und wie/ob diese Daten für nachhaltige Entwicklung nutzbar gemacht werden können oder sollten.

Besonders kritisch muss verfolgt werden, ob diese noch junge globale Partnerschaft Gewinninteressen und Datenhunger der dort vertretenen Unternehmen zähmen kann, um unter Berücksichtigung von Datenschutz und -sicherheit einen positiven Beitrag zur Datennutzung im Bereich nachhaltiger Entwicklung zu leisten. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, dass eine größere Zahl zivilgesellschaftlicher Organisationen sich aktiv in die Partnerschaft einbringt und sich dort für die Wahrung der Menschenrechte im Rahmen der Sammlung und Nutzung von Daten stark macht.

Und schließlich darf die globale Partnerschaft als freiwilliger Zusammenschluss kein Ersatz dafür sein, dass alle Länder, auch Industrieländer, sich mit der Umsetzung der „Data Revolution" auf nationaler und internationaler Ebene befassen und den Umgang mit Daten verantwortungsvoll gestalten.



Daniel Jüttner
ist Referent für die nachhaltigen Entwicklungsziele bei Brot für die Welt

Gefährliche Täuschung

Öffentlich-private Partnerschaften sind riskante Finanzierungsinstrumente

Mathieu Vervynckt und
Maria José Romero

Geberländer und mächtige Finanzinstitutionen betrachten Public-Private-Partnerships (PPPs) als Instrumente, die es ermöglichen, dringend benötigte Investitionen für öffentliche Dienstleistungen zu mobilisieren. Doch eine genauere Überprüfung zeigt, dass öffentlich-private Partnerschaften in Wirklichkeit häufig zu einer Kostensteigerung von Projekten führen und durch versteckte Verbindlichkeiten ein finanzielles Risiko für den öffentlichen Sektor bergen.

PPPs sind mittel- bis langfristige Vertragsvereinbarungen zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor. Dabei ersetzt letzterer die Rolle des Staates als primärer Finanzier und/oder Bereitsteller traditionell öffentlicher Güter, wie Schulen, Krankenhäuser und Straßen. Gegenwärtig werden umfangreiche Bemühungen unternommen, die Rolle des Privatsektors im Entwicklungsbereich zu stärken. Besonders im Abschlussdokument der dritten UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung, der Aktionsagenda von Addis Abeba, wird PPPs eine wichtige Rolle beigemessen, und sie werden als „Mittel zur Umsetzung" der Nachhaltigkeitsziele angepriesen.

Öffentlich-private Partnerschaften sind in vielen Industrieländern kein neues Phänomen. Im letzten Jahrzehnt kamen sie aber immer häufiger auch in Entwicklungsländern zur Anwendung. Recherchen von Eurodad haben ergeben, dass die öffentlichen und privaten Investitionen in PPPs in Entwicklungsländern zusammengenommen von 2004 bis 2012 um das Sechsfache von 24,4 auf 144 Milliarden US-Dollar in die Höhe geschnellt sind. Zwar waren diese Investitionen im Jahr 2013 auf 97,9 Milliarden US-Dollar zurückgegangen, doch seit 2014 steigen sie wieder und erreichten 2015 einen Wert von 120,2 Milliarden US-Dollar.

Unbewiesene ideologische Überzeugungen

Befürworter von PPPs argumentieren, dass die Einbeziehung des Privatsektors qualitativ hochwertige Investitionen in Infrastrukturprojekte mit sich bringen würde. In vielen Fällen scheinen diese Vermutungen aber eher auf der unbewiesenen ideologischen Überzeugung zu basieren, dass die Privatwirtschaft besser in der Lage sei, Dienstleistungen zu erbringen als der öffentliche Sektor. Zivilgesellschaftliche Organisationen und Wissenschaftler haben dieses Vorurteil wiederholt in Frage gestellt. In dem Eurodad-Bericht „What lies beneath?" von 2015 haben wir etliche Risiken und Probleme identifiziert, die darauf hindeuten, dass PPPs nicht den erhofften Nutzen erbringen und deren kritiklose Förderung ein Fehler ist.

Erstens sind PPPs in den meisten Fällen die teuerste Form der Finanzierung, da sie die Kosten für die öffentliche Hand erheblich steigern. Dies wurde bereits in Europa nachgewiesen: Eine Überprüfung durch den nationalen Rechnungshof in Großbritannien hat ergeben, dass die Finanzierung von PPP-Projekten für die Staatskasse doppelt so teuer sein kann wie die Aufnahme von Bankkrediten oder Anleihen. Regierungen garantieren häufig überdurchschnittliche Gewinne, um private Investoren anzuziehen. Auch werden sowohl Kreditrückzahlungen, Mindestgewinne, feste Renditen und Währungswechselkurse garantiert als auch Entschädigungen für den Fall, dass neue Gesetze die Profitabilität von Investitionen negativ beeinflussen. Eine neue Studie des Netzwerks Counter Balance hat herausgefunden, dass Investoren für PPPs im globalen Süden, wo das Risiko für Investitionen höher eingeschätzt wird, jährliche Renditen von mehr als 25 Prozent oder mehr erwarten. Der Bericht bezeichnet PPPs richtigerweise als den Traum aller, die auf Profite aus sind.

