

# WAS TUN?

**KRITISCHE KAMPAGNENARBEIT IN ZEITEN  
DER GLOBALISIERUNG**



**medico international**

# **„Was tun?“ Kritische Kampagnenarbeit in Zeiten der Globalisierung**

Herausgeben von:



**medico international**

Redaktion: Frauke Banse und Anne Jung  
Lektorat: Detlef Franke und Sebastian Hohmann  
Layout: Andrea Schuldt  
August 2007

medico international  
Burgstr. 106  
D-60389 Frankfurt  
Tel. 0049 (0) 69 94 43 80  
Fax 0049 (0) 69 43 60 02  
E-Mail [info@medico.de](mailto:info@medico.de)  
[www.medico.de](http://www.medico.de)

Initiator der Internationalen Kampagne gegen Landminen  
Träger des Friedensnobelpreises 1997

Spendenkonto 1800  
Frankfurter Sparkasse  
BLZ 500 502 01



# INHALTSVERZEICHNIS

---

- seite 4** Einleitung
- seite 5** Kampagnenarbeit im Wandel?  
NICHTREGIERUNGSORGANISATIONEN ZWISCHEN MORALDISKURS UND MACHTKRITIK  
Thomas Gebauer, medico international
- 
- seite 13** Teil I – An wen und gegen wen?
- seite 15** Adressat Unternehmen  
DAS BEISPIEL BRENT SPAR  
Karsten Smid, Greenpeace e.V.
- seite 19** Adressat Vereinte Nationen  
DAS BEISPIEL MENSCHENRECHTWASSER  
Danuta Sacher, Brot für die Welt
- seite 24** Adressat Internationale Staatengemeinschaft  
DAS BEISPIEL LANDMINEN UND KONFLIKTDIAMANTEN  
Anne Jung, medico international
- 
- seite 29** Teil II – Die Privatisierung des Politischen
- seite 31** DER RÜCKZUG DES STAATES UND DIE NEUE MACHT PRIVATER AKTEURE  
Michael Windfuhr, Brot für die Welt
- seite 37** PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS IM GESUNDHEITSWESEN  
Christian Wagner, BUKO Pharma-Kampagne
- seite 40** KOOPERATIONEN ZWISCHEN PRIVATEM UND ÖFFENTLICHEM SEKTOR IN DER  
ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT  
Friederike Sorg, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit(GTZ)
- 
- seite 44** Teil III – Bewegungsmacht versus Lobbytätigkeit
- seite 46** DIE VERNETZUNG VON SOZIALEN BEWEGUNGEN UND  
NICHTREGIERUNGSORGANISATIONEN  
Sven Giegold, Attac Deutschland
- seite 51** NEUE KOMMUNIKATIONSSTRATEGIEN IN DER INTERNATIONALEN KAMPAGNENARBEIT  
Judith Sargentini, Netherland Institute on Southern Africa
- seite 54** DAS RECHT AUF GESUNDHEIT:  
LOBBY- UND BASISARBEIT IM PEOPLES HEALTH MOVEMENT IN INDIEN  
Thelma Narayan, Community Health Cell, Bangalore

## **Einleitung**

### **Liebe Leserin, lieber Leser,**

„Was Tun? Kritische Kampagnenarbeit in Zeiten der Globalisierung“ – unter dieser Fragestellung lud die Frankfurter Hilfs- und Menschenrechtsorganisation medico international im November 2006 in Kooperation mit der Evangelischen Akademie Bad Boll zu einer Konferenz ein. Die vorliegende Dokumentation beinhaltet die Tagungsbeiträge.

Die Ursachen von Armut, Ungleichheit und Gewalt zu benennen und Alternativen zur neoliberalen Globalisierung aufzuzeigen, ist neben der Projektarbeit in den Ländern des Südens seit jeher Bestandteil der Arbeit von medico international. So gehört medico zu den Gründern der Internationalen Kampagne zum Verbot von Landminen, die 1997 mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet wurde. Auch die Kampagne Fatal Transactions gegen die Finanzierung von Kriegen durch den Rohstoffhandel wurde von medico mit ins Leben gerufen. Daher lag die Idee auf der Hand, die Effekte von politischer Kampagnenarbeit zu hinterfragen, die für viele Nichtregierungsorganisationen (non-governmental organisations; im folgenden NGOs) die zentrale Kommunikationsstrategie sind.

Dabei müssen NGOs in ihrer Kampagnenarbeit auf die sich verändernden Rahmenbedingungen reagieren: Die ökonomische Globalisierung scheint den Handlungsspielraum nationaler Staaten radikal einzuschränken und private Akteure übernehmen immer mehr Steuerungsaufgaben. Gut sichtbar ist dies am Beispiel der „Public Private Partnerships“. Parallel dazu werden zunehmend nationale Regelungskompetenzen auf suprastaatliche Ebenen verlagert. Mit diesen Entwicklungen scheinen die Adressaten politischer Öffentlichkeitsarbeit verloren zu gehen: Regierungen bestreiten zunehmend ihre Verantwortung mit dem Hinweis auf Sachzwänge der Globalisierung. Unternehmen verweisen auf humanitäres Engagement oder Selbstverpflichtungserklärungen. Darauf wiederum reagieren NGOs mit einem Strategiewechsel; sie setzen zunehmend auf Lobbying und weniger auf die Mobilisierung einer breiten Öffentlichkeit.

In den letzten Jahren sind Nichtregierungsorganisationen relevante Akteure in nationalen und internationalen politischen Auseinandersetzungen geworden. Ihr Handeln zeigt Wirkung, aber entspricht diese immer den ursprünglichen Vorstellungen und normativen Grundsätzen – den Grundsätzen, die NGOs ihre Legitimation verleihen? Auf der Konferenz in Bad Boll gingen wir dieser Frage nach. Wir fragten außerdem nach Handlungsoptionen von Nichtregierungsorganisationen, mit denen die drohende „Politik der Entpolitisierung“ (Pierre Bourdieu) überwunden werden könnte.

Erste Antworten haben wir im Verlauf der Konferenz gefunden. Für die regen Debatten möchten wir uns bei allen Teilnehmer/innen und den Referentinnen und Referenten ganz herzlich bedanken. Wir wünschen Ihnen eine interessante Lektüre.

Frauke Banse und Anne Jung



Kampagnenarbeit im Wandel

**NICHT  
REGIERUNGS  
ORGANISATIONEN  
ZWISCHEN  
MORALDISKURS  
UND  
MACHTKRITIK**

Thomas Gebauer,  
medico international

Die Frage „Was tun?“ ist historisch stark aufgeladen. Wer von uns dächte nicht sofort an die gleichnamige Schrift von Lenin, mit der er sich leider von einer überaus sympathischen Idee verabschiedete, nämlich dass revolutionäre Bewegungen auch ohne starke Führung auskommen könnten. Aus sich heraus, so Lenin, würden die Massen keine Umwälzung der herrschenden Verhältnisse zustande bringen. Dazu bräuchten sie die Anleitung durch avantgardistisch voranschreitende Berufsrevolutionäre, deren Aufgabe es sei, für das nötige Bewusstsein zu sorgen. Ein Bewusstsein, dass die Massen selbst nicht entwickeln können, das also von außen in sie hineingetragen werden müsse.

Die Zeit der Russischen Revolution ist lange her, ohne Frage, und die starren Revolutionskonzepte, die vom Denken Lenins geprägt waren, sind allesamt gescheitert. Von Berufsrevolutionären des alten Schlags ist hierzulande kaum noch eine Spur. Und wenn, dann sind sie meist ohne jeden gesellschaftlichen Einfluss.

Einfluss zu haben, das können heute andere Akteure von sich behaupten. Akteure, die erst in den 90er Jahren im großen Stil die politische Bühne betreten haben: Es sind die NGOs, die vielen Beobachtern als die politische Lichtgestalt der Gegenwart gelten – als einzig verbliebene Kraft, die zur Durchsetzung notwendiger gesellschaftlicher Veränderungen noch imstande sei.

Ich will nicht behaupten, dass die heutigen NGOs den Berufsrevolutionären von damals entsprächen. Das wäre sicherlich allzu vermessen. Dennoch lässt sich nicht von der Hand weisen, dass NGOs und die revolutionäre Avantgarden etwas Entscheidendes gemeinsam haben. In beiden drückt sich das aus, was man heute wohl die Professionalisierung von sozialen Bewegungen nennen würde.

Es lohnt also der Blick auf das Verhältnis, das zwischen NGOs und der Öffentlichkeit, den Massen, besteht, und damit auch auf die Frage nach der Rolle, die NGOs im Politischen spielen. In drei Schritten will ich dieser Frage nachspüren und zunächst untersuchen, wie es zu dem Bedeutungszuwachs von NGOs in der Weltpolitik gekommen ist. Eine solche Klärung scheint mir wichtig, um abschätzen zu können, ob NGOs in ihrer gegenwärtigen Ausprägung wirklich Ausdruck dauerhafter Veränderung sind oder nur ein Übergangsphänomen darstellen.

In einem zweiten Schritt will ich dem Ganzen ein wenig Empirie beisteuern und anhand dreier Beispiele aus der Praxis von medico den Chancen politischer Kampagnenarbeit nachspüren. Dabei wird vor allem deutlich werden, dass der Kontext, in dem NGOs sich bewegen, dynamisch ist und gegenwärtig großen Veränderungen unterliegt.

Drittens will ich einige der Gefahren erläutern, denen NGOs im Globalisierungsprozess heute ausgesetzt sind und dabei einen Ausblick auf die Zukunft von NGOs wagen. Spätestens dann wird wir auch zur Frage „Was tun?“ zurückkommen, die ich durchaus nicht im Sinne von Lenin beantworten werde.

## I. Bedeutungszuwachs von NGOs

Zunächst zum Bedeutungszuwachs, den NGOs in den letzten 20 Jahren erfahren haben. Es sind vor allem zwei Gründe, warum NGOs zu einer der wichtigsten Formen zivilgesellschaftlicher Selbstorganisation werden konnten. Da ist einerseits der Wandel von Staatlichkeit und andererseits die Krise der klassischen Form liberal-demokratischer Repräsentation.

Angesichts der weltweiten Zunahme von Armut, Gewalt und ökologischer Zerstörung, angesichts eines Fortschritts, der sich allerdings als fortschreitende Katastrophe darstellt, kann von Politik mit dem Ziel der Gestaltung menschenwürdiger sozialer Verhältnisse kaum noch die Rede sein. Immer offenkundiger konzentriert sich staatliche Politik auf ein autoritäres Management von Gefahren und Krisen. Nicht gesellschaftliche Alternativen bestimmen die politische Debatte, sondern die möglichst effiziente Verwaltung des Status quo. Technologische Risiken, soziale Deregulierung und die wirtschaftliche Zerrüttung ganzer Weltregionen gelten als unumstößliche „Sachzwänge“ und nicht zu verhindernde „Kollateralschäden“, die mit der globalen Entfesselung des Kapitalismus notwendig einhergehen. Staatliche Politik ist weitgehend auf die Anpassung des Sozialen an ökonomische und technische Erfordernisse verkümmert.

Die globale Entfesselung des Kapitalismus aber hat nicht nur zu einem Kahlschlag in der Umwelt- und Sozialpolitik geführt, sondern die politischen Spielräume der Nationalstaaten insgesamt beschränkt. Die bürgerlich-

# NICHTREGIERUNGSORGANISATIONEN ZWISCHEN MORALDISKURS UND MACHTKRITIK

liberalen Repräsentations- und Legitimationsformen wurden in ihren Grundfesten erschüttert, als weltweit tätige Konzerne sich der nationalstaatlichen Regulation zu entziehen begannen und staatliche Politik auch nicht mehr imstande war, grenzüberschreitenden Problemen wie etwa dem Klimawandel, der internationalen Schattenwirtschaft oder dem Waffenhandel zu begegnen.

Im Gegensatz zur wirtschaftlichen Globalisierung hat sich auf politischer Ebene kein „Weltstaat“ herausgebildet, der zu einer demokratisch legitimierten Regulation der Verhältnisse befähigt wäre. Relevante politische Entscheidungen werden immer häufiger durch internationale Institutionen und Organisationen getroffen, ohne dass diese über herkömmliche Formen einer demokratisch-parlamentarischen Kontrolle ausreichend legitimiert wären. Zwar trifft man auch in der Weltbank, dem IWF, der WTO, der G8 oder der EU-Kommission noch auf Politiker, die irgendwann und irgendwo aus Wahlen hervorgegangen sind, doch sind die Legitimationsketten, die vom heimischen Wahlkreis bis in internationale Gremien und Institutionen reichen, bereits so lang, dass von Transparenz und demokratischer Kontrolle nicht mehr die Rede sein kann.

Auf diese Weise stehen die Staaten heute in gleich doppelter Weise unter Legitimationsdruck. Sie sind kaum noch zu einer Politik imstande, die über die Absicherung ökonomischer „Standort“-Interessen hinausreicht und treffen zugleich wesentliche Entscheidungen in einer immer weniger durchschaubaren und kontrollierbaren Weise.

Die Folge ist eine immer größer werdende Lücke zwischen den Sphären der Staatlichkeit und den Bevölkerungen, und eben diese Lücke hat auch ein außerhalb des traditionellen Regierungshandelns liegendes politisches Engagement begünstigt: die Arbeit von Nicht-Regierungsorganisationen, von NGOs. Sie drängen auf öffentliche Kontrolle und rationale Gestaltung einer „Weltpolitik“, die vor allem unter einem leidet: einer allgegenwärtigen Krise der Legitimation. So gesehen drückt sich in dem Aufblühen von NGOs nicht nur ein Zugewinn an Demokratie aus, sondern gerade auch dessen Gegenteil: ein wachsender Mangel an Demokratie.

Spätestens an dieser Stelle ist es notwendig, etwas zu den NGOs selbst zu sagen; denn auch die präsentieren sich ja keineswegs geordnet. Auch das internationale NGO-Geflecht ist bunt und nicht immer transparent. Da gibt es transnationale NGO-Netzwerke und NGO-Multis wie MSF oder Oxfam. Da sind halbstaatliche Quangos (quasi-NGOs), Hunderttausende von Süd-NGOs, das „Porto Alegre“-Volk, – anders formuliert eine große Heterogenität sowohl in den Formen als auch in den Interessen.

Auch in der „Internationalen“ der NGOs spiegelt sich jene „strukturierte Anarchie“, von der die gesamte internationale Politik derzeit bestimmt wird. Selbst die Kampagnen, die zuletzt erfolgreich in das internationale politische Geschehen eingegriffen haben, z.B. die Minen-Kampagne wurden und werden von einem hierarchisch strukturierten, für Außenstehende wie für Insider nicht immer durchschaubaren Geflecht von NGOs, prominenten Einzelpersonen, Kirchen, Lobbyisten, selbsternannten Koordinatoren und Karrieristen dominiert und kontrolliert. Vor allem die Süd-NGOs unterliegen in solchen NGO-Zusammenschlüssen den internen Abhängigkeits- und Herrschaftsverhältnissen. NGOs und ihre internationalen Netzwerke, sind also nicht statische Gebilde, sondern Ausdruck einer erst im Entstehen begriffenen unabhängigen internationalen Öffentlichkeit.

Mit dem Wegfall der bipolaren Welt sind die politischen Verhältnisse – salopp formuliert – vollends ins Rutschen geraten. Es sieht ganz danach aus, dass die Politik Opfer ihrer eigenen Propaganda geworden ist. Die euphorisch gefeierte Idee der Freiheit verkümmerte zur Freiheit des Warenhandels und Kapitaltransfers, Gewalt und Elend setzten sich unvermindert fort. Angesichts solcher Entwicklungen nimmt es nicht wunder, dass die Hoffnung auf eine rationale Politik fast schon ein Synonym bekam: NGOs.

Seit Beginn der 90er Jahre gibt es kaum mehr internationale Konferenzen, bei denen nicht auch NGOs gehört würden, insbesondere natürlich in den weichen Politikfeldern, der Umwelt- und der Sozialpolitik, bei Fragen der Menschenrechte, der Entwicklungspolitik.

## **Integration und Kooption**

Die Schwäche der Staatlichkeit aber ist, so meine These, vielleicht gar keine, zumindest keine, die dauerhaft wäre. Es sieht ganz danach aus, dass die politische und wirtschaftliche Macht unterdessen ihre Lektionen gelernt hat und es ihr immer besser gelingt, NGOs entweder zu neutralisieren oder zu kooptieren.

Viele Aktive in NGOs haben schon einmal am Runden Tisch, politischen Foren oder interministeriellen Gesprächskreisen teilgenommen, bei denen Politiker mit den Vertretern der Wirtschaft, der Kirchen, der Wissenschaft, der Medien und eben auch der NGOs zum offenen Dialog zusammenkommen. Jede Kritik ist erlaubt, alles darf gesagt werden, und doch bleiben NGOs dabei nicht mehr als jene „Zierde deutscher Politik“, die ein beamteter Staatssekretär im Auswärtigen Amt einmal in NGOs auszumachen wusste. Nicht Einfluss auf Entscheidungen könnte so aus der Einbindung von NGOs in das Regierungshandeln resultieren, sondern gerade die systemrationale Verwaltung von „Sachzwängen“, die umso leichter fällt, wie potentiell dem Widerspruch bereits die Spitze genommen wurde.

## II. Erfolge

Aber bleiben wir noch einen Augenblick bei den Erfolgen, die NGOs in den letzten zehn Jahren erringen konnten, darunter fraglos auch bedeutende. Bei genauer Betrachtung wird deutlich, wie sich das Verhältnis zwischen NGOs und Staatlichkeit in den letzten Jahren zu Ungunsten von NGOs verschoben hat. Ich will dies an der Abfolge zweier Kampagnen deutlich machen, an denen medico beteiligt war.

### Die Minen-Kampagne – ein Überraschungscoup?

Die Minen-Kampagne gehört ganz sicher zur Erfolgsgeschichte von NGOs. Erstmals erlangten sie Einfluss auf eine der harten Sphären der Politik, in diesem Falle die Militär- und Sicherheitspolitik. Das Ottawa-Abkommen zum Verbot von Antipersonenminen ist das erste Waffenverbot, das aufgrund öffentlichen Drucks zustande gekommen ist. Ganz offensichtlich ist es der „Internationalen Kampagne zum Verbot von Landminen“ (ICBL) gelungen, eine zunächst ausschließlich unter Militärs geführte Debatte zu einer öffentlichen zu wenden und darüber auch jene Blockaden wegzuräumen, die in den UN neue Initiativen der Rüstungskontrolle unmöglich gemacht hatten.

Die Gründe für den Erfolg sind vielschichtig. Da ist zunächst die Breite und Tiefe der Bewegung der Minengegner. Zu ihnen gehörten neben NGOs auch Kirchen, Ärzte, Journalisten, Opferverbände, am Ende gar Prinzessinnen, Tatort-Kommissare etc. Die Bewegung, die zur Ächtung von Antipersonenminen führte, wurde von NGOs initiiert und vorangetrieben, gewann aber erst an Fahrt, als sie Rückhalt in der Öffentlichkeit fand.

Neben der Verankerung in der Öffentlichkeit war es die eigene Expertise, die der Minen-Kampagne zur Bedeutung verholfen hat. Es sollte besser Gegenexpertise heißen, denn tatsächlich konnten die NGOs fundierte Alternativen zu den von technokratischen Sachzwängen geprägten Logik der anderen Seite entwickeln. Das schuf Glaubwürdigkeit.

Nicht zuletzt aber rührte der Erfolg aus einer Art Überraschungseffekt. Wie hochrangige Militärs (z.B. aus Kanada) später bestätigten, hat unsere Kampagne die andere Seite, die Militärs, die Rüstungsindustrie und die Politik völlig unvorbereitet getroffen. Von Fraktionsdisziplin war unter solchen Umständen keine Rede. Unter dem Druck der Öffentlichkeit gelang es uns zunächst nur vereinzelt, später gleich reihenweise, wichtige Entscheidungsträger aus der Phalanx von Politik und Staatlichkeit herausbrechen und zu strategischen Verbündeten zu machen. So entstand der Ottawa-Prozess, an dem anfangs acht, dann 15, später 121 Staaten teilgenommen haben und der zur Unterzeichnung eines Völkerrechtsabkommens führte, bei dessen Formulierung NGOs mitgewirkt haben und das nun von ihnen überwacht wird.

Dennoch liegt der Erfolg der „Internationalen Kampagne zum Verbot von Landminen“ vielleicht am wenigsten darin, ein Verbot von Antipersonenminen angestoßen zu haben. Erfolgreich ist die Kampagne in einem viel weiteren Sinne gewesen. Sie hat es vermocht, über alle Grenzen hinweg eine internationale Öffentlichkeit zu erzeugen, die nicht nur kritisches Unbehagen zum Ausdruck brachte, sondern schließlich rechtlich bindende Entscheidungen erzwingen konnte.

### Die Diamanten-Kampagne – beendet am Tag ihres Starts?

Die nächste Kampagne, für die sich medico stark machte, traf die andere Seite nicht mehr ganz so unvorbereitet. Ich meine die gemeinsam mit europäischen NGOs ins Leben gerufene Kampagne Fatal Transactions, die für die Kontrolle des Diamantenhandels und entsprechende Sanktionen eintrat, um der Kritik an den skandalösen Umständen, die den Krieg in Angola finanziell in Gang hielten, praktischen Nachdruck zu verleihen. Im



Hintergrund stand unser Bemühen um praktische Solidarität mit Kriegsoptionen in Angola, später auch in Sierra Leone.

Diesmal waren unsere Vorbereitungen offenbar schon sehr genau verfolgt worden. Just an dem Tag, an dem wir mit unseren Forderungen an die Öffentlichkeit traten, veröffentlichte auch De Beers, der weltgrößte Diamantenhändler, eine Erklärung und versprach weitgehendes Einlenken. Das Wort von der effektivsten Kampagne machte die Runde. Ein Tag Kampagnenarbeit, und alles schien erledigt.

Doch was zunächst als ein Erfolg der Diamanten-Kampagne erschien, entpuppte sich schon bald als geschickter Schachzug der Industrie. Den aufkommenden öffentlichen Druck spürend, hatten die Diamantenkonzerne zusammen mit jenen Staaten, die um das Wohl ihrer Konzerne besorgt waren, selbst einen Prozess angeschoben, an dessen Ende eine Kontrolle der ärgsten Auswüchse des Diamanten-Handels stehen sollte. Ganz offenbar wollten man sich das Gesetz des Handelns nicht aus der Hand nehmen lassen. Der „Kimberley Prozess“, (s. Beiträge von Anne Jung und Judith Sargentini) verabredete dann zwar einige Kontrollen sowie ein Zertifizierungsverfahren, doch blieb es bei Formen freiwilliger Selbstkontrolle – ohne wirksame Sanktionsmöglichkeit.

Das will nicht heißen, dass die Diamanten-Kampagne nichts erreicht hätte. Tatsächlich hat die wachsende Kontrolle des Diamantenhandels in Angola dazu beigetragen, den dortigen Krieg zu beenden. Dennoch scheint „Kimberley“ aufgrund des Fehlens eines echten Kontroll- und Sanktionsregimes vieles von dem sprichwörtlichen „zahnlosen Tiger“ zu haben.

### III. Gefahren

Die Sphäre der Weltpolitik, in der NGOs aktiv sind, ist durchaus umkämpft. Die Erfolge, die erstritten werden konnten, sind nicht ohne Gegenreaktionen geblieben. Es sieht so aus, als hätten sich Wirtschaft und Politik auf den krisenhaften Gang der Dinge und die daraus resultierende Kritik eingestellt.

Da gibt es das Beispiel der multinationalen Konzerne, die sich längst nicht mehr wie dumme Schuljungen beim Versenken von Ölplattformen erwischen lassen, sondern stolz von sich sagen, dass ohne die Vermittlung ihres Handelns, ohne moralische Akzeptanz in der Öffentlichkeit nichts mehr läuft. Längst bedienen sich auch Unternehmen des Menschenrechtsdiskurses, beschäftigen Ethik-Berater und lassen sich gar von NGOs coachen. Man verspricht die Einhaltung von Sozialstandards, spendet Arzneimittel für Bedürftige und unterhält eigene Stiftungen – ein grandioser Erfolg, könnte man meinen. Würde der Blick auf die Verhältnisse, die in der Welt herrschen, nicht zeigen, dass trotz all diesen wundervollen Engagements das Elend nicht geringer, sondern eher noch größer geworden ist.

Wie sehr das Geschehen von Simulation und Rechtfertigungsstrategien geprägt ist, wurde zuletzt während der Tsunami-Katastrophe deutlich. Zur besten Sendezeit und unter großem Applaus übergab eine große deutsche Bank einen Scheck in Höhe von zehn Millionen Euro. Große Geste, aber kein Wort darüber, dass zehn Millionen Euro – im Vergleich zu den Steuerersparnissen, die dem Unternehmen eingeräumt worden war – weniger als die inzwischen sprichwörtlichen Peanuts sind und die werbewirksam in Szene gesetzte Hilfsbereitschaft später gar über unternehmenseigene Stiftungen in Projekte der Nachwuchsförderung und des Marketing geflossen sind.

Eine ganze Reihe weiterer Beispiele ließe sich hier aufführen. Sie alle deuten darauf hin, dass die Sorge um die Krise der Legitimation zu einer nicht zu unterschätzenden Triebfeder auch der Akteure in Ökonomie und Politik geworden ist.

Politik, die zu einem Management von „ökonomischer Zwangsläufigkeit“ verkümmert ist, strebt nicht nach Legitimation durch demokratische Optionen, sondern bestenfalls noch nach öffentlicher Akzeptanz. Ziel ist die Sicherstellung der Loyalität breiter Wählerschichten, ohne diesen die Möglichkeit wirklicher Partizipation einzuräumen. Für Akzeptanz sorgen die Medialisierung der Politik sowie der Rückgriff auf Handlungsmuster, die in der öffentlichen Wahrnehmung glaubwürdig sind. Auch die Vertreter des Staates haben verstanden, wie gut sich der menschenrechtliche Diskurs oder die humanitäre Hilfe zur öffentlichen Inszenierung politischer Handlungsfähigkeit nutzen lassen. Ein „Zupacken“ im Kontext spektakulärer Katastrophen kann von den Legitimationsdefiziten, die angesichts der ungelösten globalen Fragen bestehen, zumindest vorübergehend entlasten und zugleich von einer Praxis ablenken, die ganz andere Interessen verfolgt.

Auf paradoxe Weise sind es nicht zuletzt die NGOs, die bei der Überwindung politischer Legitimationsdefizite helfen. Bekanntlich opponieren NGOs ja nicht nur gegen bestehende Missstände, sondern sorgen auch für deren Abfederung. Sie betreiben agenda-setting, mobilisieren Sachverstand, übernehmen kostengünstig Planungsaufgaben, entwickeln „Frühwarnsysteme“ und überwachen die Einhaltung von Standards und Normen – und leisten damit vielfältige öffentliche Aufgaben, aus denen der Staat sich zurückgezogen hat.

Derzeit beschäftigt sich medico – zusammen mit anderen Organisationen – mit der Frage der Erforschung und Entwicklung essentieller Arzneimittel; beispielsweise der Entwicklung eines AIDS-Impfstoffes oder wirksamer Präparate gegen Tuberkulose, Malaria, aber auch neuer Antibiotika, die aufgrund der voranschreitenden Resistenzentwicklung dringend gebraucht werden. Weil die Politik nichts oder zu wenig in diesem Kontext unternommen hat, sind es nun private Initiativen und Stiftungen, die dafür sorgen, dass die Erforschung von dringend benötigten Medikamenten in Gang kommt. Natürlich ist das gut so, und doch bedeutet jede Mark, die Bill Gates und NGOs dafür aufwenden, dass Regierungen aus der Verantwortung entlassen werden und die öffentlichen Forschungsetats, statt an Gesundheitsbedürfnissen am Subventionsinteresse der Industrie ausgerichtet bleiben.

Eine hoch komplexe Lage also, in denen NGOs eine höchst ambivalente Rolle spielen. Sie gehen mit dem Bestehenden ins Gericht und sorgen zugleich für seine Stabilisierung. Wen wundert es also, dass NGOs nicht nur bekämpft, sondern nachgerade auch hofiert werden. Verweigern sie sich jedoch der Einbindung, können sie rasch selbst unter Legitimationsdruck geraten.

## **Entfremdung von den eigenen Wurzeln – Staatswerdung der NGOs**

Bei aller Gefahr der Vereinnahmung von NGOs, die Sache ist noch nicht vollends entschieden. Differenzierung ist notwendig. NGOs mögen anfällig sein für Formen von Herrschaft, die auf den Ideen von „governance“ also Formen des „flachen“ Regierens beruhen; sie sind es aber nicht gegenüber jenen Herrschaftsmodellen, die globale Vormacht und imperialistische Unterdrückung meinen.

NGOs, die sich auf die Legitimationsdebatte einlassen, verkennen, dass sie über gar keine Macht verfügen, die in irgendeiner Form legitimiert werden müsste. Wenn NGOs Einfluss auf politische Entscheidungsträger haben, dann nicht weil ihnen formell Macht übertragen wurde, sondern weil sie Ausdruck von Öffentlichkeit sind, von dieser getragen werden und gemeinsam mit ihr besondere Expertisen teilen.

So sehr die Institutionen der Staatlichkeit der gesellschaftlichen Legitimation bedürfen, so wenig trifft dies auf NGOs zu, solange sie Teil öffentlicher Bewegungen sind.

Und damit sind wir bei der eigentlichen Gefahr angelangt, denen NGOs heute ausgesetzt sind. Ihre tendenzielle Entfremdung von den eigenen Wurzeln – von der Öffentlichkeit.

Tatsächlich ist unter NGOs ein Prozess der Professionalisierung zu beobachten, der NGOs immer weiter von ihrer zivilgesellschaftlichen Basis entfernt. Aus ehemaligen Demonstranten, die vom UN-Jet Set zunächst nur naserümpfend akzeptiert wurden, sind inzwischen geschätzte Fachleute geworden, die sich auch im Habitus den Regierungsdelegierten angeglichen haben. Stolz erscheinen NGO-Vertreter auf Regierungsempfängen, lassen sich mit dem Minister sehen und pflegen einen Jargon, der für Außenstehende kaum mehr verständlich ist.

Selbst der politische Rollentausch ist nicht mehr ungewöhnlich. Dabei ist es auch schon vorgekommen, dass triftige Vorschläge von Regierungsvertretern am Widerstand von NGOs scheiterten, die sich um die Popularität ihrer Kampagnen sorgen. Denn soll deren Botschaft möglichst viele Menschen erreichen, muss sie einfach und leicht verständlich bleiben; für komplexere Einsichten und Forderungen gibt es keinen Platz. Der Handel mit Tropenholz zum Beispiel erfordert einen Boykott, selbst wenn darunter traditionelle und ökologisch sinnvolle Forstwirtschaften leiden.

Mit der Entfernung von eigenen Praxiszusammenhängen, mit dem Verlust von Eigenständigkeit und auch des Eigensinns, der NGOs anfangs ausgezeichnet hat, wächst natürlich die Gefahr einer zunehmenden „Institutionalisierung“. Statt konsequent auf eine selbstbestimmte Politik und die eigenen Wurzeln zu setzen, verwandeln sich NGOs immer mehr zu Ausführungsinstanzen von staatlichen Institutionen.

Es mag merkwürdig erscheinen, doch mit der Privatisierung des Staates droht – sozusagen als gegenläufiger

# NICHTREGIERUNGSORGANISATIONEN ZWISCHEN MORALDISKURS UND MACHTKRITIK

Prozess – auch die Staatswerdung der NGOs. Seiner Fürsorgeverantwortung jedenfalls kann sich der Staat nur in dem Maße entledigen, wie er sie partiell an nichtstaatliche Akteure überträgt, die schließlich als Teil eines „erweiterten Staates“ betrachtet werden können. Das Zusammenwirken muss dabei nicht immer so krass zu Tage treten wie im Falle jener deutschen NGO, die vor einigen Jahren damit warb, mit Spendenmitteln die Arbeit der Bundeswehr im Kosovo zu finanzieren.

Haben NGOs früher „von unten“ auf die Lücken reagiert, die der Globalisierungsprozess in der Sphäre der Staatlichkeit geschlagen hat, werden sie heute mehr und mehr „von oben“ in Dienst genommen und systematisch in Herrschaftsstrategien integriert.

Der soziale Fürsorgeauftrag, für den ehemals die staatlichen Institutionen zu garantieren hatten, entfernt sich dabei vom nationalstaatlichen Handeln und geht zu großen Teilen auf private Organisationen über. In gleich mehrfachem Sinne liegt darin für Menschen, die der sozialen Fürsorge bedürfen, kein Vorteil: Sie verlieren den Rechtsanspruch auf soziale Sicherung, werden abhängig vom good-will privater Hilfswerke und davon, dass man überhaupt auf sie aufmerksam wird.

So wichtig die Arbeit von NGOs sein kann, eine NGO-isierung der Verhältnisse wird den Problemen, die in der Welt herrschen, nicht gerecht werden. Es gehört zum Wesen privater Initiativen, dass sie weder einen Rechtsanspruch sichern, noch auf nachhaltiges Engagement ausgelegt sind. Die Möglichkeiten des Fundraising sind ebenso begrenzt, wie all die gepriesenen Finanzierungsinstrumente, das social sponsoring durch die Industrie, der Global Compact und auch die Public-Private-Partnerships. Sie leiden darunter, dass sie unverbindlich bleiben, von marketing und anderen eigennützigen Interessen geleitet werden und niemals dem Ausmaß der Probleme gerecht werden können.

Es stimmt, dass sich NGOs viel unmittelbarer als das UN-Flüchtlingshilfswerk (UNHCR) um die Nöte von Flüchtlingen kümmern können, doch nie im dem Maße, wie es die globale Dimension der Flüchtlingskatastrophe erforderlich machen würde. NGOs sind nur zu einer selektiven Hilfe in der Lage und müssen Unterstützungsleistungen auf einzelne Flüchtlingsgruppen konzentrieren, mit denen sie mitunter zufällig in Kontakt getreten sind oder deren Schicksal mediale Aufmerksamkeit erreicht hat.

NGOs sind kein Ersatz für den Staat. Das Verhältnis, das sie zu den staatlichen Institutionen haben, bleibt entweder im Grundsatz widersprüchlich, oder sie drohen zu Serviceunternehmen zu verkommen, die schließlich nur noch mit dem consulting und dem coaching von Entscheidungsträgern beschäftigt sein werden.

## FAZIT

Noch haben NGOs zwei Gesichter. Indem sie mithelfen, die ärgsten Schäden und die Legitimationsdefizite, die mit der neoliberalen Globalisierung einhergehen, – national wie international – zu kompensieren, sorgen sie zwar für einen gewissen Ausgleich, laufen aber zugleich auch Gefahr, genau den Kräften in die Hände zu spielen, die sie eigentlich bekämpfen müssten.

Das gilt insbesondere dann, wenn NGOs in einem Moral- und Gerechtigkeitsdiskurs stecken bleiben und ihr Handeln nicht im Kontext von Macht- und Herrschaftsinteressen reflektieren.

Etwas einfach formuliert, haben NGOs heute zwei Optionen: Sie können sich auf eine nur „institutionelle Politik“ beschränken und derart zur Stabilisierung des Bestehenden beitragen. Sie können ihr Potential aber auch zur Kritik der Verhältnisse nutzen und damit auf die Überwindung einer desaströsen Realität drängen.

Entscheidend für eine demokratisch legitimierte NGO-Politik sind wenigstens drei Voraussetzungen:

## NICHTREGIERUNGSORGANISATIONEN ZWISCHEN MORALDISKURS UND MACHTKRITIK

- NGOs sollten sich in ihrem Handeln auf eigenständige soziale Projekte und Praxisformen von Menschen beziehen können, die für alternative und selbst bestimmte Lebensformen eintreten. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn sich Naturschutzverbände mit all ihrem Einfluss auf die Seite von Menschen schlagen, deren Existenz von sozial wie ökologisch fatalen Staudammprojekten bedroht wird. Oder wenn kirchliche Hilfswerke und Menschenrechtsorganisationen gemeinsam mit Gemeinden und sozialen Initiativen im globalen Süden für das Menschenrecht auf Wasser streiten.

- NGOs sollten unbedingt alles unternehmen, dass sich solche Praxiszusammenhänge international vernetzen. Ohne die Schaffung einer unabhängigen internationalen Öffentlichkeit werden weder Kontrolle noch Veränderung der bestehenden globalisierten Verhältnisse möglich sein. Es ist der transnationale Raum, in dem sich soziale Bewegungen heute neu herausbilden müssen. Bewegungen, die wie das Peoples Health Movement von einer Vielzahl von sozialen Projekten, Basisinitiativen, NGOs, kritischen Intellektuellen und Verbänden aus aller Welt getragen werden, um für gemeinsame politische Ziele einzutreten und dabei gemeinsame Strategien zu verfolgen. Nur einer solchen „Gegenmacht“ wird es gelingen, für die Demokratisierung der weltgesellschaftlichen Verhältnisse zu sorgen (s. Beitrag Thelma Narayan).

- NGOs sollten ihren Sachverstand, den sie im Kontext sozialer Auseinandersetzungen entfaltet haben, auch dazu nutzen, solche gesellschaftlichen Gegenmachtpositionen wissenschaftlich zu begründen und der herrschenden Sachzwangslogik überzeugende Gegenexpertisen entgegenzustellen. Ich verweise deshalb eigens darauf, weil NGOs allzu oft ihre besondere Expertise in den Dienst der herrschenden Verhältnisse stellen. Was dies im Extremfall bedeuten kann, mag ein Beispiel aus den USA zeigen: um ihrem Land den Beitritt zum „Verbot von Anti-Personen-Minen“ zu ermöglichen, haben sich dortige NGOs aktiv bei der Suche nach Alternativwaffen engagiert, die ähnliche militärische Zwecke wie Minen erfüllen, aber nicht gegen das Verbot verstoßen. In solchen Fällen setzen NGOs ihren Sachverstand nicht als Korrektiv zur herrschenden Vernunft und all den mit ihr korrespondierenden institutionalisierten Verfahren ein, sondern sorgen nur dafür, dass die Katastrophe auf ihren jeweils modernsten Stand gehoben wird.

Emanzipative Politik und die menschenwürdige Gestaltung der sozialen Verhältnisse sind keine „Staatsaffäre“. Sie gelingen nur über die praktische Selbstorganisation und die Wiedergewinnung einer kritischen Öffentlichkeit. NGOs können solche Demokratisierungsprozesse weder anleiten noch anstoßen. Sie können sie aber solidarisch begleiten, in dem sie zu einem Relais werden, über das soziale Beziehungen, materielle Ressourcen sowie Wissen und Erfahrungen zusammengeführt und ausgetauscht werden.

NGOs, die nur darauf setzen, die neoliberale Globalisierung institutionell zu gestalten, werden notwendig scheitern. Als eigenständige Akteure können NGOs nur dann überleben, wenn sie ihrer eigenen Klientel, den sozialen Bewegungen, aus denen sie entstanden sind, sozusagen als ein Knoten im Netz einer „staatenlosen Demokratie“ verbunden bleiben und nicht im Gegenteil zu Institutionen eines „erweiterten Staates“ verkümmern. Für NGOs geht es derzeit um nichts Geringeres als um die Bewahrung ihrer Unabhängigkeit und damit um das, was sie als „Nicht-Regierungs-Organisationen“ legitimiert.