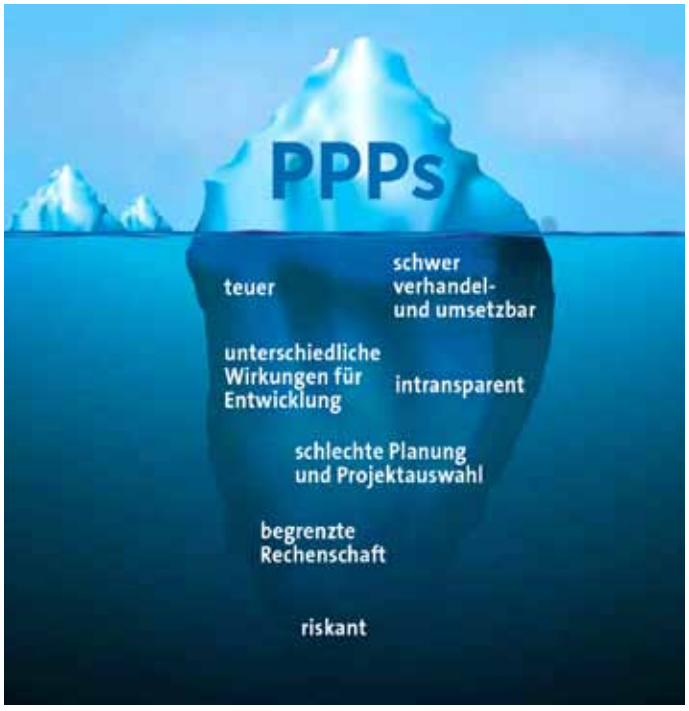
Zweitens sind PPPs für öffentliche Institutionen häufig sehr riskante Finanzierungsinstrumente. Der Grund dafür sind versteckte Verbindlichkeiten mit finanzwirtschaftlichen Auswirkungen und damit Schulden, die mittel- und langfristig entste-



Foto: picture alliance / dpa / EPA / Rolex Dela Pena

Mit Schlammbrocken gegen das staatliche Zentrum für das Management von PPPs in Manila, Philippinen: Illegale Siedler wehren sich, als sie 2011 wegen eines PPP-Infrastrukturprojekts vertrieben werden sollen.

Grafik: Eurodad



hen können – etwa wenn der Wechselkurs der heimischen Währung fällt, die Nachfrage nach bestimmten Dienstleistungen sinkt oder das Projekt scheitert. Auf der anderen Seite sind PPPs für private Investoren ein gutes Geschäft, da neue Partnerschaftsvereinbarungen neue Geschäftsmöglichkeiten für Bau- und Ingenieurunternehmen, Dienstleister und Banken eröffnen und stabile, durch Regierungen garantierte Einkommensquellen bieten.

Drittens sind für PPPs typischerweise sehr umfangreiche Verhandlungen notwendig, und ihre Umsetzung ist kompliziert. Häufig sind Nachverhandlungen erforderlich, was letztlich dazu führt, dass das Ganze um einiges mehr kostet, als wenn das Projekt von öffentlichen Institutionen allein durchgeführt worden wäre. Nach Schätzungen von Mitarbeitenden des Internationalen Währungsfonds werden mehr als die Hälfte der PPPs etwa alle zwei Jahre nachverhandelt. Meist werden dabei die privaten Investoren begünstigt. In über 60 Prozent der Fälle trat eine Kostensteigerung auf. Ein weiterer beunruhigender Trend ist, dass PPPs üblicherweise hinter verschlossenen Türen verhandelt werden. Die demokratische Rechenschaftspflicht wird dadurch untergraben.

Viertens gibt es kaum Belege dafür, dass PPPs besonders effizient sind. Sie müssen wirtschaftlich rentabel sein, damit private Unternehmen sich daran beteiligen. Das vorrangige Interesse von privaten Unternehmen liegt schließlich in der Gewinnmaximierung. In manchen Fällen werden auf die durch PPPs bereitgestellten Dienstleistungen Nutzungsentgelte erhoben, die arme Bevölkerungsschichten möglicherweise von der Nutzung ausschließen.

Die Art und Weise der Versorgung mit Basisdienstleistungen wird durch PPPs grundlegend verändert. Ein besonders drastisches Beispiel dafür stellt ein Fall in Lesotho dar. Das Land zählt zu den weltweit ärmsten mit besonders hoher Ungleichheit. Eine Oxfam-Studie beschreibt anhand des Queen Mahohato Memorial Hospitals, eines durch die Weltbank unterstützten Krankenhauses, wie problematisch PPPs sein können. Die Regierung von Lesotho ist bis 2027 zur Finanzierung des öffentlich-privat betriebenen Krankenhauses verpflichtet. Mehr als die Hälfte des Gesundheitsbudgets des Landes werden von dieser öffentlich-privaten Partnerschaft verschlungen, während die beteiligten Unternehmen 25 Prozent Gewinn machen. Dies hat Budgetkürzungen für die ohnehin schon unterfinanzierten Krankenhäuser in ländlichen Gebieten zur Folge, wo drei Viertel der Bevölkerung leben.

Verschleierung von Kosten

Warum bevorzugen Regierungen also immer noch PPPs, statt öffentliche Kredite aufzunehmen, wenn die Verbindlichkeiten aus den PPPs nachteilige Auswirkungen auf die finanzielle Nachhaltigkeit von Staaten haben können? Der Grund hierfür sind intransparente Abrechnungsverfahren, die es Regierungen erlauben, die Kosten und Verbindlichkeiten von PPPs außerbilanziell zu halten. Mit anderen Worten, die Kosten werden nicht in der staatlichen Haushaltsbilanz verzeichnet und die wahren Kosten des Projekts bleiben damit verborgen.

Diese Buchhaltungsmethoden ermöglichen es Politikern, Projekte durchzuwinken, die sie ihren Wählern versprochen haben, während ihre Budgets ausgeglichen bleiben und die von Europäischer Kommission und Internationalem Währungsfonds gesetzten Haushaltsgrenzen eingehalten werden. Das erklärt auch, warum PPPs vor allem in Zeiten von Sparpolitik attraktiv sind.