Panel I befasste sich mit der Frage der Adressaten von Kampagnenarbeit und den jeweiligen Fallstricken, die mit ihnen verbunden sein können. Unternehmen, Vereinte Nationen, Staatlichkeit im Norden wie im Süden oder Zusammenschlüsse von Staaten: an all diese politischen Akteure richten NGOs ihre Forderungen, alle folgen ihren eigenen Gesetzmäßigkeiten und Interessen.

Einige Akteure suchen nach Unterstützung einer kritischen Öffentlichkeit, andere verdammten sie und wiederum andere wissen sie geschickt für ihre Zwecke zu instrumentalisieren. Eine Kampagnenstrategie sollte diese Reaktionen berücksichtigen. Exemplarisch wird dies am Beispiel von einigen umwelt- und entwicklungspolitischen Kampagnen erörtert.

An wen und gegen wen?

**KRITISCHE  
REFLEXION  
ÜBER  
UNTERSCHIEDLICHE  
ADRESSATEN  
VON  
GLOBALER  
KAMPAGNENARBEIT**



Adressat  
Unternehmen

# **DAS BEISPIEL BRENT SPAR**

Karsten Smid,  
Greenpeace e.V.

### **Brent-Spar: Greenpeace contra Shell**

Keine Greenpeace-Kampagne erregte soviel Aufsehen und mobilisierte so viele Menschen, wie die Brent-Spar-Kampagne im Jahr 1995. Sie war zweifelsohne ein Höhepunkt der internationalen Umwelt-Bewegung. Drei generelle Entwicklungen wurden damit angestoßen: Erstens zeigte sich, dass Verbrauchermacht etwas bewirken kann und dass es sich lohnt, aktiv zu werden. Zweitens wurde das Bewusstsein dafür geweckt, dass die Industrie Verantwortung übernehmen muss. Und drittens erwies sich, dass Konzerne zwar mächtig sind, aber eine Schwachstelle haben: Ihr Image.(1)

Doch bestehen bis heute generelle Irrtümer bei der Wahrnehmung der Brent-Spar-Kampagne. Greenpeace hat z.B. nie zum Boykott von Shell aufgerufen. Der Boykott ging vom Evangelischen Kirchentag und der Jungen Union aus. Der eigentliche Erfolg war auch nicht die Kampagne selber, sondern der politische Erfolg drei Jahre später: 1998 erfolgte ein generelles Versenkungsverbot für die über 450 Ölplattformen im Ostatlantik und in der Nordsee. Und anders als es häufig dargestellt wurde, hatte der Messfehler, der Greenpeace-Aktivisten drei Tage vor dem Shell-Rückzug unterlief, keinerlei Einfluss auf den Ausgang der Kampagne.

Heute, über zehn Jahre nach der Brent-Spar-Kampagne ist eine milliardenschwere Entsorgungsindustrie entstanden, die die alten ausgedienten Ölplattformen aus der Nordsee herausholt. Doch der Kampf gegen die Ölverschmutzung der Nordsee ist noch nicht beendet. Greenpeace hat bei Routineüberflügen wiederholt kilometerlange Ölteppiche dokumentiert, die von den Förderplattformen ausgehen, wie bei der Shell Ölplattform Dunlin A im Jahr 2004 und 2005. Allein im Jahr 2002 wurden nur durch den täglichen Betrieb der Plattformen über 14.000 Tonnen Öl in die Nordsee eingeleitet. So viel wie bei einem Tankerunfall.

### **Multis, Macht & Moral**

Umweltzerstörung, Menschenrechtsverletzungen, Klimazerstörung und regionale Konflikte um Rohstoffe: Energiekonzerne geraten immer öfter ins Blickfeld der Kritik. Doch heute setzen die Konzerne bei Auseinandersetzung mit Nichtregierungsorganisationen immer öfter auf Kooperation statt auf Konfrontation. Shell bezeichnet Brent-Spar als einen „Weckruf“. Den Shell-Managern wurde bewusst, dass der Einsatz von Wasserwerfern und schwerem Gerät gegen die Greenpeace-Aktivisten erst die Bilder und Schlagzeilen lieferte, die sie verhindern wollten. Doch was bedeutet die Dialogbereitschaft der Konzerne für die Kampagnenarbeit? Nehmen die Konzerne ihre Unternehmensverantwortung ernst oder ist es eher ein grünes Deckmäntelchen – ein „Greenwashing“?

Drei Beispiele aus der aktuellen Greenpeace Kampagnenarbeit sollen davor warnen, sich leichtfertig mit vorschnellen Eingeständnissen der Konzerne zufrieden zu geben:

### **01) TOTAL: Ölverseuchung in Westsibirien**

Die Ölförderregionen in Russland sind verseucht mit Öl. Die Bewohner der Region um die Stadt Nishnewartowsk, im Zentrum des Samotlor-Ölfeldes, sind erheblichen Gesundheitsrisiken durch verschmutztes Trinkwasser und verunreinigte Luft ausgesetzt. Etwa 50 Prozent der befischten Flüsse in der Region sind ölverschmutzt. Hauptursache für die Verunreinigungen sind zahlreiche Ölaustritte sowie Unfälle an Pipelines und Förderanlagen, die Freisetzung von Bohrabfällen, leckende Lagertanks und Mülldeponien sowie das Abfackeln von Gas und Öl. Die Weltbank klassifizierte das Samotlor-Ölfeld, in dem seit 40 Jahren Öl gefördert wird, als „ökologische Katastrophenzone“.

Der französische Ölmulti TOTAL, der den Hauptanteil der russischen Ölimporte für den deutschen Markt liefert, nimmt all dies wissentlich in Kauf, obwohl es in seiner Macht stünde, zusammen mit seinen russischen Partnern Tyumen Oil (TNK), Lukoil und Yukos die Umweltverseuchungen zu vermindern. TOTAL verstößt damit nach Auffassung von Greenpeace eklatant gegen die Leitsätze für internationale Unternehmen der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), in dem die Konzerne aufgefordert werden, die Menschenrechte und die Umwelt zu respektieren und einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung zu leisten.(2) Nach mehrjährigen Auseinandersetzungen lenkte TOTAL schließlich ein. Die Sanierung im Vozey Ölfeld, wo das Spezialmittel Inipol+ von TOTAL zum Einsatz kam, wird in einer Hochglanzbroschüre über sozial verantwortliches Handeln als Start in eine neue Ära des Umweltschutzes in Russland gefeiert. „Cleaning up the Tundra with Inipol“ wird in der Überschrift großspurig angekündigt. Doch auf einem Treffen im Januar 2004 mit Greenpeace-Vertretern in Moskau stellte sich heraus, wie mager die Ergebnisse ausgefallen waren. Gerade mal eine Fläche von 0,1 Hektar (1000 Quadratmeter, nicht einmal die Größe eines



Fussballfeldes) wurde saniert. Zum Vergleich: 840.000 Hektar Land – das entspricht der dreifachen Fläche des Saarlandes – sind ölverseucht. Ein typisches Alibi-Projekt, mit dem umweltpolitische Augenwischerei betrieben wird. Den Betroffenen vor Ort nützt solch eine PR-Aktion angesichts der großflächigen Verseuchung herzlich wenig.

Trotz vieler Ankündigungen haben die Ölmultis sich ihrer Verantwortung für die Herkunft des deutschen Öls nicht gestellt. Achim Steiner, Direktor des Umweltprogramms der Vereinten Nationen, zur Ölverseuchung in Westsibirien: *„Unternehmen dürfen sich nicht nur als passiver Begleiter verstehen, sondern sie müssen aktive Beiträge leisten. Und gerade deswegen ist ein Unternehmen wie TOTAL, aber auch BP und Shell und Exxon und wie sie alle heißen letztlich nicht in der Lage, sich aus der Verantwortung zu ziehen.“*(3)

### 02) Esso und die Anti-Kyoto-Lobby

In den USA ist es bittere Realität, dass Konzerne mit aggressivem Lobbying ihre Interessen durchsetzen. Die engen Verbindungen zwischen dem amerikanischen Präsidenten George W. Bush und der amerikanischen Ölindustrie sind legendär. Sie werden verstärkt durch ein Netzwerk von neokonservativen Denkfabriken (Think Tanks), die unter scheinbar neutralen Organisationsnamen Industrie, Journalisten und Politiker beraten. Diese Verhältnisse wurden augenfällig bei dem Skandal um den hohen Mitarbeiter des weißen Hauses, Philip Cooney. Er hatte jahrelang Klimastudien so manipuliert, dass der Klimawandel dabei heruntergespielt wurde. Als die Manipulation im Juni 2005 aufflog, musste Cooney seinen Arbeitgeber wechseln. Er bekam gleich einen Posten bei ExxonMobil, in Deutschland als Esso bekannt.

Und die global agierenden Konzerne haben die Maschen ihrer Lobbynetzwerke bis nach Europa gespannt.(4) Inzwischen reicht die effektive Täuschungs- und Desinformationskampagne der Kohle- und Erdöllobby aus den USA auch nach Brüssel. Greenpeace hat auf seiner Internetseite „[www.exxonsecrets.org](http://www.exxonsecrets.org)“ die Verflechtungen von ExxonMobil mit Politik und neoliberalen Denkfabriken aufgedeckt. Im Zentrum der Lobby-Gruppe stehen Christopher C. Horner vom European Enterprise Institut (EEI) und Dr. Margo Thorning vom International Council for Capital Formation (ICCF) in Brüssel, die den Klimawandel bis heute systematisch leugnen. Chris Horner traf sich auch mit dem deutschen Energiekonzern RWE, um eine Anti-Kyoto-Strategie zu präsentieren. Das Ziel: in Klimafragen rückständige Konzerne sollen vernetzt werden, um den weiteren Verlauf der UN-Klimaverhandlungen zu torpedieren. In der Präsentation von Chris Horner, die sich an RWE richtet, heißt es: RWE sollte zusammen mit anderen Konzernen eine „*European Sound Climate Policy Coalition*“ in Brüssel initiieren, um seine vitalen Geschäftsinteressen in der Diskussion um zukünftige Klimaschutzziele zu schützen. Und weiter hinten: *„In den Vereinigten Staaten hat eine informelle Koalition erfolgreich dazu beigetragen, die Annahme eines Kyoto-ähnlichen Programms zu verhindern.“*

Auf Druck von Kampagnen gegen den internationalen Energiemulti ExxonMobil und seine klimafeindliche Energiepolitik, initiierte Exxon zusammen mit der Stanford Universität ein 100 Millionen-Dollar-Forschungsprogramm „Global Climate and Energy Program“ (GCEP). Doch das ist ein reines Alibi-Projekt und passt perfekt in die „20 Jahre Forschen aber Nichts Tun“-Strategie des Konzerns. Es ist nichts anderes als Verzögerungstaktik.

### 03) RWE größter Klimakiller Europas

Während der Weltklimarat der UN keinen Zweifel daran lässt, dass die globale Erwärmung menschengemacht ist und eine drastische Verringerung der Treibhausgase einfordert, um einen gefährlichen Klimawandel mit einer Temperaturerhöhung von über zwei Grad Celcius gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu verhindern, leugnet der deutsche Stromkonzern RWE den vom Menschen verursachten Klimawandel. RWE ist Europas dreckigster Stromkonzern und verpestet das Klima mit einem Jahresausstoß von über 150 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>.

So behauptet der RWE-Konzern in einer juristischen Auseinandersetzung im Herbst 2006 mit Greenpeace (5), die globale Erwärmung und der Klimawandel sei eine durch *„subjektive Wahrnehmung angenommene Gefahr“*, die *„weder konkret noch gegenwärtig“* sei. *„Ob es Klimaveränderungen geben wird, ist wissenschaftlich nicht bewiesen, Kausalzusammenhänge zwischen den einzelnen menschlichen Einflussmaßnahmen auf die Umwelt und Klimaphänomenen sind offen...“* [OLG Köln - 15 U 58/06 -]. Ein Umdenken in den Chefetagen der Stromkonzerne hat noch nicht stattgefunden. Die Auseinandersetzungen um eine Umstrukturierung unseres Energiesystems, weg von Verbrennung von Kohle, Öl und Gas, hin zur Nutzung von Erneuerbaren Energien werden angesichts der Ignoranz gegenüber der drohenden Klimaerwärmung in Zukunft eher noch an Härte zunehmen.

## DAS BEISPIEL BRENT SPAR

Dass die Gerichte selbst im Kohleland Nordrhein-Westfalen auch über ihren Schatten springen können, macht ein Urteil des Landgericht Köln deutlich. Danach darf Greenpeace RWE zu Recht als „Europas größten Klimakiller“ bezeichnen. Das rechtskräftige Urteil dazu: *„Da [RWE] unstreitig – und im Übrigen auch gerichtsbekannt – unzählige Kraftwerke betreibt und dort große Mengen CO<sub>2</sub> freigesetzt werden, die – ebenfalls unstreitig und auch gerichtsbekannt – dem globalen Klimahaushalt zumindest nicht förderlich sind, bestehen an der Zulässigkeit einer solchen Bewertung keinerlei Zweifel.“* [LG Köln - 28 O 456/05 -]

RWE reagiert auf Vorhaltungen zu seiner klimafeindlichen Kohlepolitik mit großseitigen Werbeanzeigen, mit Drohungen an die Politik, sich aus Deutschland zurückzuziehen, und mit verstärkter unmittelbarer Beeinflussung politischer Entscheidungsträger.

## FAZIT

Die Fallbeispiele machen drei Punkte deutlich: Erstens stellt sich die Frage nach der „Corporate Social Responsibility“ (CSR) und der grundlegenden Ausrichtung von Konzernen immer häufiger. Verhaltenskodex, OECD- Leitsätze und die UN-Initiative „Global Compact“ sind globale Instrumente, die Konzernverantwortung einfordern. Konzerne hintertreiben die Instrumente jedoch, um umweltpolitische Augenwischerei zu betreiben. Das Konzept einer Mitverantwortung gegenüber Gesellschaft und Umwelt (Responsibility) greift aber zu kurz. Konzerne haben eine direkte Verantwortung, eine Art Rechenschaftspflicht (Accountability), die ihnen unmittelbar zuzurechnen ist. Ob die Energiemultis wollen oder nicht: In einer globalisierten Welt machen sie auch Politik. Zweitens müssen Umweltkampagnen heute mit einer globalen Perspektive geführt werden. Dabei stellt die drohende Klimaerwärmung eine besondere Herausforderung an langfristige Arbeit und internationale Ausrichtung dar. Und drittens: Globalisierte Konzerne gewinnen in vielen gesellschaftlichen Bereichen an Macht und Einfluss. Der Industrielobbyismus mit seinen engen Verflechtungen zwischen Wirtschaft und Politik wächst. Die Antwort hierauf kann nur eine Internationalisierung der Umweltbewegung sein, sowie eine intensivere Zusammenarbeit zwischen den Umweltverbänden und der globalisierungskritischen Bewegung.

Für eine Kampagnenarbeit ist von Vorteil, dass die transnationalen Konzerne auf Grund ihres Images immer angreifbarer werden. Ihr Markenname ist ihr internationales Kapital. Ob Esso, TOTAL, RWE oder andere, die Bilder von der Umweltzerstörung der Multis – auch in den entlegensten Teilen der Welt – gehen innerhalb von Sekunden rund um den Globus. Die NGO-Szene ist gut vernetzt und schlagkräftig genug, den Frevel an der Umwelt publik zu machen. Letztendlich zielen Kampagnen auf politische Veränderungen ab. Die Kampagnenziele beschränken sich nicht allein auf punktuelle Verbesserungen sondern stehen wesentlich im weiteren Kontext für gesellschaftliche Veränderungen hin zu ökologischer und sozialer Gerechtigkeit. Greenpeace wird aus diesem Grund zukünftig auch den Menschen stärker in den Mittelpunkt rücken und im Rahmen seiner Umweltkampagnen auch die soziale Frage stellen.

## Anmerkungen

- (1) Brent Spar und die Folgen – Zehn Jahre danach, Greenpeace Report 2005
- (2) Karsten Smid, Die rücksichtslose Ausbeutung des russischen Erdöls, in Infoe-Magazin 19: Die Taiga im Tank, November 2006
- (3) Thomas Reutter, Report Mainz, Umweltkatastrophe in Sibirien. Wie sich die Ölmultis aus der Verantwortung stehlen, 16. Oktober 2006
- (4) Mit amerikanischen Mitteln gegen den Klimaschutz, Greenpeace-Hintergrund, November 2005
- (5) Schriftsätze zum Verfahren im Internet: [www.greenpeace.de/klimaklage](http://www.greenpeace.de/klimaklage)



Adressat  
Vereinte Nationen

# **DAS BEISPIEL MENSCHENRECHT WASSER**

Danuta Sacher,  
Brot für die Welt

### **An die UN und den Staat gerichtet und gegen die Wasserkonzerne: Die Kampagne MenschenRechtWasser von „Brot für die Welt“**

„Brot für die Welt“ startete die Kampagne „MenschenRechtWasser“ im Jahre 2003, dem UN-Jahr des Wassers. Die öffentliche Aufmerksamkeit sollte stärker auf die drohende globale Wasserkrise gelenkt und die Diskussion über deren zweifache Dimension als ökologisches und als Gerechtigkeitsproblem angestoßen werden. Information sollte angeboten und guter Streit gesucht werden – über die Fragen, ob, wo und wie die Gesellschaft Grenzen für die Unterordnung sämtlicher Lebensbereiche unter eine marktradikale und profitorientierte Globalisierung setzen sollte. Angelegt als Beitrag zur globalisierungskritischen Debatte, stellte die Kampagne diese Fragen sowohl aus entwicklungspolitischer Sicht wie auch aus gesellschaftspolitischer Perspektive der deutschen und europäischen Gesellschaft.

Die Kampagne agierte auf den drei Ebenen Sensibilisierung/Information, Lobbying und Netzwerkarbeit. Die zentralen Forderungen richteten sich an die Bundesregierung und lauteten:

#### **Herausnahme der Wasserversorgung aus den WTO-GATS-Verhandlungen (1), Konzentration auf die Ärmsten bei den deutschen Beiträgen zur Umsetzung der Wasserziele des Nachhaltigkeitsgipfels von Johannesburg 2002. Respektierung und Förderung des Menschenrechts Wasser auf allen Ebenen der nationalen und internationalen Politik.**

Es gab ein sehr starkes Echo im kirchlichen und nicht-kirchlichen Umfeld von „Brot für die Welt“ in Deutschland und in seinem internationalen Partnernetz. Kirchengemeinden, Dritte-Welt-Gruppen, Agenda 21-Initiativen ebenso wie Gewerkschaften, lokale Öko- oder Frauen-Gruppen, Verbraucherschutzorganisationen und Universitäten nutzten die zahlreichen Materialien, führten Diskussionsveranstaltungen durch und gestalteten fantasievolle Aktionen zur Unterstützung der „Flaschenpost-Aktion“ an die Bundesregierung. Dabei war unübersehbar, dass das Thema Wasser die Menschen in besonderer Weise berührt und mobilisiert. Ausnahmslos wurde bei den Diskussionsveranstaltungen ein direkter lokaler Bezug hergestellt. Bemerkenswert dabei war, dass deutsche Wasserverbraucher sich in der Regel nicht nur als Kunden fühlten und äußerten, sondern eine starke bürgerschaftliche „Ownership“ spürbar war.

Auf der Lobby-Ebene war die Verbreitung und Unterstützung des Menschenrechtsansatzes eines der zentralen Themen. Als die Kampagne Anfang 2003 startete, hatte die Begeisterung für das Public Private Partnership-Konzept (s. Beiträge von Sorg, Wagner und Windfuhr) und die Umwerbung der transnationalen Wasserindustrie als Lösung für die Finanzierungs- und Effizienzprobleme bei der Umsetzung der Millenniumsziele in den Entwicklungsländern gerade ihren Höhepunkt gefunden. Sie prägte die Diskussionen beim Nachhaltigkeitsgipfel in Johannesburg und dem 3. Weltwasserforum in Kyoto.

Wortführer waren dabei internationale Foren wie der World Water Council (WWC) oder die Global Water Partnership (GWP), denen es gelang, das Weltwasserforum zu einer Ton angehenden Veranstaltung parallel zum UN-System zu etablieren.

#### **Etablierung des Menschenrechts auf Wasser**

In diesem Kontext brachte Ende 2002

der UN-Ausschuss für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte einen Allgemeinen Kommentar zum Recht auf Wasser heraus und besiegelte damit dessen Charakter als Menschenrecht. Die Kampagne nahm diesen bahnbrechenden Allgemeinen Kommentar Nr.15 zum Recht auf Wasser zum zentralen Ausgangspunkt.

Es sollten die ökonomistischen Tendenzen zum Thema Wasser mit einem legitimierten Rechtsansatz herausgefordert werden und die Rolle des UN-Systems in der Wasserdiskussion gestärkt werden, um den Wasserindustrie-freundlichen Parallelstrukturen wie dem Weltwasserforum die Hegemonie streitig zu machen. Gegenüber entwicklungspolitischen Entscheidungsträgern ging es zunächst darum, den Menschenrechts-Ansatz vom Mythos zu befreien, entweder Freibrief für Wasserverschwendung oder folgenlose Rhetorik zu sein. Auch wenn der UN-Kommentar zum Recht auf Wasser private Dienstleistungen in der Wasserversorgung nicht explizit ausschließt, wurde er dennoch zur wichtigen Referenz in der Auseinandersetzung darum. Zentral war, dass der Kommentar die betriebswirtschaftlich eingeschränkte Argumentation der Privatisierungsbefürworter verließ. Stattdessen setzte er als Maß des politischen Handelns die Zugangsmöglichkeit der Ärmsten ungeachtet ihrer Kaufkraft. Davon ausgehend forderte er Vorrang für Investitionen zu Gunsten der benachteiligten Gruppen, unterstrich das umfassende

Informations- und Mitwirkungsrecht aller Menschen bei den Angelegenheiten, die ihren Zugang zu Wasser betreffen, und betonte die öffentliche Verantwortung für das vorrangig als soziales Gut definierte Wasser. Erstmals thematisierte der UN-Kommentar auch die Herausforderung der globalisierten Ökonomie und widmete den Menschenrechtsverpflichtungen im Kontext internationaler Handelsabkommen und multilateraler Politik spezielle Abschnitte.

Inzwischen ist das Bekenntnis zum Recht auf Wasser zum Standard in der deutschen Entwicklungspolitik geworden. Die konkrete Operationalisierung, ein „Mainstreaming“ der Wassersektorpolitik gemäss den Geboten des Menschenrechts-Kommentars, steht jedoch noch aus.

Auch in die wachsende internationale „Wasserbewegung“ hat die Kampagne den Menschenrechtsansatz und konkret den Bezug auf den Allgemeinen Kommentar Nr. 15 beharrlich hineingetragen. Nicht zuletzt die erfolgreiche Volksabstimmung in Uruguay im Oktober 2004, die in der Verfassung des Landes das Menschenrecht auf Wasser und ein Privatisierungsverbot verankerte, zeigte das Mobilisierungspotential des Ansatzes.

Gemeinsam mit der deutschen Menschenrechtsorganisation FIAN hat „Brot für die Welt“ im Rahmen der Kampagne begonnen, Brücken zwischen den lokalen Bewegungen und dem UN-Menschenrechtssystem zu bauen. Für die Menschenrechtskommission wurden Fälle von Verletzungen des Rechts auf Wasser gemeinsam mit Partnerorganisationen in Indien, den Philippinen, Guatemala und Nicaragua dokumentiert. Dabei sammelten die betroffenen Gruppen Erfahrungen mit der praktischen Anwendung des Kommentars. Parallel wurde darauf hingearbeitet, dass das Recht auf Wasser explizit Berücksichtigung findet in den regelmäßigen Staatsberichten vor dem internationalen Menschenrechtsrat über die Umsetzung der Wirtschaftlichen, Sozialen und Kulturellen Menschenrechte.

### **Keine Wasserverhandlungen im Rahmen des GATS**

Ein weiteres wirkungsvol-

les Aktionsgebiet der Kampagne war die Liberalisierungs- und Privatisierungsdiskussion rund um das Thema Wasser im Rahmen des GATS. Gemeinsam mit anderen wie dem globalisierungskritischen Netzwerk Attac und der entwicklungspolitischen Organisation WEED legte die Kampagne offen, wie auf Betreiben der Europäischen Kommission in den GATS-Verhandlungen der WTO lediglich die Interessen der privaten Wasserwirtschaft berücksichtigt wurden. Zahlreiche Europa- und Bundestagsabgeordnete konnten für dieses Problem erreicht und sensibilisiert werden. In einer Resolution des Bundestages zur Globalisierung appellierten sie an die Bundesregierung, sich gegen die Wasser-Liberalisierungsforderungen der WTO an die Entwicklungsländer auszusprechen. Auch das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) wurde für dieses Anliegen aktiv.

### **Krise des Privatisierungsparadigmas**

Noch vor wenigen Jahren war aus dem BMZ zu hören und zu lesen, dass die

Außenwirtschaftsinteressen der deutschen und europäischen Wasserwirtschaft und die Investitionsnotwendigkeiten der Entwicklungsländer im Wassersektor, zu neuen Synergieeffekten zusammen geführt werden könnten, ja müssten. Inzwischen ist bei den Privatisierungsbefürwortern Ernüchterung und Zurückhaltung eingetreten. Dafür gibt es verschiedene Ursachen. Zum einen lösten viele Privatisierungsvorhaben heftigen Widerstand aus. Zum anderen sind zahlreiche Modellvorhaben wie in Manila oder Buenos Aires kläglich gescheitert. Weder wurden durch private Konzessionsnehmer in großem Maßstab die Armen erreicht, noch haben die internationalen Wasserkonzerne die erhofften Gewinne erwirtschaftet. Eine Weltbank-Studie über mehr als 300 ihrer Projekte der Wasserver- und Abwasserentsorgung kommt zu dem Ergebnis, dass „ein großer Teil der untersuchten Projekte, insbesondere in Städten, keinen wirksamen Beitrag zur Umsetzung von Maßnahmen, durch die die Versorgung der Armen verbessert worden wäre, leisteten“.

Die fortschreitende Diskussion hat gleichzeitig neuen Präziserungsbedarf beim Umgang mit dem Schlagwort der Privatisierung bzw. Privatsektorbeteiligung geschaffen. Die Kampagne „Menschenrecht Wasser“ hat dazu die Perspektive entwickelt, dass es nicht darum geht, der Privatwirtschaft eine Rolle in der Wasserversorgung zu verweigern. Ein Blick auf die kommunalen Systeme in Deutschland zeigt die enge Verflechtung öffentlicher Wasserwirtschaft und lokaler oder regionaler Unternehmen. Das Problem ist nicht, dass private Unternehmen bestimmte Aufträge oder Dienstleistungen für öffentliche Wasserbetriebe übernehmen. Dies ist ein Normalfall und meistens ein wichtiger regionaler Wirtschaftsfaktor. Das Problem entsteht vielmehr dann, wenn der Zweck der Wasserversorgungssysteme verschoben wird: von der Daseinsvorsorge auf die Renditeerwirtschaftung. Dies ist beim Einstieg börsennotierter, transnational tätiger

Unternehmen in der Regel der Fall. Vollkostendeckungsprinzip bedeutet in diesen Fällen, dass die Gebühren nicht nur die Kosten von Instandhaltung, Pflege und Ausweitung eines Wasserversorgungssystems decken müssen, sondern ebenfalls die Renditen, die alljährlich dem Betrieb unwiederbringlich entzogen werden.

### **Neue Bewegung für Globale Öffentliche Güter**

Trotz der Ernüchterung ist keine Entwarnung

angesagt. Der Privatisierungsdruck tendiert gegenwärtig zu einer Verschiebung vom Süden zurück in den Norden und in die Schwellenländer. So hat sich die Wasserindustrie aus verschiedenen Verträgen in Metropolen des globalen Südens verabschiedet, so z.B. Buenos Aires oder La Paz. Generell hat sie das Engagement deutlich zurück gefahren, bis dahin, dass RWE seine global auftretenden Töchter Thames Water und American Waters wieder abgestoßen hat. Gleichzeitig wird jedoch in den multilateralen Finanzinstitutionen und im Rahmen regionaler und bilateraler Freihandelsabkommen an neuen Instrumenten der Risikoabsicherung und Investitions Garantien für einen neuen Vorstoß in den Süden gefeilt.

Das stellt die jungen Nord-Süd-Bündnisse der globalen Wasserbewegung vor eine neue Herausforderung bei der Verteidigung des Wassers als Menschenrecht und öffentliches Gut. Ein besonderes Charakteristikum dieser Bewegung ist, dass zwar wie bei der Entschuldungskampagne die Gerechtigkeitsfrage zwischen Nord und Süd gestellt wird. Wesentlich wird jedoch auf eine gemeinsame globale Herausforderung reagiert, und dies auf gleicher Augenhöhe zwischen Nord- und Südorganisationen. In all dem Schwung und der Vielfalt der neuen Wasserbewegung zeichnet sich vielleicht der Umriss künftiger sozialer Bewegungen ab – internationale Bündnisse lokaler Akteure aus Nord und Süd, die stärker durch gemeinsames Engagement für die „global common goods“ auf nationaler und internationaler Ebene entstehen als durch die traditionelle Nord-Süd-Problematik.

Die Kampagne „MenschenRechtWasser“ begann als eigenständige Initiative von „Brot für die Welt“. Sie hat sich vielfältig aktiv vernetzt und die Stärkung dieser Netzwerke und Kooperationen war ein wichtiger Schwerpunkt. So wurde 2004 unter Beteiligung von „Brot für die Welt“ das internationale Netzwerk „Friends of the Right to Water“ gegründet, mit dem Ziel der Förderung des Menschenrechtsansatzes und Entwicklung international bindender Rechtsinstrumente wie einer UN-Konvention. In dem Netzwerk sind Menschenrechtsorganisationen, Hilfswerke und Bewegungen aus verschiedenen Ländern Europas, Nord- und Südamerikas, Ghana, Indien und den Philippinen aktiv, die vor allem gemeinsame internationale Aktivitäten wie u.a. die Gegenveranstaltungen zum Weltwasserforum in Mexiko 2006 und Weltsozialforum-Workshops koordinierten.

Auf kirchlicher Ebene hat „Brot für die Welt“ unter dem Dach des Ökumenischen Weltrats der Kirchen (WCC) ein Ökumenisches Netzwerk Wasser (Ecumenical Water Network, EWN) maßgeblich mit auf den Weg gebracht, das bei der Vollversammlung des Weltkirchenrats in Brasilien im Februar 2006 ein offizielles Mandat zum Thema und eine politische Resolution der Vollversammlung erwirkte.

### **FAZIT**

Zu den wesentlichen Lernerfahrungen der Kampagne gehören, dass soziale Bewegungen bzw. sozialer Druck entscheidend sind für die Wirkung von Lobbyarbeit; dass gleichzeitig fachliche Expertise unverzichtbar ist für den Erfolg sozialer Bewegungen; dass soziale Bewegungen, Nichtregierungsorganisationen und Hilfswerke jeweils andere Rollen spielen, und diese verschiedenen Rollen komplementär sein können, wenn gegenseitiges Verständnis und Respekt dafür vorhanden ist; dass die neuen Medien und elektronischen Kommunikationsmöglichkeiten eine wichtige Erweiterung internationaler Netzwerkarbeit bedeuten und qualitative Wirkungssprünge ermöglichen; dass globale Themen wie das Wasser das Potential haben, „internationale Solidarität“ neu auszubuchstabieren – als gemeinsame globale Bewegung auf gleicher Augenhöhe.

Anders als zu Beginn der Kampagne 2003, steht die Privatsektorbeteiligung an der städtischen Trinkwasserversorgung in den Ländern des Südens nicht mehr im Mittelpunkt internationaler Wasserpolitik. Dies ist

## DAS BEISPIEL MENSCHENRECHTWASSER

wesentlich ein Ergebnis und Erfolg des Widerstandes der lokalen sozialen Bewegungen, der nicht unwesentlich von der aufkommenden globalen Wasserbewegung unterstützt wurde.

Inzwischen fokussiert die internationale Wasserpolitik mehr auf die Nutzungsbedingungen in der Industrie und der Landwirtschaft. Dabei geht es auch um die sogenannte „höchstwertige“ Verwendung von Wasser im Kontext weiterer Verknappung. Bei der Frage, ob das Wasser eher für den menschlichen Bedarf oder für die Produktion verwendet wird, nimmt die Weltbank klar Stellung: Wassersicherheit definiert sie an erster Stelle als ein gleichbleibendes Angebot für Industrie und Landwirtschaft – und stellt damit den menschlichen Bedarf hinter Industrie und Agrobusiness. Auch die Rückkehr der Weltbank zur Finanzierung von Großstaudämmen und großer Wasserinfrastruktur mit allen damit verbundenen ökologischen und sozialen Folgen ist eine weitere bedenkliche Tendenz. Das erfordert auch neue Strategien und Bündnisse auf Seiten der jungen globalen Wasserbewegung.

Als Spendenorganisation und kirchliches Hilfswerk kann ein so konzentriertes politisches Engagement wie in der Kampagne MenschenRechtWasser nur zeitlich begrenzt und als Impulsgeber stattfinden. Deswegen übergab „Brot für die Welt“ die Kampagne Ende 2006 an ein neues Wasser-Netzwerk unter dem Dach des Weltkirchenrates. Darin und in seiner Projektarbeit bewegt die Organisation das Thema Wasser weiter.

### **Anmerkung**

(1) GATS meint „General Agreement on Trade in Services“ und ist ein Abkommen zur weltweiten Liberalisierung von Dienstleistungen innerhalb der Welthandelsorganisation WTO.



Adressat  
Internationale Staatengemeinschaft

# **DAS BEISPIEL LANDMINEN UND KONFLIKT DIAMANTEN**

Anne Jung,  
medico international



### **Inszenierte Feldzüge – Strategien internationaler Kampagnenarbeit am Beispiel der Kampagnen zum Verbot von Landminen und von Konfliktdiamanten**

Der Begriff Kampagne stammt aus dem Lateinischen (lat. campus) und bezeichnet ursprünglich einen Feldzug. Dieser militärisch konnotierte Begriff verweist auf eine grundsätzliche Fragestellung im Rahmen kampagnenförmiger Öffentlichkeitsarbeit: Sollte die inhaltliche Konfrontation mit dem Gegner, dem Widersacher einer Kampagne im Vordergrund stehen oder der Dialog? Diese Debatte soll im Folgenden anhand von zwei Beispielen – der internationalen Kampagne für das Verbot von Landminen und der Kampagne Fatal Transactions, die sich gegen die Finanzierung von Konflikten mit natürlichen Ressourcen wie Diamanten und Öl einsetzt – diskutiert werden.

#### **Die Landminenkampagne**

Die internationale Kampagne zum Verbot von Landminen (ICBL) hat sich das Ziel gesetzt, ein bindendes Abkommen zum Verbot aller Minen und minenähnlicher Waffen zu erreichen. Die Forderung nach einem Totalverbot richtet sich an die internationale Staatengemeinschaft, die aufgefordert wird, die hierfür nötigen Abkommen zu verhandeln und zu unterzeichnen. Aus der anfänglich unscheinbaren Initiative einiger weniger Aktivisten, die 1991 die Internationale Kampagne zum Verbot von Landminen ins Leben gerufen haben, erwuchs eine der wirkungsvollsten internationalen Bürgerbewegungen, die zeitweilig über 1000 Organisationen und Verbände in aller Welt vereinte. Millionen von Menschen haben sich den Forderungen der Kampagne angeschlossen. Erstaunlich schnell fand die Idee zur Ächtung einer der heimtückischsten Waffen der neueren Geschichte öffentlichen Widerhall. Zu den Initiatoren gesellten sich zunächst engagierte Journalisten, kritische Rüstungsexperten, Friedensinitiativen, Menschenrechtler und Entwicklungshelfer, dann Kirchenvertreter und hier und da bereits ein Abgeordneter. Ärzte und Juristen kamen hinzu, schließlich die Medien, die Politik, die Vereinten Nationen, Prinzessinnen und Kulturschaffende. Nach sechs Jahren global vernetzter Kampagnenarbeit konnten 1997 weltweit über 130 Regierungen dazu bewegt werden, den so genannten Ottawa-Vertrag zum Verbot von Antipersonenminen zu unterzeichnen. Das Ottawa-Abkommen verbietet die Produktion, die Lagerung, den Einsatz und die Weitergabe von Antipersonenminen, schreibt die Räumung minenverseuchter Gebiete vor sowie die Bereitstellung finanzieller Mittel für Minenopferhilfe. Bis heute haben 151 Staaten den Vertrag unterzeichnet.

Im gleichen Jahr wurde die Frankfurter Hilfs- und Menschenrechtsorganisation medico international gemeinsam mit Partnerorganisationen als Initiator der Kampagne mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet. Nie zuvor sei es gelungen, so das Nobelpreiskomitee, eine Waffe zu verbieten, die überall in der Welt im Gebrauch sei. Das Komitee hob außerdem hervor, dass die Kampagne nicht nur eine wichtige Rolle beim Erreichen eines Vertrages gespielt, sondern auch eine neue Form der internationalen Diplomatie vorangebracht habe. Trotz Widerstandes der Militärgroßmächte und außerhalb der gängigen UN-Strukturen haben mittlere und kleine Staaten im Bündnis mit der „organisierten Zivilgesellschaft“ Erfolge erzielt, die sie allein nie hätten erzielen können.

Bei allem Erfolg hat die Kampagne ihr Ziel, ein Verbot aller Minen und minenähnlicher Waffen, bislang nicht erreichen können: Der Ottawa-Vertrag verbietet nur eine bestimmte Gruppe von Minen, die sogenannten Anti-Personen-Minen, wohingegen der Einsatz von Anti-Fahrzeug-Minen nach wie vor erlaubt ist. Das Verbot von Antipersonenminen wird zudem durch Alternativen und Neuentwicklungen hintergangen.

#### **Die Diamantenkampagne**

Die Kampagne Fatal Transactions informiert europäische Öffentlichkeiten über den politischen und ökonomischen Zusammenhang von Kriegen in Afrika und der Ausbeutung von natürlichen Ressourcen. Die Kampagne wurde 1999 von vier europäischen Hilfs- und Rechercheorganisationen gegründet. Sie zielt darauf den Handel mit Diamanten und anderen natürlichen Ressourcen aus Krisengebieten zu unterbinden, um Konflikten auf diese Weise die materielle Basis zu entziehen. Transnationale Unternehmen werden aufgefordert, sich aus den Geschäften mit sog. „Konfliktressourcen“ zurück zu ziehen. Im Zentrum von Fatal Transactions steht von Beginn an der Diamantenhandel mit afrikanischen Bürgerkriegsländern, aus dessen Erlös in Angola, der Demokratischen Republik Kongo und in Sierra Leone über Jahre hinweg blutige Bürgerkriege finanziert wurden. Die Kampagne forderte den Rückzug der Diamantenindustrie aus allen Konfliktregionen. Parallel hierzu werden Diamanten exportierende und importierende Staaten aufgefordert, das bestehende UN-Embargo gegen Konfliktdiamanten einzuhalten und dar-

über hinaus ein effektives Kontrollsystem einzurichten, um den Handel mit Konfliktdiamanten zu unterbinden. Der erste größere Erfolg der Kampagne war die Einrichtung des Kimberley Process Certification Scheme (KPCS). In diesem Abkommen verpflichten sich Diamanten importierende und exportierende Länder keine Konfliktdiamanten mehr zu handeln. Nicht zuletzt aufgrund der fehlenden Kontroll- und Sanktionsmechanismen ist das KPCS jedoch umstritten. Eine internationale Regelung, die den Handel mit Konfliktressourcen allgemein untersagt, konnte bisher nicht durchgesetzt werden.