Regierungen erzeugen mit solchen Buchhaltungstricks allerdings die gefährliche Illusion, dass PPPs billiger erscheinen, als sie wirklich sind. Die Europäische Kommission warnt vor einer „Erschwinglichkeits-Täuschung". Auch Experten der Abteilung für Finanzangelegenheiten des Internationalen Währungsfonds argumentieren, dass Regierungen auf mittlere oder lange Sicht höhere finanzielle Kosten und Risiken tragen müssen. Eine solche instabile Lage von Staatshaushalten stellt ein ernsthaftes Hindernis für die Chancen von Entwicklungsländern dar, die SDGs bis 2030 zu erreichen.

Wenn Regierungen und Finanzinstitutionen die 2030-Agenda wirklich ernst nehmen, müssen sie die Anreize in Angriff nehmen, die Regierungen dazu bewegen, PPPs den Vorrang zu geben. Während die Rechnungsführung von PPPs auf den ersten Blick wie eine Fußnote erscheint, ist sie eigentlich einer der wichtigsten Aspekte öffentlich-privater Partnerschaften. Jeder, der an einer nachhaltigen Finanzierung der SDGs interessiert ist, sollte diesem Aspekt besondere Aufmerksamkeit schenken. Der Grund dafür ist simpel: Wenn die Kosten für PPPs transparent und korrekt in den Haushaltsbilanzen dargestellt würden, wären die Länder in der Lage, die beste Finanzierungsform für ihre jeweiligen Bedürfnisse in einem offenen und verantwortlichen Prozess zu wählen. Viele PPPs würden dann nicht fortgeführt werden. ||

Übersetzung aus dem Englischen: **Jannis Bittner**



Mathieu Vervynckt
ist Policy und Research Analyst beim Europäischen Netzwerk über Verschuldung und Entwicklung, Eurodad, in Brüssel.



Maria José Romero
ist Policy und Advocacy Manager bei Eurodad.

Ungesunde Beziehungen

Wie öffentlich-private Allianzen mit der Lebensmittelindustrie die Gesundheit aufs Spiel setzen

| Yatziri Zepeda

Das mexikanische Gesundheitssystem steht vor dem Kollaps. Ende 2016 rief die Regierung aufgrund der extrem hohen Adipositas- und Übergewichtsraten erstmalig den Gesundheitsnotstand aus. Mehr als die Hälfte des Staatshaushalts im Gesundheitswesen fließt in die Behandlung von Übergewicht und die Behandlung damit verbundener nicht übertragbarer Krankheiten. Gleichzeitig hungern viele Menschen in Mexiko. Zur Mangelernährung trägt die Vermarktung von Muttermilchersatzprodukten im Rahmen öffentlich-privater Partnerschaften bei.

Sieben von zehn Erwachsenen und jedes dritte Kind leiden unter Übergewicht; bei 14 Prozent der Erwachsenen wurde Diabetes diagnostiziert. Auf der anderen Seite leiden 15 Prozent der Kinder im Vorschulalter an chronischer Unterernährung. Bei den Kindern der Nachkommen der indigenen Bevölkerung sind es fast doppelt so viele, da diese Bevölkerungsgruppe häufig unter besonders prekären Umständen lebt. Die Mangelernährung steht in direktem Zusammenhang mit veränderten Ernährungsgewohnheiten und mit dem Rückgang des Stillens.

2012 lag laut offiziellen Statistiken der Prozentsatz von Säuglingen, die im Alter von weniger als sechs Monaten gestillt wurden, bei nur 14,4 Prozent. Studien belegen aber, dass das Stillen eines Säuglings, zumindest in den ersten sechs Monaten nach der Geburt, seine Überlebenschancen versechsfacht und sein Risiko, an Diabetes Typ 1 und 2 sowie im späteren Lebensverlauf an Übergewicht zu erkranken, beachtlich senkt. Bei Müttern beschleunigt das Stillen unter anderem den postnatalen Gewichtsverlust und reduziert zudem das Risiko, an Diabetes Typ 2 zu erkranken.

Die Weltgesundheitsorganisation WHO hat 1981 mit einer überwältigenden Mehrheit der Länder, einschließlich Mexiko, den „Internationalen Kodex für die Vermarktung von Muttermilch-Ersatzprodukten“ verabschiedet. Der Kodex und die nachfolgenden Resolutionen verbieten jegliche Art der Förderung von Substitutionserzeugnissen für Muttermilch und Nahrungsergänzungsmittelprodukten für Säuglinge unter sechs Monaten. Zudem legt er fest, dass weder medizinische Einrichtungen noch medizinisches Fachpersonal die Nutzung von Folgemilch fördern dürfen.

Unzureichende Maßnahmen des mexikanischen Staates

2015 äußerte der Ausschuss für Kinderrechte des UN-Hochkommissars für Menschenrechte seine Besorgnis über die unzureichenden Maßnahmen des mexikanischen Staates gegen die Vermarktungspraxis von Substitutionserzeugnissen für Muttermilch. Der Ausschuss empfahl der mexikanischen Regierung, das Stillen durch Bildungskampagnen und die Ausbildung von Fachpersonal stärker zu fördern sowie den Internationalen Kodex für die Vermarktung von Substitutionserzeugnissen von Muttermilch „angemessen“ anzuwenden.