## Kampagnenstrategien und Methoden

Minen und Diamanten – unterschiedlicher könnten die Kampagnengegenstände in ihrer Symbolik nicht sein – auch wenn beide Kampagnen auf den Schutz der Zivilbevölkerung ausgerichtet sind. Minen gelten als Symbol für Krieg und Zerstörung, Diamanten als Sinnbild für Liebe, Glück und Leidenschaft. Genau dieser Unterschied erwies sich kampagnenstrategisch als Vorteil für Fatal Transactions: Die Angst der Industrie, die durch millionenschwere Werbemaßnahmen aufgebauten positiven Attribute von Diamanten könnten öffentlich mit den Opfern afrikanischer Bürgerkriege in Verbindung gebracht werden, war so groß, dass sich die Industrie schnell zu Entgegenkommen bereit fand. Der Weltmarktführer im Diamantenhandel, die britisch-südafrikanische Firma De Beers, geriet regelrecht in Panik und versprach unmittelbar nach dem Start von Fatal Transactions, sich aus Konfliktregionen wie Angola zurückzuziehen. Parallel initiierte De Beers Impfkampagnen in den betroffenen Ländern. Außerdem war das Unternehmen zentral an dem Zustandekommen des Kimberleyabkommens beteiligt und initiierte zudem Entwicklungsprojekte in Diamantenregionen. Das Unternehmen spürte die Dringlichkeit, sein Image in der Öffentlichkeit zu verbessern. Diese PR-Maßnahmen verweisen auf einen generellen Wandel von Unternehmensstrategien. Er ist als Erfolg der globalisierungskritischen Bewegung zu bewerten; neben der „Geiz ist Geil“-Kultur wird das „ethische Bewusstsein“ der Konsumentinnen und Konsumenten in den Ländern des Nordens größer und kein Unternehmen möchte als ethisch verwerflich gebrandmarkt werden.

Ausgelöst wurde dieser neue Trend durch den Skandal um die geplante Versenkung der Ölplattform Brent Spar durch den Ölkonzern Shell, der als „PR-Desaster des Jahrhunderts“ (1) bezeichnet wurde. Seither schmücken sich nahezu alle größere Unternehmen – von der Rüstungsindustrie einmal abgesehen – mit ihrem sozialen Engagement. Jüngstes Beispiel hierfür ist die Ölfirma BP, deren Werbung („Beyond Petroleum“ hat den Firmennamen „British Petroleum“ faktisch ersetzt) den Anschein erweckt, Öl würde nur noch gefördert, um damit den Umweltschutz und humanitäre Projekte voran zu bringen. (2)

## Appell an Staat oder Unternehmen?

Dieser „Naming and Shaming“-Strategie folgend, agierte Fatal Transactions zunächst primär als Aufklärungs-Kampagne; denn das Wissen über Konfliktdiamanten war Ende der 1990er Jahre in der Öffentlichkeit kaum verbreitet. Die Forderung nach einem Rückzug aus Konfliktregionen richtete die Kampagne zunächst direkt an die Industrie, um eine freiwillige Selbstkontrolle zu erreichen. Die Minenkampagne hingegen wendete sich primär an die internationale Staatengemeinschaft, um eine verbindliche Regulierung zu erreichen. Dieser zentrale strategische Unterschied drückte sich auch in einem unterschiedlichen Verständnis von Öffentlichkeit aus.

Die Kampagne zum Verbot von Landminen hat als Protest-Kampagne die Aktivierung einer breiten Öffentlichkeit im Blick gehabt. Die Mobilisierung erfolgte über Demonstrationen, Veranstaltungen, Unterschriften-Aktionen und vielem mehr. Prominente Fürsprecher wurden gewonnen, um den politischen Druck zu vergrößern. Hierauf aufbauend wurden Lobby-Gespräche auf nationaler und internationaler Ebene (EU und UN) geführt. Außerdem setzte die Kampagne auf Konfrontation mit der Rüstungsindustrie, publizierte die Namen der Minen herstellenden Firmen. Heute benennt sie jene Firmen, die den Bestimmungen des Ottawa-Vertrages zuwider handeln.

Anfangs richtete sich Fatal Transactions noch an eine breite Öffentlichkeit, vor allem basierend auf einer intensiven Pressearbeit. Inzwischen informiert sie primär ein Fachpublikum. Hierbei handelt es sich z.B. um Konferenzen mit EU-Abgeordneten oder universitäre Tagungen. Protestaktionen finden nur in geringem Ausmaß statt. Vereinzelt wurden Juweliere besucht und nach der Herkunft ihrer Diamanten befragt, die britische Organisation global witness nutzte den „Valentines Day“ in Großbritannien, um Konfliktdiamanten medial in Szene zu setzen. Bisher gelang es nur selten, einer breiten Öffentlichkeit Handlungsoptionen anzubieten und so das Druckpotential auf die Industrie zu erhöhen. Dennoch fürchteten die Diamantenunternehmen lange Zeit einen Konsumentenboykott. Analysten rieten im Jahr 2000 zum Verkauf von De Beers Aktien auf Grund der Bedrohung durch „Dritte Welt-

Gruppen“. Zu einem solchen Boykott hatte die Kampagne jedoch niemals aufgerufen.<sup>(3)</sup> Resultierend aus der anfänglich intensiven Pressearbeit wird die Kampagne noch immer medial mit Interesse begleitet. Die polare Verbindung von Diamanten und Kriegen ist für Journalisten offenbar ein „sexy“ Thema. Es erschienen mehrere Dokumentationen und Dossiers, ein „Tatort“ und zuletzt der vielbeachtete Film „Blood Diamond“ mit Leonardo DiCaprio.

## Der Kimberley-Prozess

2000, etwa ein halbes Jahr nach der Lancierung der Kampagne, begann auf Grund des öffentlichen Drucks der „Kimberley-Prozess“, in dem sich Regierungen unter Beteiligung von Industrie und einigen Nichtregierungsorganisationen zusammenfanden, um ein Modell für den Handelsstopp von Konfliktdiamanten zu erarbeiten.

Das „Kimberley Process Certification Scheme“ (KPCS) trat 2003 in Kraft. Diamanten importierende und exportierende Länder verpflichteten sich darin, ab dem 01.01.2003 keine Konfliktdiamanten mehr zu handeln. Das KPCS ist als Selbstverpflichtungssystem gedacht, es ist nicht bindend und zudem von unabhängigen Institutionen schwer zu überprüfen. Bis heute ist kein geregelter und effektiver Überwachungsmechanismus etabliert worden. Solange jenen, die weiterhin mit Konfliktdiamanten handeln, keine Sanktionen drohen, bleibt die Selbstverpflichtung ein meist zahnloser Tiger. medico international fordert im Rahmen von Fatal Transactions zum einen weitere Regularien zur Überprüfung des Abkommens und Bestrafungsmechanismen für jene, die gegen das Abkommen verstoßen. medico fordert darüber hinaus aber auch, dass nicht nur der Handel reguliert wird, sondern die dramatischen Förder- und Arbeitsbedingungen in den Diamantengebieten wesentlich verbessert werden. Diesen Aspekt berücksichtigt das bisherige Zertifizierungsabkommen nicht. Letztendlich dient das KPCS vor allem dem Schutz von Diamanten und nicht dem der Minenarbeiter, den Gemeinden oder der Bevölkerung in den betroffenen Ländern (4).

## Kampagnenarbeit in einer globalisierten Welt

Die Minenkampagne wird von Organisationen und Einzelpersonen aus weiten Teilen der Welt getragen. In Afghanistan, El Salvador, Kenia und vielen anderen Ländern wurden Sektionen der ICBL ins Leben gerufen. Die kampagneninternen politischen Differenzen zeigten sich unabhängig von dem Herkunftsland bei der Frage, ob ein umfassendes Verbot aller Minen und minenähnlicher Waffen gefordert werden soll oder nur das Verbot von Antipersonenminen, um bessere Erfolgchancen zu haben. Fatal Transactions konnte bisher nur eingeschränkt mit Organisationen aus dem Süden kooperieren. Zum einen war dies aus Sicherheitsgründen nicht immer möglich, in Ländern wie Angola sind Menschen, die sich zu kritisch äußern, politischer Repression ausgesetzt. Ende der 1990er Jahre befanden sich viele der rohstoffreichen Länder im Krieg, was die Kommunikation weiter erschwerte. Dennoch wurde immer versucht, die afrikanische Zivilgesellschaft einzubinden.<sup>(5)</sup>

## Fallen der Kampagnenarbeit

Die Internationale Kampagne zum Verbot von Landminen hat mit öffentlichem Druck ein wirksames, aber nicht hinreichendes Abkommen politisch durchgesetzt. Der Ottawa-Vertrag erlaubt weiterhin den Einsatz von Anti-Fahrzeug-Minen. Die ICBL hat das Abkommen aus strategischen Gründen befürwortet, da mehr zum damaligen Zeitpunkt politisch nicht durchsetzbar schien. Über den Ottawa-Vertrag wurde in den Medien ausführlich berichtet. Im Anschluss war es schwer, die Öffentlichkeit weiterhin für das Thema zu interessieren oder gar zu mobilisieren: Nachbesserungen in einem bestehenden Abkommen zu fordern, ist aus Kampagnensicht langweilig. Rae Mc Grath, Minenräumer und Aktivist für das Verbot von Landminen, bemerkte zu diesem Dilemma: „Hat man puren Whisky einmal mit Wasser verdünnt, lässt sich das nicht mehr rückgängig machen.“ Dass es nach einer Öffentlichkeitsflaute wieder gelang, das Thema auf die politische Agenda zu bekommen, ist vor allem der Unterstützungsarbeit vieler Aktivistinnen und Aktivisten zu verdanken. Zudem erhält die Thematik durch die Kriege in Afghanistan, in Irak und Libanon neue Aktualität.

Bei aller Kritik: Das Ottawa-Abkommen als international bindendes zwischenstaatliches Abkommen geht weit über das selbstverpflichtende Kimberley Process Certification Scheme (KPCS) gegen Konfliktdiamanten hinaus. Fatal Transactions setzte von Anfang an auf eine freiwillige Selbstverpflichtung. Die Kampagne war dialogorientiert und scheute einen konfrontativen Kurs – z.B. durch die Mobilisierung einer breiten Öffentlichkeit. Möglicherweise hätte Fatal Transactions ein substantielleres Abkommen politisch durchsetzen können, wenn es einen spürbaren internationalen öffentlichen Druck der

Zivilgesellschaft gegeben hätte. Die enge Zusammenarbeit mit der Industrie während des Kimberley-Prozesses brachte Fatal Transactions streckenweise in eine schlechte Verhandlungsposition: Die Industrie wurde mit ihrer „Umarmungstaktik“ nicht müde, die große Übereinstimmung mit der Position der Nichtregierungsorganisationen zu betonen. Für die Öffentlichkeit und die Medien waren die Unterschiede teilweise nicht mehr erkennbar. (6)

### FAZIT

Die ökonomische Globalisierung scheint den Handlungsspielraum nationaler Staaten immer weiter einzuschränken und private Akteure übernehmen seit einigen Jahren immer mehr Steuerungsaufgaben. Darauf haben viele Kampagnen bewusst und unbewusst mit einer veränderten Kampagnenstrategie reagiert, indem sie als wichtigsten Adressaten die Industrie ausgemacht haben. Der Schriftsteller Robert Menasse bemerkt in diesem Zusammenhang: „Globalisierung, so wie sie heute stattfindet, ist die technisch perfekte Restaurierung des Geists der Vorzeit der Neuzeit. (...) Das notwendige Primat der Politik über die Wirtschaft als Kampf gegen die Herrschaft der Wirtschaft über alle anderen Lebensbereiche war keine Erfindung von Marx, sondern logischer Anspruch des aufgeklärten Denkens insgesamt.“ (7) Öffentlichen Druck aufzubauen und die Politik wieder ins Zentrum zu rücken, deren Repräsentanten sich heute oft unter Verweis auf das Primat der Ökonomie aus der Verantwortung stellen, sollte daher eine zentrale Aufgabe von entwicklungs- und umweltpolitischer Kampagnenarbeit sein. Deswegen ist es nicht hinreichend, wenn sich internationale Kampagnenarbeit ausschließlich an Unternehmen wendet. Erreichte Abkommen sollten staatlich bzw. supra-staatlich kontrolliert werden und einen verpflichtenden Charakter haben. Deswegen muss eine unternehmensbezogene Kampagne sich auch immer an staatliche oder staatsähnliche Instanzen richten und diese auffordern, ihre Kontrollaufgabe gegenüber der Wirtschaft wahrzunehmen.

### Anmerkungen

(1) Managermagazin 06/03.

(2) Die Debatte um die Glaubwürdigkeit und Nachhaltigkeit dieser Maßnahmen kann an dieser Stelle nicht geführt werden. Siehe daher: Tanja Brühl (u.a.) Hg: Die Privatisierung der Weltpolitik. Berlin 2001

(3) In Ländern wie Botswana trägt der Diamantenhandel zur Demokratisierung bei. Daher sah Fatal Transactions von einem generellen Boykottaufruf gegen afrikanische Diamanten ab.

(4) Vgl. hierzu: Partnership Africa Canada: The Heart of the Matter: Sierra Leone, Diamonds and Human Security von 2000, die in enger Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Organisationen aus Sierra Leone entstand.

(5) Vgl. Abu Brima: To mine or not to mine. Freetown 2006.

(6) Erschwerend kam hinzu, dass die Recherche-Organisationen global witness und Partnership Africa Canada im Kimberley-Prozess Beratungsaufgaben übernahmen. Die Debatte, bis zu welchem Punkt dies sinnvoll ist, kann an dieser Stelle nicht genauer ausgeführt werden.

(7) Robert Menasse: Die Zerstörung der Welt als Wille und Vorstellung. Frankfurter Poetikvorlesungen. Frankfurt 2005



Die Debatte um die „Privatisierung des Politischen“ stand im Zentrum von Panel II. Hier fragten wir, ob und wie die von Nichtregierungsorganisationen mobilisierte Öffentlichkeit zu diesen Politiken beigetragen hat. Anhand des Beispiels von Public Private Partnership Projekten, Selbstverspflichtungsabkommen der Industrie und der internationalen Gesundheitspolitik debattieren wird darüber, welche konkreten Auswirkungen eine Privatisierung des Politischen auf Demokratie und gesellschaftliche Steuerungsfähigkeit hat.

Die Privatisierung des Politischen

**KAMPAGNENARBEIT  
IM  
KONTEXT  
VON  
SELBST  
VERPFLICHTUNGS  
ABKOMMEN**



**DER  
RÜCKZUG  
DES  
STAATES  
UND  
DIE  
NEUE  
MACHT  
PRIVATER  
AKTEURE**

Michael Windfuhr,  
Brot für die Welt

# DER RÜCKZUG DES STAATES UND DIE NEUE MACHT PRIVATER AKTEURE

**1.** Die Geschichte der Privatisierung steht in einem untrennbaren Zusammenhang mit der Veränderung von Staatlichkeit (1). Der Rückzug des Staates und die damit einhergehende Privatisierungswelle begann in der Entwicklungspolitik bereits Mitte der 70er Jahre als der damalige Weltbankpräsident Robert McNamara und der britische Architekt John Taylor das „Lob der Selbsthilfe“ formulierten. Unter dem Motto „Förderung der Selbsthilfekapazität“ wurde in der Folge die Rolle des Staates als zweitrangig betrachtet. Radikaler wurde der Rückzug des Staates dann ab Ende der 70er Jahre von Margret Thatcher propagiert und im Rahmen der Strukturanpassungspolitik der internationalen Finanzinstitutionen global verbreitet.

**2.** In doppelter Hinsicht kommt Nichtregierungsorganisationen eine Rolle in dem neu gedachten Verhältnis von Staatlichkeit und Privatisierung zu. Zunächst sind sie kostengünstige Umsetzer von (Entwicklungs)- Programmen. In vielen Entwicklungsländern sind große NGOs entstanden, die das Gesundheits- oder Bildungswesen einiger Länder entscheidend mitorganisieren. Manche NGOs sind dabei zu Organisatoren des dritten Sektors zwischen Staat und Markt geworden: Sie können durch die Integration ehrenamtlicher Arbeit spezifische Leistungen erzielen wie sie weder durch staatliche Stellen noch durch eine reine privatwirtschaftliche Dienstleistungsfirma erbracht werden können. NGOs bieten jedoch in vielen Ländern soziale Dienstleistungen auch in direkter Konkurrenz zu staatlichen Stellen und privaten Dienstleistungsfirmen an. In solchen Situationen verwischt mehr und mehr die Rollenzuteilung. In der Regel setzt sich dann jener Anbieter von sozialen Dienstleistungen durch, der im Preis/Leistungsverhältnis das beste Angebot machen kann. Gerade dann, wenn NGOs bei der Umsetzung von Programmen auf eine parallele Arbeit zur Veränderung der gesellschaftlichen oder politischen Rahmenbedingungen verzichten, werden sie reinen Dienstleistungsfirmen oder Beratungsfirmen (Consulting) immer ähnlicher. Die EU bevorzugt in der Umsetzung der Entwicklungspolitik bereits gut funktionierende Dienstleister, ob kommerziell oder offiziell gemeinnützig orientiert. Der Wettbewerb um EU Gelder zwischen diesen beiden Organisationsformen nimmt kontinuierlich zu und das gesellschaftsverändernde Potential zivilgesellschaftlicher Mobilisierung und Selbstorganisation ist dabei als eigenständiges Ziel nicht mehr relevant.

**3.** Mit dem Rückzug des Staates, vor allem aus seiner Kontroll- und Überwachungsfunktion gegenüber privaten Akteuren, hat noch ein weiteres Tätigkeitsfeld von NGOs an Bedeutung gewonnen: die Wachhund-Funktion („Watch-Dog“). Diese Watch-dog-Arbeit hat einen zweiten Typ von NGOs kreiert bzw. bei großen Dienstleistungs-NGOs einen zusätzlichen Arbeitsbereich entstehen lassen.(2) Dieser widmete sich zunächst der Überwachung staatlicher Politik. Helsinki-Watch entstand Mitte der 1970er Jahre als Menschenrechts- und Abrüstungsüberwachungsinstitution, Greenpeace wurde in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre immer berühmter. Viele andere vergleichbare Organisationen entstanden seitdem. Neben der Überwachung staatlicher Politik haben die Watch-Dogs längst begonnen, auch private Akteure wie transnationale Firmen zu überwachen.

**4.** Verbunden mit der gesteigerten Nachfrage nach diesen zwei Rollen – Dienstleistung und Überwachung – sind in den 1980er und 1990er Jahren zahlreiche neue NGOs entstanden. Am schnellsten war das Wachstum in den Ländern des Südens, in denen die Zahl der NGOs regelrecht explodierte (3). Aber auch auf internationaler Ebene sind zahlreiche neue internationale NGOs oder auch NGOs-Netzwerke entstanden, womit auch ihre Bedeutung in der öffentliche Wahrnehmung zugenommen hat. Jedoch wurde und wird die eigene Bedeutung immer wieder auch überschätzt. Denn nach Jahren des Engagements wird deutlich, dass zivilgesellschaftliche Gruppen die Verluste an staatlicher Regulierung und Kontrolle nicht ausgleichen können. Im Bereich der Watch-Dog Funktionen können NGOs wichtige Aufgaben der Überwachung zwar punktuell übernehmen, sie können allerdings nicht garantieren, Transnationale Konzerne (Transnational Companies, TNCs) flächendeckend zur Verantwortung zu ziehen. TNCs, die teilweise in über 190 Ländern aktiv sind, können von NGOs keinesfalls annähernd umfassend kontrolliert werden. Zwar hegten viele die Hoffnung, dass zivilgesellschaftliche Akteure die Ausfälle und Lücken staatlichen Handelns zumindest teilweise „privat“ ausgleichen könnten, doch wurden sie im faktischen Vollzug schwer enttäuscht. Die Lücke in Steuerung und Überwachung, die der Rückzug des Staates hinterlässt, ist groß und „privat“ nur schwer zu schließen.

**5.** Vor dem Hintergrund des Rückgangs nationalstaatlicher Steuerungskapazität, gewinnen Menschenrechte für die Arbeit von NGOs an Bedeutung. Im Rahmen legalistischer Ansätze haben mehr und mehr NGOs begonnen, die Rechenschaftspflicht staatlicher Stellen und die Kontrolle privater Akteure durch den Staat einzufordern.



# DER RÜCKZUG DES STAATES UND DIE NEUE MACHT PRIVATER AKTEURE

Das Thema Menschenrechte wird auf diese Weise genutzt, um Mindeststandards staatlicher Aufgaben zu benennen und einzuklagen. Sie bieten dadurch einen neuen Rahmen auch für die Debatte um die Privatisierung. Menschenrechte definieren welche Leistungen (Dienstleistungen, Kontrollfunktionen) ein Staat zu erbringen hat. Selbst wenn bestimmte Dienstleistungen oder Kontrollfunktionen privatisiert werden, muss der Staat dennoch sicherstellen, dass sie angemessen funktionieren und der Zugang auch für Arme und Benachteiligte in einer Gesellschaft gewährleistet ist. Nicht selten stellt sich nach sorgfältiger Kalkulation von Aufgaben und Risiken heraus, dass für Aufgaben in der Grunddaseinsvorsorge Privatisierung teurer ist, als öffentliche Erbringungsformen; dies nicht zuletzt weil private Lösungen zahlreiche Nutzer ausschließen.

**6.** Im Gesamtkontext der Privatisierung und Globalisierung können gerade private Akteure einen Machtgewinn verbuchen, allen voran Transnationale Konzerne (TNCs). Die Aufgabe der Kontrolle privater Akteure lag historisch beim Nationalstaat. Dieser kontrollierte die Einhaltung arbeitsrechtlicher Standards, Umweltauflagen oder die Produktsicherheit. Diese Aufgaben werden in westlichen Industrieländern in der Regel auch nach wie vor vom Nationalstaat bzw. der EU wahrgenommen. Die Kontrollaufgaben sind zu Teilen an private Akteure übergeben worden, dennoch muss der Staat sicherstellen, dass die privaten Akteure den staatlichen Vorgaben Folge leisten.

Drei Entwicklungen verändern die Rolle des Nationalstaates gerade in Ländern des Südens. Die neue internationale Wettbewerbssituation macht es für Nationalstaaten zunehmend schwieriger, vorhandene Sozial- und Umweltstandards zu verteidigen oder gar neue Standards durchzusetzen. Die Verhandlungsmacht privater Akteure ist dadurch enorm verstärkt worden. Im Bemühen, möglichst viele ausländische Direktinvestitionen anzuziehen, zeichnet sich in vielen Ländern des Südens die Bereitschaft zu weitgehenden Zugeständnisse an die Unternehmen ab: die Unternehmenssteuern oder Umwelt- und Sozialauflagen werden gesenkt.

Internationale Rahmenbedingungen wie bilaterale bzw. regionale Handelsabkommen oder auch Auflagen internationaler Finanzinstitutionen bestimmen die Regulierungsfähigkeit von Staaten oft nicht nur in Handelsfragen, sondern inzwischen weit darüber hinaus, bis hin zu Fragen, wie und in welcher Form Dienstleistungen zu erbringen oder Investitionen zu handhaben sind.

Die Zahl der fragilen Staaten ist in den letzten drei Jahren von 17 auf 26 gestiegen, fast 500 Millionen Menschen leben in diesen Ländern. Hier funktioniert Staatlichkeit nur noch rudimentär und das Leben ist weitgehend privatisiert, inklusive bewaffneter Gruppen. Internationale Konzerne operieren hier in der Regel im Schutz privater Sicherheitskräfte.

**7.** Vor dem Hintergrund der wachsenden Macht privater Akteure gibt es seit langem Versuche, insbesondere transnationale Konzerne in ihren Aktivitäten besser zu überwachen. Völkerrechtlich gab es zahlreiche Bemühungen rechtlich bindende Standards für die Tätigkeit von Firmen zu entwickeln. Wichtigster Ort hierfür ist die älteste Sonderorganisation der Vereinten Nationen, die Internationale Arbeitsorganisation (ILO). Sie hat inzwischen mehr als 185 Konventionen geschaffen, die von einer unterschiedlichen Anzahl von Ländern ratifiziert wurden. So ist es ihr in den letzten Jahren sehr gut gelungen ein Basisverständnis von Kernarbeitsnormen zu etablieren. Acht zentrale Konventionen der ILO wurden unter dem Stichwort Kernarbeitsnormen zusammenfasst und in einer ILO-Konferenz von allen Mitgliedern noch einmal als zentrales Normenwerk bestätigt. Die Kernarbeitsnormen decken allerdings nur den Mindestschutzbedarf ab, wie Schutz vor Sklaverei und anderen Formen ausbeuterischer Arbeit, Schutz vor Diskriminierung, das Verbot der Kinderarbeit und das Recht sich zu organisieren.

**8.** Andere Versuche, international verbindliche Regeln für unternehmerisches Handel zu formulieren sind bislang noch nicht weit gediehen. Anfang der 1980er Jahre wurde unter dem Dach von UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) versucht, einen Verhaltenskodex für TNCs zu erstellen. Das Vorhaben wurde nach mehreren Jahren erfolgloser Verhandlungen eingestellt. Das Bemühen, Umwelt- und Sozialstandards im Regelwerk der WTO zu verankern und dadurch Importbeschränkungen gegenüber Produkten zu erlauben, die unter Verletzung bestimmter anerkannter Standards produziert wurden, scheiterte am Widerstand der Entwicklungsländer bereits 1996. Neue Hoffnungen auf eine möglicherweise verbindliche Festlegung von Normen für Unternehmen entstanden, als die Unterkommission für Menschenrechte der Vereinten Nationen im Jahr 2003 UN-Normen für Unternehmen verabschiedete, die weit über die Kernarbeitsnormen der ILO hinausreichten. Diese Normen sind allerdings bislang von keinem zwischenstaatlichen Gremium angenommen worden. Da es mit John

# DER RÜCKZUG DES STAATES UND DIE NEUE MACHT PRIVATER AKTEURE

Ruggie seit 2005 einen besonderen Repräsentanten der Vereinten Nationen für das Thema Transnationale Konzerne und andere Unternehmensformen gibt, bleibt das Thema der UN-Normen für TNCs jedoch auf der Agenda. Über die Zukunft dieses Regulierungsversuchs ist deshalb noch nicht entschieden.

**9.** Auf Grund der stockenden Entwicklung verbindlicher internationaler Rechtsinstrumente, haben vor allem Instrumente freiwilliger Selbstverpflichtung an Einfluss gewonnen. Unternehmen aus allen Teilen der Welt bevorzugen diese ohnehin, da sie mehr unternehmensspezifische Anpassungen erlauben. Die wachsende internationale Öffentlichkeit für die sozialen und ökologischen Auswirkungen von Unternehmenstätigkeiten hat im letzten Jahrzehnt zu einer enormen Zunahme solcher freiwilliger Instrumente geführt und mit dazu beigetragen, dass das Thema „Corporate Social Responsibility“ (CSR, dt. unternehmerische gesellschaftliche Verantwortung) entscheidend in vielen Firmen geworden ist. Nicht wenige Unternehmen haben inzwischen eigenständige Beauftragte für CSR.

In den 1990er Jahren haben zahlreiche Firmen begonnen, entweder in Form von firmen- oder branchenspezifischen Verhaltenskodizes, freiwillige Selbstverpflichtungen in Bezug auf bestimmte soziale und ökologische Standards einzugehen. Die einzelnen Kodizes unterscheiden sich jedoch erheblich in ihrem Verpflichtungsumfang sowie in den Kontroll- und Sanktionsmechanismen. Im Umfeld dieser Kodizes ist inzwischen auch eine private Industrie der Überwachung entstanden bzw. traditionelle Rechnungsprüfungsfirmen haben sich ein neues Arbeitsfeld im Bereich von Sozial- und Ökoaudits erschlossen.

Kritiker haben von Beginn an auf die Gefahr einer zu großen Willkür bei der Standardsetzung hingewiesen. Diese Probleme sind durch die Bekräftigung der Kernarbeitsnormen durch die ILO im Jahr 1998 etwas geringer geworden, da sie sich als Referenzgröße erweisen. Die Überarbeitung der ebenfalls freiwilligen OECD Leitsätze für Multinationale Unternehmen im Jahr 2000 hat zudem ein weiteres Referenzdokument geschaffen, dass von vielen Firmen für ihre freiwilligen Selbstverpflichtungen genutzt wird.

**10.** Im Jahr 2000 wurde schließlich auf Initiative des damaligen Generalsekretärs der Vereinten Nationen, Kofi Annan, der Global Compact im Hauptquartier der Vereinten Nationen im Beisein von mehreren Dutzend globalen Wirtschaftsführern ins Leben gerufen. Kofi Annan hatte die Idee beim Weltwirtschaftsforum in Davos 1999 erstmals vorgestellt. Der Global Compact umfasst zehn Prinzipien aus den Bereichen Menschenrechte, Arbeitsrechte, Umweltschutz und Korruptionsbekämpfung. Alle Unterstützer verpflichten sich, ihre eigene Arbeit an diesen Prinzipien zu orientieren. Der Global Compact ist als Netzwerk verschiedener Akteure aufgebaut. Organisatorischer Kern sind neben einem kleinen Sekretariat sechs beteiligte Unter- und Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, wie das Hochkommissariat für Menschenrechte oder die ILO. Über 3.700 Interessenvertreter (stakeholder) wie Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen, Wirtschaftsverbände oder Wissenschaftsinstitutionen haben sich seitdem freiwillig dem Global Compact verpflichtet.

Gestartet wurde der Global Compact in erster Linie als Lern- und Dialogforum zu Fragen verantwortungsvollen unternehmerischen Handelns und war prinzipiell nicht als Ersatz für staatliche Regulierung gedacht. Die Unterstützer, d.h. vor allem die Global Compact Unternehmen, wurden eingeladen, gemeinsam mit anderen Akteuren positive Pilotprojekte für soziale Unternehmensverantwortung mit gesamtgesellschaftlichem Nutzen umzusetzen. Eine Überwachung der Unternehmen war und ist nicht vorgesehen. Allerdings müssen die Mitgliedsunternehmen in einem jährlichen Bericht dokumentieren, inwieweit sie Fortschritte bei der Umsetzung der zehn Grundprinzipien machen.

Der Global Compact ist zum prominentesten Instrument für Unternehmensverantwortung geworden. Allerdings hat er von Beginn an sehr viel Kritik auf sich gezogen. Die meisten Vorwürfe richten sich dagegen, dass Firmen sich in ihrer Öffentlichkeitsarbeit als Global Compact Unternehmen darstellen konnten, ohne wirkliche Gegenleistungen zu erbringen. Das Unternehmensverhalten wurde und wird nirgendwo im Hinblick auf konkrete Standards abgeglichen. Mitarbeiter des UN-Kinderhilfswerkes UNICEF waren zum Beispiel fassungslos, als sich Kofi Annan öffentlich mit dem Vorstandsvorsitzenden von Nestlé traf. Jahrzehntelang hatte sich UNICEF gegen die Praktiken von Nestlé gewandt, in afrikanischen Krankenhäusern für Babyfertiernahrung zu werben, wissend, dass sich dies negativ auf die Stillrate der Mütter auswirkt. Trotz des Vorliegens von Berichten, dass Nestlé in einigen Ländern noch immer diese Praxis aufrechterhält, konnte Nestlé auf einmal als Global Compact-Unternehmen auftreten.

Aufgrund massiver Kritik am „Weißwaschen von Unternehmen“, wurden die Kontrollmechanismen des Global Compact 2005 gründlich überarbeitet.

# DER RÜCKZUG DES STAATES UND DIE NEUE MACHT PRIVATER AKTEURE

Der Global Compact beschloss dann Mitte 2005 klarere Regeln für die Verwendung seines Logos, um folgenloses Trittbrettfahren zu unterbinden. Unternehmen, die den verlangten Fortschrittsbericht nicht vorlegen, können von der Global Compact Liste gestrichen werden. Neu ist auch, dass die OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen als Referenzrahmen für das Verhalten der Global Compact Unternehmen genannt werden und damit die 10 Prinzipien des Global Compact eine erhebliche Detaillierung erfahren haben.

Die veränderten Regeln waren notwendige Voraussetzung dafür, den Global Compact als Instrument für Corporate Social Responsibility ernster nehmen zu können. Für eine Auswertung der Ergebnisse dieser Veränderungen ist es zu früh, denn noch fehlen Beispiele wie der Global Compact mit Firmen umgehen wird, die gegen seine Bestimmungen verstoßen. Die Kritik besteht jedoch weiterhin: viele NGOs halten die Überwachungsmechanismen des Global Compact noch immer für zu schwach. Allerdings ist in vielen Ländern inzwischen eine beachtliche Zahl von NGOs formell Unterstützer des Global Compact geworden. Angesichts der Schwierigkeiten verbindliche Regeln einzuführen, versuchen viele NGOs die wenigen vorhandene Möglichkeiten zu nutzen, um CSR zu stärken.

**11.** Der Streit zwischen der Bedeutung freiwilliger Selbstverpflichtungen und ordnungspolitischer Rahmensezung hat in Deutschland eine besondere Bedeutung, da in Deutschland Ordnungsrecht umfassender und regelmäßiger eingesetzt wird, als im angelsächsischen Bereich, in dem es mehr freiwillige betriebliche und überbetriebliche Initiativen gibt. Ordnungsrechtliche Bestimmungen sind leichter durchzusetzen, leiden aber unter dem Problem, dass auf globaler Ebene kein Äquivalent für die nationale ordnungsrechtliche Durchsetzung existiert. Ordnungsrechtliche Regelungen sind zudem nur im formellen Sektor wirkungsvoll. In Ländern in denen der informelle Sektor größere Teile der Wirtschaft dominiert und viele Zulieferdienstleistungen aus dem informellen Sektor kommen, erreicht das Ordnungsrecht schnell seine Grenzen.

**12.** Freiwillige Initiativen eröffnen in einigen Bereich mehr Chancen als staatliche Regulierungen, da sie die Möglichkeit eines flexibleren, schnellen und unbürokratischen Vorgehens bieten. Vorreiterfirmen können sich profilieren. Sie können zudem treibende Kraft für Prozesse im staatlichen Bereich werden. Freiwillige Initiativen können möglicherweise auch besser mit den Arbeits- und Umweltproblemen im informellen Sektor umgehen. Über freiwillige Regeln können komplexe Zulieferketten einfacher kontrolliert werden, wenn beispielsweise Importeure eine Kontrolle der gesamten Zulieferketten durch ihren Lieferanten durchsetzen.

**13.** Freiwillige Vereinbarungen setzen allerdings eine hohe Ernsthaftigkeit bei der Verfolgung und Umsetzung voraus. Eine regelmäßige Berichterstattung und eine unabhängige Überprüfung sind wichtige Elemente um Missbrauch und Trittbrettfahrerei zu vermeiden. Die NGOs und Gewerkschaften alleine können eine solche Überwachung nicht umfassend gewährleisten. Die freiwilligen Vereinbarungen müssen systematisch von professionellen Auditoren überprüft werden.

**14.** NGOs haben eine schwierige Rolle im Umfeld von freiwilligen Instrumenten zur Unternehmenskontrolle. Ein positives Engagement in solchen Zusammenhängen kann Prozesse unterstützen, in denen sich Firmen selbst verpflichten und es zu Veränderungen in vielen Fabriken kommen kann. Im negativen Fall kann die Beteiligung von NGOs jedoch problematischen Prozessen Legitimität verleihen. NGOs müssen deshalb Kriterien entwickeln, um ihre eigene Beteiligung an solchen Prozessen zu bewerten und sollten darüber auch öffentlich Rechenschaft ablegen.

**15.** Der gewachsene Einfluss von NGOs lässt sich auch daran ablesen, dass es mehr und mehr Versuche gibt, NGOs als Akteure zu diskreditieren und ihre Legitimität in Frage zu stellen. Am besten lässt sich dieser Infragestellung durch eigene Transparenz begegnen. In einer pluralistischen Gesellschaft ist das Agieren zivilgesellschaftlicher Akteure erwünscht und sollte staatlich geschützt werden. Die Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit von NGOs unterliegen ansonsten den allgemeinen Gesetzen der politischen Öffentlichkeit. Ist das Anliegen ernsthaft, sind die Fakten gut recherchiert, wird die Stimme der NGOs Gewicht haben.

## FAZIT

Der Verlust staatlicher Steuerungskompetenz gerade im Bereich der Ordnungspolitik, d.h. der Durchsetzung von Standards im sozialen, ökologischen und menschenrechtlichen Bereich, ist schwer auszugleichen. In der „postnationale Konstellation“ (Habermas) bestimmt die Suche nach funktionalen Äquivalenten den Alltag jener Akteure, die eine bessere Kontrolle transnationaler Konzerne erreichen wollen. Zu Teilen können bindende völkerrechtliche Normen, wie die Kernarbeitsnormen oder zahlreiche Bestimmungen aus multilateralen Umweltabkommen genutzt werden, zu Teilen gibt es derzeit nur Ansätze zur Steuerung auf der Basis freiwilliger Abkommen. Wichtig ist es, solche Ansätze zu begleiten und zu unterstützen, wo sie Fortschritte ermöglichen. Gleichzeitig müssen sie eindeutig kritisiert werden, wo sie zum Missbrauch einladen. Es gilt festzuhalten, dass trotz aller Zusagen zu einer neuen Kultur von „Corporate Social Responsibility“, die öffentliche Konfrontation mit unternehmerischem Fehlverhalten eine wichtige Aufgabe von NGOs in den kommenden Jahren bleiben wird.