Das würde eine solide staatliche Regulierung der Hersteller und Vermarkter von Substitutionserzeugnissen voraussetzen. Die Verbreitung öffentlich-privater Partnerschaften (PPP) in der Ernährungspolitik Mexikos erschwert dies jedoch erheblich, denn es ist meist schwieriger, einen Partner zu regulieren als ein neutrales Gegenüber. Ein eindeutiges Beispiel dafür ist ein Bündnis mit Nestlé, übrigens einem der größten Hersteller von Muttermilch-Ersatzprodukten. Die derzeitige Regierung ist dieses Bündnis im Rahmen ih-



Foto: picture alliance / dpa, EFE/PRESIDENCY OF MEXICO

Der mexikanische Staatpräsident Enrique Peña Nieto (links) im Oktober 2016 bei der Eröffnung einer neuen Fabrik für Babynahrung. Nestlé hat in diese Fabrik 245 Millionen US-Dollar investiert.

res wichtigsten sozialpolitischen Programms eingegangen, des 2013 begonnenen „Nationalen Kreuzzugs gegen den Hunger“.

Schulung in der Herstellung von Süßigkeiten

Mit dem Ziel, den Hunger zu beseitigen und die Produktion kleiner Erzeugerinnen anzukurbeln, bestand eine der vielen Regierungsmaßnahmen darin, die Vereinbarung zum „Süßen Nestlé-Geschäft“ zu unterzeichnen. Eine Gruppe Frauen mit geringem Einkommen wurde von Nestlé-Unternehmenspersonal darin geschult, Süßspeisen mit den vom Unternehmen produzierten Inhaltsstoffen zuzubereiten – unter der Bedingung, dass sie ihre Kenntnisse mit anderen Frauen teilen, um so den Profit kleiner Unternehmen zu steigern.

Angesichts der Mangelernährung in Mexiko ist es ethisch fragwürdig, die Frauen in der Herstellung von Süßigkeiten zu schulen statt in der von gesunden Lebensmitteln, und das insbesondere im Rahmen eines Programms zur Hungerbekämpfung. Es wäre auch nachhaltiger, Inhaltsstoffe vor Ort gemeinsam mit den Frauen zu produzieren. Nestlé profitiert in mehrfacher Hinsicht von den Schulungen: Es ist direkt in die Ausbildung involviert und kann so schon bei den Frauen das Firmenprofil und seine Produkte schärfen. Zudem sind ein Imagegewinn und eine Profitsteigerung in der weiteren Bevölkerung durch diese vermeintlich positive Maßnahme sozialer Firmenverantwortung zu erwarten.



Foto: PWRDF, https://creativecommons.org/licenses/by/2.0

Muttermilch-Ersatzprodukte sind laut der WHO für Babys schädlich. Wird ein Säugling gestillt, senkt das auch das Risiko von Übergewicht und Diabetes im späteren Leben.

Allianzen dieser Art verursachen einen Interessenkonflikt, da die Interessen der Regierung (Förderung der öffentlichen Gesundheit und der gesunden Ernährung) von denen der Großkonzerne der Nahrungsmittelindustrie (Erhöhung ihrer Profite) abweichen. Die Programmatik der Regierung wird durch die Interessen von Großkonzernen manipuliert. Das gefährdet das öffentliche Gesundheitswesen.

2016 formulierte die mexikanische Regierung über das Gesundheitsamt, in Konsultation mit Herstellern, einen eigenen „Kodex für Ethik, Transparenz und gute Praktiken für die Vermarktung und Bewerbung von Substitutionserzeugnissen für Muttermilch für Säuglinge“. Mehr als hundert Hersteller von Molkerei- und Substitutionserzeugnissen für Muttermilch haben ihn unterzeichnet. Seine Einhaltung ist freiwillig, die Unterzeichner überwachen ihre Tätigkeiten selbst und regulieren sich gegenseitig. Dies zeigt klar die Missachtung des Internationalen Kodex der Weltgesundheitsorganisation, dessen Einhaltung über eine gesetzliche Regelung abgesichert werden muss.

Als angebliche Umsetzung des auf Freiwilligkeit basierenden Kodex richtete Nestlé – ebenfalls in Zusammenarbeit mit dem Gesundheitsamt und im Rahmen eines Regierungsprogramms – Stillräume in einem öffentlichen Krankenhaus in Mexiko-Stadt ein. Dort wird die Marke Nestlé beworben. Ebenfalls mit Regierungsunterstützung hielt Nestlé am wichtigsten öffentlichen Austragungsort des Landes, dem Auditorio Nacional, einen Kongress zu ausgewählten Themen im Ernährungsbereich ab. Der Konzern verteilte dort zehntausend Bücher zum Thema Stillen an medizinisches Fachpersonal, mit deutlichem Branding der eigenen Marke. So stellen viele Nutzerinnen einen direkten Zusammenhang zwischen den Produkten von Nestlé und der Gesundheit ihrer Säuglinge her, und die Vermarktung der Muttermilch-Ersatzprodukte wird weiter vorangetrieben, statt sie zu unterbinden.

Wo die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor notwendig ist, sollte sie transparent und durch klare Kriterien und Rahmenbedingungen begrenzt sein.

Die Lebensmittelindustrie sollte nicht in die Regierungspolitik eingreifen

Anhand des Beispiels dieser PPP zwischen der mexikanischen Regierung und Nestlé wird deutlich, dass derartige Bündnisse die Türen für die Platzierung von Produkten eher öffnen, statt profitorientierte Unternehmen in die Schranken zu weisen. Ohne Zweifel spielt der Privatsektor in der Entwicklung Mexikos eine tragende Rolle. Jedoch sollte die Aufgabe der Lebensmittel- und Getränkeindustrie nicht darin bestehen, in die Regierungspolitik und -programme einzugreifen und diese beispielsweise durch gesundheitsgefährdende profitsteigernde Maßnahmen auszufüllen. Um die Gesundheitssituation in Mexiko zu verbessern, benötigen wir die aktive Unterstützung durch die Gesellschaft, medizinisches Fachpersonal und die Regierung.

Wo die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor notwendig ist, sollte sie transparent und durch klare Kriterien und Rahmenbedingungen begrenzt sein. Nur so können Interessenkonflikte zwischen privaten Unternehmen und dem Gemeinwohl vermieden werden, die eine ernsthafte Bedrohung für die Gesundheit darstellen.

Übersetzung aus dem Spanischen: **Sophia Erben**



Yatziri Zepeda
arbeitet für die mexikanische nichtstaatliche Organisation Proyecto AliMente und die Alianza por la Salud Alimentaria.

Die Reform nicht verschleppen

Kritischer Blick auf Partnerschaften in den UN-Entwicklungsprogrammen

| Klaus Schilder

Die Umsetzung der 2030-Agenda für Nachhaltige Entwicklung ist nicht nur eine Aufgabe für jeden Staat, sie erfordert auch das Zusammenwirken einer Vielzahl gesellschaftlicher Akteure. Dazu ist in den Augen des ehemaligen UN-Generalsekretärs Ban Ki-moon eine radikale Veränderung in den Köpfen von Politik und Gesellschaft nötig, aber auch im UN-System selbst.

Für Reformen im UN-System liegt ein umfangreicher Katalog von Vorschlägen vor. Ihn hat in Ban Ki-moons Auftrag ein Team Unabhängiger Berater (Independent Team of Advisors, ITA) unter Vorsitz des ehemaligen Generaldirektors der Internationalen Arbeitsorganisation ILO, Juan Somavia, und des ehemaligen Bundesumweltministers Klaus Töpfer 2016 in nur vier Monaten erarbeitet. Die Vorschläge zielen darauf, die UN-Entwicklungsprogramme besser zu integrieren und strategischer auf die 2030-Agenda auszurichten. Vorausgegangen waren umfassende Konsultationen, an denen sich auch die Zivilgesellschaft beteiligt hat.

Das Expertengremium setzt sich kritisch mit den anhaltenden Trends zur Bilateralisierung und Privatisierung der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit auseinander und richtet sein Augenmerk auf die Chancen und Risiken globaler Partnerschaften zwischen Politik, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft. Denn derzeit sind 90 Prozent der Partnerschaften zweckgebunden – das heißt die Partner finanzieren nur ausgewählte Vorhaben, nicht die gesamte Arbeit der UN-Organisationen. Damit stehen sie nur indirekt in Einklang mit den strategischen Zielen der UN-Entwicklungsprogramme.

Links
Übersicht **„The Future We Want – The UN System We Need“** über die Arbeit und die Ergebnisse des Independent Team of Advisors: https://www.un.org/ecosoc/en/content/phase-2
Erklärung der CSO Financing for Development Group: https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/qcpr/civil-society-briefing-26-april-cso-ffd-group's-statement.pdf.
Bericht **„Strengthening Civil Society Engagement with the United Nations“**: http://bit.ly/2m4hduU.



Foto: UN Photo/Evan Schneider

Treten für Reformen im UN-System ein: Juan Somavia, früherer ILO-Generaldirektor (links), und Ban Ki-moon, ehemaliger UN-Generalsekretär.

Der ITA-Bericht benennt vier konkrete Anforderungen, die globale Partnerschaften erfüllen müssen, um die Umsetzung der 2030-Agenda wirksam zu unterstützen:

- Sie müssen bedarfsorientiert und in Einklang mit den Prioritätensetzungen nationaler Entwicklungsstrategien formuliert werden.
- Sie sollten multisektoral und multidimensional orientiert sein.
- Ihre Governance-Strukturen sollten vereinfacht und dabei mögliche Risiken minimiert werden.
- Ihre Effektivität sollte erhöht und die ergebnisorientierte Rechenschaftspflicht aller mitwirkenden Akteure gestärkt werden.

Die ambitionierten Reformvorschläge sehen vor, einheitliche und verbindliche Prinzipien, Regeln und Verfahrensleitlinien für globale Partnerschaften für alle UN-Programme zu formulieren und damit die Transparenz und Rechenschaft deutlich zu erhöhen. Als ersten Schritt schlägt das Expertengremium eine umfassende Bestandsaufnahme der bestehenden Umsetzungspartnerschaften der 2030-Agenda auf globaler, regionaler und nationaler Ebene vor, nicht zuletzt um die Umsetzung aller SDGs gleichermaßen sicherzustellen, bestehende Lücken zu identifizieren und letztlich auch dysfunktionale und nicht zielführende Partnerschaften neu zu justieren oder zu beenden. Ein neu zu schaffender regelmäßiger Überprüfungs- und Zertifizierungsprozess soll sicherstellen, dass Partnerschaften im gesamten UN-System in Zukunft einheitlichen und transparenten Qualitäts- und Verwaltungsstandards genügen und klare Strategien für ihre Beendigung enthalten. Schließlich schlagen die Experten ein UN-weites Unterstützungssystem für die verbesserte Planung und Koordinierung globaler Partnerschaften vor.