Die Suche nach Äquivalenten nationalstaatlicher Steuerung muss allerdings fortgesetzt werden und ist ein Prozess der daraufhin ausgerichtet sein sollte, Firmen tatsächlich rechenschaftspflichtig zu machen. Auch bindende Regeln, wie die UN-Normen, können derzeit mangels internationaler Durchsetzungsinstrumente nur national eingeklagt werden. Ihre rechtliche Durchsetzung ist damit vom Funktionieren des nationalen Rechtsstaates abhängig. Als Referenzpunkt für nationales Recht, auch als Möglichkeit für schwächere Staaten, Mindeststandards gegenüber privaten Firmen durchzusetzen, würden die UN-Normen an Bedeutung gewinnen. Möglicher Ersatz für die nationalstaatliche Steuerung wären Formen internationaler Gerichtsbarkeit und Rechenschaftspflicht. Diese gibt es bislang vor allem im Schiedsverfahren der Welthandelsorganisation und in Streitschlichtungsverfahren bilateraler Handels- und Investitionsabkommen. Entsprechend dem Hauptanliegen dieser Abkommen dienen diese Streitschlichtungsformen jedoch vorrangig dem Ziel der Liberalisierung und dem Schutz von Investoren. Freiwillige Verhaltenskodizes sind wie Menschenrechte insgesamt bislang nicht mit einem sanktionsbewährten internationalen Streitschlichtungsmechanismus, wie ihn das Welthandelsregime hat, versehen. Zivilgesellschaftliche Akteure wie NGOs müssen bei der Suche nach Äquivalenten mithelfen, staatliche bzw. zwischenstaatliche Steuerungskapazitäten zu unterstützen. Dabei müssen sie aufpassen nicht selbst die Entstaatlichung von Dienstleistungen und Kontrolle voranzutreiben, weil es dort mögliche Aufträge und Einnahmen für sie gibt. Es gilt die Effekte der eigenen Arbeit kritisch zu begleiten.

## Anmerkungen

(1) Einen guten Überblick über das Nachdenken zur Rolle des Staates hat Erhard Eppler geschrieben: „Auslaufmodell Staat?“, Frankfurt a.M. 2005.

(2) Organisationen wie Greenpeace oder Human Rights Watch sind vor allem im Bereich der Überwachung staatlichen und unternehmerischen Handelns tätig, NGOs wie Brot für die Welt oder medico international haben Wachhund- und Dienstleistungsfunktionen.

(3) NGOs werden hier im engen Sinne als Nichtregierungsorganisationen verwendet, die meistens spenden- oder drittmittelfinanziert Projekte umsetzen. Sie sollen unterschieden werden von anderen zivilgesellschaftlichen Gruppen wie Gewerkschaften und sozialen Bewegungen. Deren Zahl ist zwar auch gestiegen, aber nicht vergleichbar der Zahl sozialer Dienstleistungsorganisationen oder von Lobbygruppen und Interessenvertretungen.



# **PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS IM GESUNDHEITS WESEN**

Christian Wagner,  
BUKO Pharma-Kampagne

## Nicht neu und kein klares Konzept

Public Private Partnerships (PPPs) sind zum Zauberwort in der internationalen Gesundheitspolitik geworden. Sie sollen die AIDS-Katastrophe abwenden, sie sollen vor Malaria schützen, sie sollen die Kinderlähmung ausrotten. Allerdings sind Interaktionen zwischen privater und öffentlicher Sphäre an sich nichts Neues – nur werden sie jetzt als Public Private Partnerships bezeichnet, für die es kein einheitliches Konzept gibt. Das zeigt schon ein Blick auf die Vielzahl unterschiedlicher Akteure im Gesundheitswesen. Public, also öffentlich, sind z.B. die Nationalstaaten und ihre Regierungen, oder supranationale Einrichtungen wie die Weltgesundheitsorganisation WHO. Eindeutig privat sind die weltweit agierenden Pharmakonzerne. Aber wo liegen z.B. Nichtregierungsorganisationen? Privat oder öffentlich? Wo ist die Bill and Melinda Gates Foundation zu verorten? Privat, weil das Geld von einem Privatmann stammt, oder öffentlich, weil Gates das Geld spendet und damit der Allgemeinheit Gutes tut?

In zahlreichen Ländern ist ein zunehmender Verlust staatlicher Kontrolle über die Gesundheitsaktivitäten zu beobachten, hier übernehmen PPPs inzwischen vielfach staatliche Aufgaben. Zum Teil zieht sich der Staat aus der Verantwortung zurück, zum Teil wird er übergangen. Das entspricht einem wichtigen Paradigmenwechsel. Gesundheitsversorgung wird nicht mehr als öffentliche Aufgabe wahrgenommen, sondern verstärkt privaten Akteuren übertragen. In manchen Ländern Afrikas wird nahezu die komplette Gesundheitsversorgung von kirchlichen oder anderen „privaten“ Trägern durchgeführt. Öffentliche Akteure im Sinne von staatlichen Akteuren spielen in diesen Fällen praktisch keine Rolle mehr.

**Die Soziologin Judith Richter unterscheidet drei gesetzte Grundannahmen im Konzept der PPPs: es handelt sich um eine Partnerschaft, die auf unhinterfragtem Vertrauen beruht. Es handelt sich um eine win-win-Situation: alle Beteiligten profitieren von dieser Partnerschaft. PPPs sind pauschal das Modell der Zukunft: sie gelten als Innovation schlechthin und sind geradezu unvermeidlich.**

Der Begriff der „Partnerschaft“ weckt also positive Assoziationen. Aufgrund dessen grenzen sich kritische Positionen von dem Begriff ab und sprechen wertneutraler von „Interaktion“: Public Private Interaction (PPI).

## Auswirkungen von PPIs im Gesundheitswesen

Welche Folgen das Plädoyer für „Partnerschaften“ haben kann, wird besonders an einem wirtschaftlich sehr mächtigen Akteur deutlich: der Pharmaindustrie. In der Weltgesundheitsorganisation (WHO) werden „Partnerships“ hoch gehandelt. Dementsprechend ist ein zunehmender Einfluss der Pharmaindustrie zu beobachten. Pharmaunternehmen sind „gleichberechtigte Partner“, mit denen man sich an einen Tisch setzt und verhandelt. Sie sind nicht Dienstleister, die Medikamente liefern, sondern aktiv an sozialpolitischen Entscheidungen beteiligt. Dies führt zu einer Schwächung der öffentlichen Kontrolle von Konzernen.

Die WHO selbst hat festgestellt, dass vor allem Unternehmen von den PPIs profitieren. Der privatwirtschaftliche Einfluss auf die Gestaltung nationaler und internationaler Politik wird gestärkt. Die Unternehmen haben unmittelbar finanziellen Gewinn durch Steuerersparnisse oder größere Marktanteile. Die Unternehmen gewinnen an moralischer Autorität und Legitimation durch Zusammenarbeit mit UN-Organen, das Unternehmensimage verbessert sich. Es kommt zu einer Risikoverschiebung: Gewinne aus PPIs gehen an Unternehmen, Verluste hingegen an öffentliche Einrichtungen.

Erstaunlicherweise ist der finanzielle Anteil von Pharmaunternehmen an PPIs sehr niedrig. Öffentlich inszenierte Medikamentenspenden an Hilfsprojekte – als Partnerschaft bezeichnet – kosten Pharmafirmen nicht viel. Die Medikamente sind günstig, da lediglich Herstellungskosten anfallen und diese nur einen Bruchteil des Endverkaufspreises ausmachen. Am Ende kann die Medikamentenspende auch noch von der Steuer abgesetzt werden. Den Hersteller kostet das nur einige zehntausend Dollar, der Imagegewinn ist hingegen groß. Wer aber das Programm durchführt – z.B. die WHO, die Deutsche Entwicklungshilfe oder das nationale Gesundheitsprogramm – hat Kosten in Millionenhöhe.

Auch der Anteil der Pharmaindustrie bei PPIs für Entwicklung neuer Medikamente gegen Tropenkrankheiten ist aufschlussreich. Tropenkrankheiten betreffen vor allem Menschen in armen Ländern. Deshalb sind sie kommerziell uninteressant und wurden über Jahrzehnte von der Pharmaindustrie vernachlässigt. Doch langsam wendet sich das Blatt. In den letzten Jahren haben sich für diese „vernachlässigten Krankheiten“ viele Initiativen gebildet, die gezielt neue Medikamente erforschen. Diese so genannten Product Development Partnerships verstehen sich als Public

Private Partnership. Der größte Teil der Gelder (79 Prozent) stammt von wohlthätigen Spendern, 16 Prozent sind öffentliche Gelder, drei Prozent stammen von den UN. Die Pharmaindustrie liefert nur zwei Prozent der Gelder für die PPIs (1). Dennoch zieren sich die Pharmaunternehmen nicht, ständig ihr Engagement in diesem Bereich zu betonen. Sei der finanzielle Beitrag auch noch so klein, die Unternehmen haben volles Mitsprache – und Entscheidungsrecht innerhalb der PPIs. Das nutzen sie auch kräftig zum eigenen Vorteil. Ein Beispiel: GAVI (2) ist eine PPI zur Entwicklung neuer Impfstoffe, und hier haben Pharmahersteller bereits einen großen Coup gelandet. Konzerne haben angekündigt, Impfstoffe gegen Malaria und Pneumokokken zu entwickeln. Dafür wurden ihnen von verschiedenen Regierungen Abnahmegarantien zu festen Preisen gegeben. Minimiertes Risiko mit sicherem Gewinn.

## Mangelnde demokratische Kontrolle und technische Lösungen

Öffentliche Kontrolle ist ein weiteres zentrales Problem der PPIs: Wer sitzt in den Entscheidungsgremien von PPIs, sind die Entscheidungen transparent und wie werden wiederum diese Gremien kontrolliert? Die Antworten hierauf fallen bei vielen PPIs sehr unterschiedlich aus. Oft sind Pharmaunternehmen in den Gremien vertreten (z.B. GAVI) An finanziellen Anteilen macht sich der Einfluss der Privaten deutlich. Zum Vergleich: Die WHO hat jährlich 1,2 Milliarden US-Dollar zur Verfügung, die Gates Foundation hingegen verfügt über ein Kapital von 60 Milliarden Dollar und verteilt Förderungsgelder von jährlich 1,5 Milliarden Dollar. Wer hier die Prioritäten setzt, ist eine rhetorische Frage.

PPIs neigen zudem zu technischen Lösungen für Probleme, die bei weitem nicht nur technischer Natur sind. Gesundheit hat viel mit Ernährung, Hygiene, Bildung und vielen anderem mehr zu tun. Diese strukturelle Faktoren werden oft missachtet. PPIs im Gesundheitsbereich betreffen großteils die Entwicklung neuer Medikamente und Versorgung mit Arzneimitteln und Impfstoffen. Der Aufbau eines landesweiten, funktionierenden Gesundheitssystems spielt in PPIs meist keine entscheidende Rolle. Dadurch fehlt die Verankerung der Einzelmaßnahmen in ein vernünftiges Gesamtes. Das kann z.B. dazu führen, dass Personal aus der Basisgesundheitsversorgung abgezogen wird, um bei landesweiten Impfkampagnen eingesetzt zu werden. Manche Länder in Afrika werden von bis 30 PPIs „betreut“. Die Länder werden zu Empfängern degradiert, die die externen Hilfsleistungen koordinieren müssen und dabei oft überfordert sind.

## Gutes Tun – der Imagegewinn

Ganz offensichtlich ist das Engagement der Pharmaunternehmen eine Reaktion auf öffentliche

Kritik. Über Jahrzehnte wurde die Forschung zu Tropenkrankheiten und armutsbezogenen Krankheiten vernachlässigt. Jetzt kann mit geringem Aufwand das Image aufpoliert werden.

Die Aufgabe unternehmenskritischer Kampagnenarbeit ist es nun, auf öffentliche Kontrolle dieser Initiativen zu drängen. Man kann Bill Gates nicht verbieten, Geld zur Arzneimittelforschung zu spenden. Aber das darf nicht alles sein. Gesundheitsversorgung darf nicht vom Wohlwollen einzelner Spender oder von den Interessen einzelner Firmen in „Partnerships“ abhängen. Deshalb muss man einen entscheidenden Schritt weitergehen: die Projekte müssen zurück in die öffentliche Hand. Die Botschaft muss deutlich sein: Gesundheitsversorgung ist eine *öffentliche* Aufgabe, die nicht kommerziellen Interessen überlassen werden darf.

## Literatur

*Risk remedies for the Health of the Poor* (WEMOS, 2005)

download unter <http://www.wemos.nl/en-GB/Content.aspx?type=Publicaties&id=1365>

„Hand in Hand mit der Industrie? Nützen Private Public Partnerships Entwicklung und Gesundheit?“.

[http://www.bukopharma.de/Pharma-Brief/PB-Archiv/2004/2004\\_01\\_spezial.pdf](http://www.bukopharma.de/Pharma-Brief/PB-Archiv/2004/2004_01_spezial.pdf)

## Anmerkungen

(1) Wellcome Trust/London School of Economics (2005)

(2) Global Alliance for Vaccines and Immunisation, [www.gavialliance.org](http://www.gavialliance.org)



**KOOPERATIONEN  
ZWISCHEN  
PRIVATEM  
UND  
ÖFFENTLICHEM  
SEKTOR  
IN  
DER  
ENTWICKLUNGS  
ZUSAMMEN  
ARBEIT**

Friederike Sorg,  
Deutsche Gesellschaft für  
Technische Zusammenarbeit (GTZ)



## Der Global Compact und die Rolle der GTZ

Kofi Annan, der ehemalige Generalsekretär der Vereinten

Nationen hat den Global Compact 1999 ins Leben gerufen. Beim Weltwirtschaftsforum in Davos stellte er den „Globalen Pakt“ (Global Compact) erstmals vor und forderte Wirtschaftsführer aller Welt dazu auf, sich für eine soziale und ökologische Gestaltung der globalen Wirtschaftsordnung einzusetzen.

Im Mittelpunkt des Global Compact stehen zehn Prinzipien zu Menschenrechten, Arbeitsnormen, Umweltschutz und Korruptionsbekämpfung, zu deren Einhaltung und aktiven Umsetzung sich die Mitglieder des Global Compact mit ihrer Beitrittserklärung öffentlich bekennen.

Dabei versteht sich der Global Compact als wertorientierte Plattform, deren Ziel die Förderung institutionellen Lernens ist und erhebt nicht den Anspruch, Ersatz für staatliche Regelungen zu sein. Er nutzt Lernforen und den Dialog über erfolgreiche Umsetzungsbeispiele zu den zehn Prinzipien, um bewährte Verhaltensweisen, die sich auf universell gültige Grundprinzipien stützen, aufzuzeigen und zu verbreiten. Darüber hinaus ermutigt der Global Compact Unternehmen in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit anderen Organisationen, etwa den UN, der Zivilgesellschaft und der Arbeitnehmerschaft sowie nationalen und internationalen Hilfs- und Entwicklungsorganisationen Projekte mit gesamtgesellschaftlichem Nutzen zu realisieren.

Mittlerweile haben sich über 3.700 Unternehmen, Wirtschaftsverbände, Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften sowie wissenschaftliche Einrichtungen freiwillig zum Global Compact bekannt und machen ihn damit zum weltweit größten Forum zu Fragen des verantwortungsvollen unternehmerischen Handelns. Mit dem jährlich zu erstellenden Fortschrittsbericht (Communication on Progress, CoP) informieren die Mitglieder des Global Compact über ihre konkreten Umsetzungsschritte zu den zehn Prinzipien und gewähren damit nicht nur dem Global Compact Büro in New York Einblick in ihr Handeln, sondern auch der breiten Öffentlichkeit. Zur Qualitätssicherung und zum Schutz der „Global Compact-Marke“ werden Unternehmen, die ihren Fortschritt nicht mindestens alle zwei Jahre veröffentlichen, als inaktiv gekennzeichnet und später von der Liste teilnehmender Unternehmen gestrichen.

Die GTZ hat im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und in enger Abstimmung mit dem Auswärtigen Amt die Koordinierungsstelle für das deutsche Global Compact Netzwerk übernommen. In dieser Funktion beraten wir die rund hundert beigetretenen deutschen Unternehmen bei der Umsetzung der zehn Prinzipien, koordinieren den Austausch mit anderen Initiativen und organisieren Arbeitstreffen des deutschen Netzwerks. Unter Einbeziehung externer Experten findet im Rahmen dieser Arbeitstreffen ein intensiver Dialog und eine kritische Auseinandersetzung mit aktuellen Trends und Entwicklungen in der globalen Diskussion um soziale Verantwortung statt.

Und um die Integrität des Global Compact in Deutschland zu wahren, hat das deutsche Netzwerk eine enge Kooperation mit der Nationalen Kontaktstelle für OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) vereinbart. Bei Verdacht auf Verletzung der zehn Prinzipien besteht hiermit ein bewährter und unabhängiger Beschwerdemechanismus.

## Public Private Partnerships (PPPs) – Instrument der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Vor dem Hintergrund, dass sich die entwicklungspolitischen Herausforderungen unserer Zeit mit öffentlichen Mitteln allein kaum mehr bewältigen lassen, bedarf es gemeinsamer Anstrengungen aller gesellschaftlichen Kräfte so auch der Privatwirtschaft. Ob Umweltschutz, Bildung, Gesundheit, Agrarwirtschaft, Wasser- oder Energieversorgung: zentrale Handlungsfelder der Entwicklungspolitik überschneiden sich deutlich mit Tätigkeitsbereichen privater Unternehmen.

Ausgehend von dieser Situation, hat das BMZ im Jahr 1999 das PPP-Programm als ein komplementäres Instrument deutscher Entwicklungszusammenarbeit initiiert und die Durchführungsorganisationen (Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft DEG, Kreditanstalt für Wiederaufbau KfW, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GTZ und die Serviceorganisation in Fragen der Projektakquisition und -durchführung (SEQUA)) mit der Umsetzung des Programms beauftragt. Dabei geht es bei PPP-Projekten um die Verknüpfung entwicklungspolitischer Zielsetzungen mit betriebswirtschaftlichen Interessen. Unternehmen und Verbände kooperieren mit oben genannten Durchführungsorganisationen, indem sie Projekte gemeinsam planen, finanzieren und umsetzen und so zu

einer nachhaltigen Verbesserung der Lebensverhältnisse in Entwicklungs-, Schwellen- und Transformationsländern beitragen.

Die zielgerichtete Kombination der unterschiedlichen Stärken beider Partner schafft Synergien und eröffnet neue Möglichkeiten für positive Entwicklungsimpulse in den Partnerländern. Gleichzeitig sichert der private Partner die Nachhaltigkeit unserer Projekte. Denn wenn unser öffentlicher Beitrag bereits ausgelaufen ist, ist die Privatwirtschaft aufgrund ihres kommerziellen Interesses immer noch vor Ort und kann angestoßene Aktivitäten weiter verfolgen. Allerdings muss das Engagement des privaten Partners über sein Kerngeschäft hinausgehen, denn PPP-Mittel sind keine Unternehmenssubventionen und dienen auch nicht der Finanzierung von Maßnahmen, zu denen Unternehmen ohnehin gesetzlich verpflichtet sind. Außerdem müssen sich die gemeinsam geplanten Projekte in die Schwerpunktsetzung deutscher Entwicklungszusammenarbeit einfügen. Dies sei an einem Beispiel aus dem Gesundheitssektor nochmals konkretisiert:

## **HIV/ AIDS Bekämpfung mit Multinationalen Unternehmen in Südafrika**

In Südafrika ist die HIV/ AIDS-Prävalenzrate außerordentlich hoch. Das impliziert für dort produzierende Unternehmen, dass sie mit krankheitsbedingten Produktionsverzögerungen oder -ausfällen rechnen müssen. Daher ist es im Interesse der Unternehmen dafür Sorge zu tragen, die Zahl der Neuinfektionen unter den Angestellten zu reduzieren und bereits infizierten Mitarbeitern Zugang zu antiretroviralen Medikamenten zu ermöglichen. Der Aufbau eines Gesundheitsprogramms geht naturgemäß über das Kerngeschäft eines Unternehmens hinaus und kann von ihm nicht alleine geleistet werden. Daher beraten und unterstützen wir unsere Partner im Rahmen eines PPP-Projektes bei dieser Aufgabe.

So wurden zunächst mit DaimlerChrysler und später auch mit T-Systems, Robert Bosch, Volkswagen und Roche HIV/ AIDS-Arbeitsplatzprogramme entwickelt und umgesetzt. Fester Bestandteil dieser Programme ist die gesundheitliche und sexuelle Aufklärung, die Versorgung der Belegschaft und ihrer Familien mit Medikamenten sowie die Einbeziehung der an das Unternehmen angrenzenden Gemeinden.