Zwei einfache Gedanken ziehen sich wie ein roter Faden durch die Arbeit des Expertengremiums: Globale Partnerschaften sollten die Arbeit des UN-Entwicklungssystems in der Umsetzung der Ziele der 2030-Agenda unterstützen und keinesfalls ersetzen. Und globale Partnerschaften bedürfen künftig klarer und verbindlicher Spielregeln für die Beteiligten. Weniger klar ist allerdings der politische Appetit auf eine rasche und umfassende Umsetzung der Vorschläge unter der Ägide des neuen UN-Generalsekretärs António Guterres. Expertenvorschläge sind nicht verbindlich, und die Umsetzung ähnlicher Reformvorschläge im UN-System wurde in der Vergangenheit nur schleppend angegangen. Anfang 2017 haben mehr als 750 zivilgesellschaftliche Organisationen weltweit daher eine klare Erwartung an António Guterres formuliert: Das UN-System, einschließlich der globalen Partnerschaften, muss endlich inklusiver werden und die Interessen der Zivilgesellschaft umfassender berücksichtigen. Die Arbeit der ITA ist ein deutlicher Schritt in diese Richtung, weitere müssen folgen. | |



Dr. Klaus Schilder
ist Politikreferent beim Bischöflichen Hilfswerk Misereor in Berlin.

Begrenzte Rolle – klare Regeln

Globale Partnerschaften sind kein Wundermittel zur Umsetzung der SDGs

| Jens Martens und Karolin Seitz

Partnerschaften zwischen Regierungen, internationalen Organisationen und privaten Akteuren werden im Umsetzungsprozess der 2030-Agenda von vielen als alternativlos angesehen. Doch beim genaueren Hinsehen werfen diese Partnerschaften, die wie Pilze aus dem Boden geschossen sind, eine Reihe von Problemen auf.

Der Boom der Multi-Akteur-Partnerschaften ist Zeichen der Krise rein zwischenstaatlicher Diplomatie, die auf globaler Ebene, weil sie von einzelnen Regierungen blockiert wird, allzu oft an ihre Grenzen gestoßen ist. Der Multilateralismus befindet sich in einem Suchprozess. Der alte zwischenstaatliche Multilateralismus kann die globalen Probleme nicht bewältigen. Die neuen Modelle sind trotz ihres Images der größeren Flexibilität und Effizienz mit gravierenden Risiken und Nebenwirkungen behaftet. Diesem Trend kritiklos zu folgen, wäre zwar im Interesse machtvoller Wirtschaftsvertreter, deren Einfluss auf die globale Politikgestaltung dadurch weiter wachsen würde, nicht aber im Interesse der betroffenen Menschen, um die es eigentlich gehen sollte. Die Multi-Akteur-Ansätze erfordern daher eine differenzierte Analyse, bei der die mit ihnen einhergehenden Probleme berücksichtigt werden. In Stichpunkten zusammengefasst sind das die folgenden:

1. Wachsender Einfluss von Wirtschaftsinteressen auf Diskurs und agenda setting: Kritiker warnen, dass unter dem Dach von Partnerschaftsinitiativen der Einfluss transnationaler Unternehmen und ihrer Interessenvertreter auf den Diskurs, die Auswahl der zu behandelnden Fragen und die politischen Entscheidungen der Regierungen wächst. Die von ihnen favorisierten Rezepte zur Lösung globaler Probleme sind interessengeleitet und stammen meist aus dem Instrumentenkasten der Wirtschaft. Gerade bei Partnerschaften in den Bereichen Ernährung, Gesundheit und Energie wird auf die Fragen, die es zu lösen gilt, häufig die Wirtschaftslogik angewendet. Trotz verbaler Bekenntnisse zu den Menschenrechten dominiert in der Praxis der Partnerschaften statt eines rechtebasierten eher ein wirtschaftsbasierter Ansatz.

2. Institutionelle Zersplitterung und Schwächung der Vereinten Nationen: Globale Partnerschaften sind mit dem Anspruch angetreten, die Koordination und Kohärenz in ihrem jeweiligen Aufgabenbereich zu fördern. Stattdessen haben sie jedoch eher zur weiteren Fragmentierung des globalen Institutionengefüges beigetragen. Weiterhin existieren gerade in den Bereichen Gesundheit und Energie unzählige Partnerschaften und „Satelliten-Fonds“ außerhalb des UN-



Foto: UN Photo/Kim Haughton

Politik beim Mittagessen mit Unternehmerinnen und Unternehmern: Ban Ki-moon begrüßt Mark Zuckerberg, Vorstandsvorsitzender von Facebook, während eines „Private Sector Forum Lunch“ im September 2015 in New York.



Foto: Victor Barro / Friends of the Earth International

Systems, die schlecht koordiniert sind und damit nicht nur zur institutionellen Schwächung der UN und der zuständigen Sonderorganisationen beitragen, sondern auch sektorübergreifende Entwicklungsstrategien behindern.

3. Unzureichende und unsichere Mobilisierung zusätzlicher Finanzmittel: Ein Hauptargument der Befürworter von Multi-Akteur-Partnerschaften lautet, dass durch die Einbeziehung einer Vielzahl von Akteuren dringend benötigte zusätzliche Finanzmittel mobilisiert werden könnten. Die bisherige Praxis zeigt jedoch, dass dies nur in begrenztem Umfang der Fall ist. Vor allem die Hoffnungen, durch die Partnerschaften erhebliche zusätzliche Mittel der Privatwirtschaft zu mobilisieren, haben sich bisher nicht erfüllt. Eine signifikante Ausnahme bilden die Spenden einiger privater Stiftungen, allen voran der Bill & Melinda Gates Foundation. Durch diese Art der Finanzierung wird jedoch die Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen in wachsendem Maße vom Wohlwollen und der Zahlungsbereitschaft privater Mäzene abhängig gemacht.

4. Mangelnde Transparenz und Rechenschaftspflicht: Vielen Partnerschaften mangelt es an zuverlässigen Überprüfungsmechanismen. Die tatsächliche Erfüllung von Zusagen der verschiedenen Beteiligten und deren Wirkungen sind dadurch nur schwer nachvollziehbar. Die Sekretariate und Entscheidungsgremien der Partnerschaften sind in der Regel nur den jeweiligen Partnern gegenüber rechenschafts- und berichtspflichtig, nicht aber der von ihren Aktivitäten betroffenen Bevölkerung.

Wachsendes Problembewusstsein

Die Risiken und Nebenwirkungen globaler Partnerschaften finden zunehmend nicht nur in Wissenschaft und Zivilgesellschaft, sondern auch bei Regierungen, UN-Institutionen und vereinzelt sogar bei den Partnerschaften selbst Beachtung. In verschiedenen Foren wurde in jüngster Zeit über Regeln und Prinzipien für Partnerschaften und die Verbesserung ihrer Transparenz und Rechenschaftspflicht diskutiert, unter anderem im Rahmen der Debatten über die Reform des UN-Entwicklungssystems. Ein Independent Team of Advisors (ITA) unter Leitung von Klaus Töpfer und Juan Somavia hat dazu ein Arbeitspapier mit Empfehlungen für das weitere Engagement der UN in Partnerschaften mit dem Privatsektor erstellt (siehe den Beitrag von Klaus Schilder).

Die globalen Partnerschaften Every Woman Every Child, Global Partnership for Education, Sanitation and Water for All, Scaling Up Nutrition und Zero Hunger Challenge haben einen gemeinsamen Prinzipienkatalog entwickelt, den sie „Partnership Playbook" nennen. Er enthält zehn allgemeine Prinzipien, an denen sich diese fünf Partnerschaften künftig orientieren wollen. Unter anderem verpflichten sie sich dazu, rechtebasiert und transparent vorzugehen, die betroffene Bevölkerung einzubeziehen und mit ihren Projekten keinen Schaden anzurichten („do no harm").

Diesen Partnerschaften ist offensichtlich klargeworden, dass ihre Kooperation nicht ohne ein Mindestmaß an Prinzipien und Regeln auskommt. Ähnliches gilt auch für den damaligen UN-Generalsekretär Ban Ki-moon, der 2015 neue Leitlinien für einen prinzipiengestützten Ansatz der Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und dem Wirtschaftssektor veröffentlicht hat. Sie sollen für alle Partnerschaften, an denen das UN-Sekretariat sowie die Fonds und Programme der UN beteiligt sind, gelten. Dennoch weist der rechtliche und institutionelle Rahmen für Partnerschaften auf UN-Ebene weiterhin erhebliche Lücken auf, die dringend geschlossen werden müssen.

Ein rechtlicher und institutioneller Rahmen für Multi-Akteur-Partnerschaften

Notwendig ist ein umfassender rechtlicher und institutioneller Rahmen für Multi-Akteur-Partnerschaften, um sicherzustellen, dass die oben beschriebenen Risiken und Nebenwirkungen von Partnerschaften vermieden werden. Ein solcher Rahmen könnte unter anderem die folgenden Elemente umfassen:

Prinzipien und verbindliche Leitlinien für Partnerschaften: Die Interaktionen zwischen den UN und privaten Akteuren sollten auf einem Set grundlegender Prinzipien basieren. Den Ausgangspunkt können die Prinzipien bilden, die in den oben erwähnten Leitlinien des ehemaligen UN-Generalsekretärs aus dem Jahr 2015 formuliert wurden. Das allein reicht aber nicht aus. Damit die Prinzipien nicht diplomatische Floskeln bleiben, müssen sie in überprüfbare Handlungsanweisungen übersetzt werden. Dies könnte in Form einer Resolution der Generalversammlung geschehen. Durch sie sollte eine unangemessene Einflussnahme von Unternehmen und ihren Interessensvertretern auf Entscheidungsprozesse der UN und ihrer



Zivilgesellschaftliche Organisationen demonstrieren im Oktober 2016 vor dem Büro der Vereinten Nationen in Genf dafür, dass Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen zur Rechenschaft gezogen werden.

Mitgliedsländer verhindert werden. Sie sollte außerdem Unternehmen, die international vereinbarte Umwelt-, Arbeits- und Menschenrechtsstandards oder andere UN-Prinzipien verletzt haben, von der Zusammenarbeit ausschließen. Die Resolution sollte auch klare Regeln zum Umgang mit Interessenkonflikten enthalten.

Transparenz und Rechenschaftspflichten: Bislang liegen nur lückenhafte Informationen über die Partnerschaften zwischen den UN und privaten Akteuren vor. Während gerade die globalen Partnerschaften damit werben, dass sie finanzielle Verpflichtungen in Milliardenhöhe von öffentlichen und privaten Gebern mobilisiert haben, ist es in der Regel äußerst schwierig nachzuprüfen, ob diese Versprechen tatsächlich eingelöst wurden. Es ist meist nicht möglich zu beurteilen, ob es sich dabei tatsächlich um neue und zusätzliche Mittel handelt, für welche Zwecke sie eingesetzt wurden und welche Wirkung sie erzielt haben. Daher sind klare Offenlegungs- und Rechenschaftspflichten erforderlich.

Systematische und unabhängige Überprüfung: Bevor die Vereinten Nationen oder einzelne Regierungen neue Partnerschaftsbeziehungen eingehen, sollten die möglichen Auswirkungen systematisch abgeschätzt werden. Dabei sollte unter anderem überprüft werden, welchen Mehrwert die Initiativen für die Verwirklichung der Ziele der UN bringen, wie die Relation zwischen den Risiken und Nebenwirkungen und dem zu erwartenden Nutzen zu bewerten ist und welche Alternativen es zu der geplanten Maßnahme gibt. Gleiches gilt auch für die unabhängige Überprüfung bestehender Partnerschaften. Die Untersuchungen sollten sich nicht auf die Frage beschränken, ob die Partnerschaften ihre selbstdefinierten Ziele erreicht haben beziehungsweise erreichen werden. Weit grundsätzlicher wäre unter anderem zu prüfen, welchen Einfluss private Akteure auf die Problemanalyse, die politische Prioritätensetzung und die Finanzierung solcher Partnerschaften haben.

Schaffung der notwendigen Institutionen: Um die Vereinten Nationen „fit für Partnerschaften" zu machen, müssen sie die dazu notwendigen institutionellen Voraussetzungen in den Sekretariaten und auf der zwischenstaatlichen Ebene schaffen. Das schließt unter anderem den Ausbau personeller Kapazitäten und die Schaffung eines zwischenstaatlichen UN-Gremiums für Partnerschaften und Beziehungen zum Privatsektor ein. Die Ausgestaltung und Überwachung globaler Partnerschaften ist zu wichtig, um sie allein der operativen Ebene der Sekretariate zu überlassen. Das Hochrangige Politische Forum der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung (HLPF) könnte dafür der richtige Ort sein, ist aber angesichts seines Arbeitspensums und seiner jährlich auf acht Tage begrenzten Sitzungsperiode dazu bisher nicht in der Lage.

Fazit: Kooperation mit Augenmaß

Auch wenn der notwendige rechtliche und institutionelle Rahmen geschaffen würde, blieben Multi-Akteur-Partnerschaften nicht ohne Risiken und Probleme. Dies gilt vor allem für die Bereiche, die außerhalb der Einflusssphäre der UN liegen, denn je wirksamer die Steuerungs- und Kontrollinstrumentarien innerhalb des UN-Systems sind, umso größer ist die Tendenz bei manchen Unternehmen, Stiftungen und Regierungen, ihre Kooperationsinitiativen völlig außerhalb des UN-Systems zu etablieren. Die Umwandlung der Partnerschaft Sustainable Energy for All zu einer unabhängigen Organisation außerhalb der UN ist ein Beispiel dafür, wie eine globale Partnerschaft die zwischenstaatliche Aufsicht durch die UN-Generalversammlung umgehen kann.

Andererseits zeigen die Beispiele einiger Partnerschaftsinitiativen der letzten Jahre, dass Institutionen des UN-Systems auch von den Initiativen profitieren können. Gelegentlich haben sie im Rahmen der Partnerschaftsprojekte ihren politischen Spielraum erweitert, der durch die Blockadestrategien einzelner Regierungen auf zwischenstaatlicher Ebene eingeengt worden war (Beispiel: erneuerbare Energien). Auch haben sie teilweise im Rahmen der Partnerschaften in begrenztem Umfang zusätzliche Finanzmittel mobilisiert, die ihnen von den Regierungen aus machtpolitischen oder ideologischen Gründen vorenthalten wurden. Während beispielsweise die Regierung Trump derzeit droht, UN-Projekten der Geburtenkontrolle und reproduktiven Gesundheit systematisch die finanziellen Mittel zu entziehen, unterstützen die Stiftungen von Ted Turner und Bill & Melinda Gates in Partnerschaftsprojekten explizit diese Aufgaben.

Die Kernfrage in der Auseinandersetzung über globale Partnerschaften darf nicht lauten: Wie können derartige Partnerschaftsmodelle gestärkt oder in ihrem Management verbessert werden? Die Kernfrage muss vielmehr lauten: Wie können die globalen Probleme im Rahmen eines demokratischen Multilateralismus gelöst werden – und welche Rolle sollten Kooperationsmodelle öffentlicher und privater Akteure dabei spielen? Bisherige Erfahrungen legen nahe, dass diese Rolle nur eine eng begrenzte sein kann und sein sollte.

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

Dieses Dossier ist eine Beilage zur Ausgabe 5-2017 von WELT-SICHTEN.

Konzept und Redaktion: Karolin Seitz (Global Policy Forum), Klaus Schilder (Misereor), Mareike Haase (Brot für die Welt), Anja Ruf (im Auftrag von WELT-SICHTEN)

Gestaltung: Silke Jarick, Angelika Fritsch

Verantwortlich i.S.d.P.: Dr. Bernd Bornhorst (Misereor), Thomas Sandner (Brot f. d. Welt)

Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers wieder.

Redaktion „welt-sichten"
Postfach 50 05 50
D-60394 Frankfurt/Main
www.welt-sichten.org

Bestellung bei: vertrieb@diakonie.de, Artikelnr. 129502550, oder: pgz@misereor.de

WELT-SICHTEN

MAGAZIN FÜR GLOBALE ENTWICKLUNG UND ÖKUMENISCHE ZUSAMMENARBEIT

Jetzt 3 Ausgaben kostenlos testen!

Die Welt rückt näher zusammen. **WELT-SICHTEN** beleuchtet Hintergründe der Weltpolitik und nimmt ihre Folgen in Schwellen- und Entwicklungsländern in den Blick. Jeden Monat bietet die Zeitschrift Analysen, Reportagen, Interviews und Berichte zu:

- Weltwirtschaft und Entwicklungspolitik
- Klimawandel und Menschenrechte
- Friedensfragen und die Rolle der Religionen







Bestellen Sie ein kostenloses Probeabo

auf www.welt-sichten.org
per Telefon: 069/58098-138
per E-Mail: redaktion@welt-sichten.org