Entsprechend qualifizierte Mitarbeiter leisten Gesundheitserziehung bei ihren Kolleginnen und Kollegen, um ein Bewusstsein für die Krankheit zu schaffen und mittel- bis langfristig grundlegende Verhaltensänderungen herbeizuführen. Zudem werden kostenlose HIV/ AIDS-Tests, eine medizinische Versorgung und Behandlung sowie eine psychologische Betreuung infizierter Personen angeboten. Dabei werden sowohl unternehmensinterne ärztliche Dienste als auch nahegelegene externe Gesundheitseinrichtungen involviert und entsprechend qualifiziert. Zusätzlich werden akkreditierte Fortbildungsprogramme für lokal niedergelassene Ärzte angeboten, so dass nicht nur die Mitarbeiter beteiligter Unternehmen, sondern auch angrenzende Gemeinden von einer besseren Gesundheitsinfrastruktur profitieren.

Es ist ein Erfolg, dass alle Firmen – auch nach Ablauf der Kooperationsverträge mit der GTZ – ihre Arbeitsplatzprogramme eigenständig fortführen. Darüber hinaus hat die transparente Kommunikation über die erzielten Projekterfahrungen nicht nur zu einer erheblichen Vergrößerung der Zielgruppe geführt, sondern internationale Standards in diesem Bereich maßgeblich beeinflusst, die der gesamten südafrikanischen Bevölkerung zugute kommen.

Die GTZ hat das PPP-Projekt fachlich betreut, finanziell unterstützt und die Einbindung lokaler Strukturen und Initiativen gewährleistet. Es steht daher im Einklang mit der Anti-AIDS Strategie der südafrikanischen Regierung und ist eng mit den Vorhaben der GTZ verbunden, die im Rahmen von Regierungsverhandlungen zwischen der südafrikanischen und der deutschen Regierung vereinbart wurden. So ist das PPP-Projekt keine Einzelmaßnahme sondern in den größeren Kontext bilateraler Zusammenarbeit eingebunden, die einen Schwerpunkt auf Krankheitskontrolle und Gesundheitspromotion in Afrika setzt.

## **Public Private Partnerships als PR-Instrument**

Aus unserer Sicht ist es durchaus legitim, dass private Partner geplante und durchgeführte PPP-Projekte auch für ihre Öffentlichkeitsarbeit nutzen. Dadurch verschaffen sie der Öffentlichkeit einen Einblick in ihr Engagement und erhöhen damit gleichzeitig den Druck auf sich

## KOOPERATIONEN ZWISCHEN PRIVATEM UND ÖFFENTLICHEN SEKTOR IN DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

und das Projekt, dass die durchgeführten Aktivitäten einen entwicklungspolitischen Mehrwert für das Partnerland und die dort lebende Bevölkerung bewirken müssen. Außerdem lässt sich meiner Ansicht nach die zunehmend kritische Öffentlichkeit nicht durch reine PR beeindrucken oder gar hinters Licht führen.

### FAZIT

Abschließend ist festzuhalten, dass *„die Diskussion und die Beobachtung der letzten Jahrzehnte ergeben hat, dass es das einfache, Erfolg versprechende Entwicklungsmodell nicht gibt. Aber die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft wird spielentscheidend sein, auf die eine oder andere Art. Fest steht, dass Entwicklungszusammenarbeit, die das Engagement der Privatwirtschaft ausblendet, nicht erfolgreich sein wird.“* (Zitat Jörg Hartmann, Leiter des Büros für die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft, GTZ)



Die Frage „Was tun?“ stand im Zentrum von Panel III. Sollten Nichtregierungsorganisationen mehr auf Lobbytätigkeiten, evtl. verbunden mit guter Pressearbeit setzen? Oder gibt es Chancen, dass NGOs den Kontakt zu sozialen Bewegungen wieder beleben, um damit größeren gesellschaftlichen Druck aufzubauen?

Unterschiedliche Organisationsformen wurden diskutiert – zum Beispiel Formen, in denen NGOs in Netzwerken wie Attac, dem Weltsozialforum oder dem indischen People's Health Movement tätig werden.

Wege zur Veränderung –  
Bewegungsmacht versus Lobbytätigkeit

**STRATEGIEN  
VON  
NGOs  
ZUR  
DURCHSETZUNG  
IHRER  
FORDERUNGEN**



**DIE  
VERNETZUNG  
VON  
SOZIALEN  
BEWEGUNGEN  
UND  
NICHT  
REGIERUNGS  
ORGANISATIONEN**

Sven Giegold,  
Attac Deutschland

## **These 1: Der Erfolg von Attac beruhte auf der Kombination einer klugen Organisationsstrategie mit dem weitverbreiteten Unwohlsein gegenüber dem sich globalisierenden Kapitalismus.**

Das Entstehen der altermondialistischen (1) Bewegung ist ein globales Phänomen. Sie entstand als Reaktion auf die angebliche Alternativlosigkeit des Neoliberalismus. Nach den bewegungsarmen 1990er Jahren wuchs bei vielen progressiven Organisationen der Wunsch nach einer breiten Zusammenarbeit. Gewerkschaften standen überall unter dem Druck des Standortwettbewerbs. Bäuerinnen und Bauern sahen sich ungerechten Institutionen im Agrarmarkt gegenüber, die den Süden und die kleinen landwirtschaftlichen Betriebe knechteten. Anhänger sozialdemokratischer Parteien sahen, wie Fortschritte bei der Zivilisierung des Kapitalismus unter dem Druck der zunehmend offenen Märkte zerronnen. Viele developmentpolitische und ökologische Nichtregierungsorganisationen erkannten, dass sie alleine zu schwach sind, der neoliberalen Variante der Globalisierung Alternativen entgegen zu setzen. Die kapitalismuskritische Linke war in vielen Ländern geschrumpft und viele AntikapitalistInnen suchten Anschluss an gemäßigtere Kräfte. Dieses gemeinsame Interesse an der neoliberalen Globalisierung war die Basis für den Aufstieg der altermondialistischen Bewegung.

Attac wurde v.a. in einer Reihe europäischer Länder zum Symbol oder anders gesagt zur „Marke“ dieser Bewegung. Als netzwerkförmige Bewegungsorganisation kann Attac Vorteile von Nichtregierungsorganisationen, Netzwerken und Bewegungen verbinden. Die feste Struktur aus lokalen Gruppen, Mitgliedsorganisationen, Einzelmitgliedern, SpenderInnen und hauptamtlichem Apparat ermöglicht bewegungsarme Zeiten zu überbrücken. Der Name und die internationale Präsenz hilft bei der Medienarbeit. Attac zeichnet eine doppelte Pluralität aus. Zum einen legt sich Attac weltanschaulich nicht fest. Grundidee ist die Generalisierung und Globalisierung sozialer und ökologischer Rechte. Dazu werden Forderungen mittlerer Reichweite aufgestellt wie die Kontrolle der Finanzmärkte, Schließung von Steueroasen, gerechte Steuern und faire Regeln im Welthandel. Offenheit und Pluralität bewahrt sich Attac jedoch bei der polit-ökonomischen Zielfrage. Es gibt keinen Konsens über ein Leitbild wie „sozial-ökologische Marktwirtschaft“, „demokratischer Sozialismus“, „Freiwirtschaft“, „Genossenschaftssozialismus“, usw. Zum anderen steht Attac für eine Pluralität von politischen Instrumenten und Aktionsformen. Von vorn herein wurden ideologische Debatten um *die* richtige Methode vermieden. Damit konnte Attac Raum für das Engagement sehr verschiedener Aktiver aufmachen. Schließlich ermöglicht die Mitgliedschaft vieler Organisationen genauso wie das Netzwerk internationaler Attac-Sektionen Bündnisse und Einfluss weit über Attac Deutschland hinaus. Vielfach konnte Attac so zu Massenmobilisierungen beitragen, zu dem es alleine nicht in der Lage gewesen wäre. Genau diese Fähigkeit zur Massenmobilisierung im Bündnis ist vermutlich der wichtigste Erfolgsfaktor für Attac. Denn historisch gesehen, waren es immer wieder Massenbewegungen, die tiefgreifenden sozialen Wandel erreichen konnten. Soziale Bewegungen haben hier ein ganz besonderes Potential, das anderen Ansätzen zivilgesellschaftlicher Aktion nicht offen steht. Hier unterscheidet sich Attac von klassischen deutschen NGOs, die dazu Bereitschaft und Fähigkeit eingebüßt haben.

## **These 2: Der Erfolg des Weltsozialforums beruht auf dem offensichtlichen Bedürfnis nach Austausch, Vernetzung und international koordinierten Aktionen in der altermondialistischen Bewegung.**

Das Weltsozialforum hat eine neue Qualität internationaler Zusammenarbeit geschaffen. Fast jedes Jahr bietet es Raum für globale Begegnungen zwischen AktivistInnen und VertreterInnen von Organisationen in der altermondialistischen Bewegung. Die jeweils rund 100.000 TeilnehmerInnen bei über tausend Veranstaltungen sind anders als bei früheren „Internationalen“ nicht vor allem FunktionärInnen, sondern auch viele Aktive an der Basis.

Die grundlegenden Regeln des Forums haben sich bewährt, wie sie in der „Charta von Porto Alegre“ festgeschrieben sind: Das Forum versteht sich als offener und pluraler Raum, nicht als politischer Akteur. Absprachen in diesem Raum binden immer nur die an einer bestimmten Veranstaltung teilnehmenden PartnerInnen, aber nie das Forum selbst oder alle seine TeilnehmerInnen. Das hat dem Forum politische Konflikte erspart, die völlig unhandhabbar gewesen wären. Alle Versuche das Forum selbst zum Träger von politischen Forderungen zu machen, sind daher zum Scheitern verurteilt oder würden das Forum in seiner Breite zerstören. Ähnliches gilt für die Regel, dass Parteien, Regierungen und PolitikerInnen nicht als Träger von Veranstaltungen auf den Foren auftreten können. Damit blieb den Foren das Schicksal erspart, von parteipolitischen Kalkülen instrumentalisiert zu werden. Leider wurde diese Regel, v.a. aus finanziellen und organisatorischen Gründen, immer wieder durchbrochen.

# DIE VERNETZUNG VON SOZIALEN BEWEGUNGEN UND NICHTREGIERUNGSORGANISATIONEN

Die Weltsozialforen waren Geburtsort zahlreicher Aktionen und Kampagnen. Die bekannteste Initiative war der globale Aktionstag gegen den Krieg in Irak am 15. Februar 2003. Vor allem jedoch haben die Sozialforen zur Gründung von thematischen internationalen Netzwerken beigetragen. Bei den ersten Foren bereiteten einzelne Organisationen aus unterschiedlichen Ländern viele ähnliche Veranstaltungen zum gleichen Thema vor. Heute arbeiten die Organisationen mit ihren Schwesterorganisationen in anderen Ländern zusammen und organisieren abgestimmte Veranstaltungsreihen. In ca. 50 Themenfeldern haben sich globale Netzwerke gebildet, in denen die PartnerInnen kontinuierlich international zusammenarbeiten. Bekanntere Beispiele sind das Welthandsnetzwerk Our World Is Not For Sale (OWINS), das Tax Justice Network (TJN) und das Netzwerk gegen ausländische Militärbasen. Diese Netzwerke sind heute zentrale Säulen der altermondialistischen Bewegung.

## **These 3: Die altermondialistische Bewegung hat in kurzer Zeit – trotz aller Unkenrufe – eine große Zahl von realpolitischen Erfolgen erreicht.**

Gerade in Deutschland und Frankreich hört man immer wieder die These der Stagnation oder gar Wirkungslosigkeit der altermondialistischen Bewegung. Diese These ist falsch. Im historischen Vergleich mit anderen sozialen Bewegungen hat die altermondialistische in kurzer Zeit große Erfolge errungen. Die Bewegung ist nach wie vor in einem Prozess der Ausweitung in neue soziale Schichten und geographische Räume, wie z.B. die Teilnahme und Verbreitung von Sozialforen zeigt. Es ist ihr gelungen, den Neoliberalismus in großen Teilen der Welt vor den Augen der Bevölkerungsmehrheit zu entzaubern. Das Heilsversprechen ist weg. Neoliberalismus ist für sehr viele Menschen zu einem Schimpfwort geworden.

Aber auch realpolitisch konnte der Feldzug der Neoliberalen massiv gebremst werden. Der IWF ist stark delegitimiert und hat Probleme, seine Kredite noch los zu werden. Die WTO schafft es nicht, einen neuen schmutzigen Handelsdeal zu vereinbaren. Die Rolle der Entwicklungs- und Schwellenländer ist auch durch die Unterstützung der Bewegung gestärkt. In der EU, die weitgehend zur Freihandelszone verkommen ist, wurde der Versuch, dem Neoliberalismus Verfassungswürden zu verleihen, in Volksabstimmungen abgelehnt. Die EU-Softwarepatentrichtlinie konnte wie auch die Hafentrichtlinie (2) verhindert werden. Bei der Bolkestein-Richtlinie zur Liberalisierung der Dienstleistungen in der EU haben wir das schlimmste weg demonstriert. Große Durchbrüche bei der internationalen Deregulierung gelingen den Neoliberalen kaum noch. Sie mussten sich auf eine Salamtaktik verlegen.

## **These 4: Anti-neoliberale Parteien und Regierungen werden eine andere Globalisierung nur im Konzert mit starken sozialen Bewegungen durchsetzen können.**

In vielen Ländern sind Parteien mit einem anti-neoliberalen Programm entstanden oder von den WählerInnen gestärkt worden. Gerade in lateinamerikanischen Staaten kamen Regierungen mit einem Programm gegen den Neoliberalismus an die Macht. Dazu haben soziale Bewegungen Wichtiges beigetragen und können diese Verschiebungen im politischen System als einen weiteren Erfolg verbuchen.

Manche KommentatorInnen glauben nun allerdings, dass damit die sozialen Bewegungen an Bedeutung verloren hätten. Alle, auch aktuelle, Erfahrung lehrt jedoch das Gegenteil. Zum einen ändert eine progressive Regierung noch nicht viel an den Machtkonstellationen in einer Gesellschaft. Zum anderen sind die Spielräume von Nationalstaaten angesichts der ökonomischen Globalisierung eingeschränkt, selbst wenn große Bodenschätze diese sicher erweitern. Nur durch den fortgesetzten Druck sozialer Bewegungen können progressive Regierungen in dieser Lage wirklich etwas bewegen. Dabei wäre es in den meisten Ländern falsch, wenn sich Bewegungen vor allem an eine Partei oder Regierung binden. Bewegungen wie Nichtregierungsorganisation sollten sich an die gesamte Bevölkerung wenden. Dabei ist eine parteipolitische Bindung nicht hilfreich.

## **These 5: Gefahr droht der altermondialistischen Bewegung durch wachsende Widersprüche in der eigenen Koalition.**

Die Pluralität der altermondialistischen Bewegung ist eine Voraussetzung für den Erfolg der Bewegung. Die Interessen von ArbeitnehmerInnen, BäuerInnen, Benachteiligten in den reichen und armen Ländern, NaturschützerInnen und Arbeitslosen waren nie identisch. Sie stimmten jedoch an der Ablehnung des „alles Markt“ und der „totalen Deregulierung“



überein. Im Zuge der ökonomischen Globalisierung wachsen jedoch die Widersprüche im altermondialistischen Bündnis. ArbeitnehmerInnen im Norden kommen immer stärker unter Standortstress und Konkurrenz durch Schwellenländer und Entwicklungsländer. Viele KonsumentInnen haben ein starkes Interesse an billigen Produkten, auch wenn es auf Kosten von Sozialdumping und Natur geht. MigrantInnen wollen in die reichen Länder, was gerade ArbeitnehmerInnen mit einfacheren Jobs schaden kann. Daher gibt es viele Themen, bei denen die altermondialistische Koalition nicht einer Meinung ist: Ökosteuern, Offenheit der Grenzen für Migration, Standortverlagerungen, geistige Eigentumsrechte etwa. Es ist zu vermuten, dass diese Spannungen zunehmen, je schlimmer die sozial-ökologischen Konsequenzen der fehlgesteuerten Globalisierung werden. Der Klimawandel und der ständig größer werdende Marktanteil der Schwellenländer auch bei anspruchsvollen Industrieprodukten lassen schwere Debatten aufziehen.

## **These 6: Trotz der Erfolge ist es der altermondialistischen Bewegung bislang nicht gelungen, international positive Alternativen durchzusetzen.**

Die Liste der Erfolge ist für knapp zehn Jahre Bewegung beeindruckend. Sie kann jedoch nicht darüber hinweg täuschen, dass es uns bislang nicht gelungen ist, unsere positiven Alternativen auf internationaler Ebene durchzusetzen. Die internationale Flugticketabgabe zur Entwicklungsfinanzierung ist hier fast der einzige und eher winzige Erfolg. Unsere Alternativen in den Bereichen Finanzmärkte, Steuern und Steuerflucht oder Welthandel sind genauso wenig umgesetzt wie die Europäisierung sozialer Regeln und Rechte. Die Forderungen konnten bislang nicht durchgesetzt werden, obwohl sie in der breiten altermondialistischen Koalition weitgehend Konsens sind. Dennoch gibt es gerade in Lateinamerika hoffnungsvolle Ansätze zu grenzüberschreitenden Alternativen. So entwickelt sich derzeit zum Beispiel mit der „Bank des Südens“ eine neue internationale Institution, die das Potential hat, Entwicklungsprojekte zu finanzieren, die diesen Namen auch verdienen.

## **These 7: Die altermondialistische Bewegung muss international strategie- und koordinationsfähig werden, wenn sie positive Alternativen durchsetzen will.**

Um international positive Alternativen durchzusetzen, wird das zum Problem, was wir uns bei unseren wichtigsten Erfolgen zu Nutzen gemacht haben. Wenn neoliberale Regierungen international liberalisieren wollen, brauchen sie in der Regel einen Konsens aller beteiligten Regierungen. Oft genügt starker Druck in wenigen Ländern, um ein weiteres Deregulierungsabkommen zu verhindern. Wenn wir jedoch bei unseren internationalen Alternativen gewinnen wollen, so brauchen wir ebenfalls einen Konsens aller beteiligten Staaten. Das gelingt jedoch nur, wenn wir gleichzeitig in den beteiligten Ländern politischen Druck für die gleichen Forderungen entfalten können.

Das ist leider in offenen, pluralen sozialen Bewegungen sehr schwer zu realisieren. Wenn in einem Land starke Bewegung für einen gerechten Welthandel entsteht, so stehen in anderen Ländern internationale Steuern hoch auf der Agenda, während andere sich um Rechte von MigrantInnen kümmern. Es ist schon schwierig auf nationaler Ebene viele Akteure zum Engagement für die gleiche Forderung zu motivieren. Zwischen vielen Ländern koordiniert vorzugehen, ist sicher eine große Herausforderung. Es ist aber nicht unmöglich, sondern ein notwendiger Schritt im Lernen der altermondialistischen Bewegung. Die Gleichzeitigkeit sozialer Bewegungen gelingt bereits über Grenzen hinweg, wenn es sich um eine internationale Bedrohung handelt, wie etwa beim Irak-Krieg. Bei positiven Forderungen ist es natürlich schwieriger. Ein erstes Beispiel sind globale Kampagnen wie „Erlassjahr“ (Jubilee 2000). „Erlassjahr“ ist es gelungen, weltweit Basisaktivitäten zu initiieren und dabei die Grenzen von Organisationen zu überschreiten. Dies kann vor allem dann gelingen, wenn es sich um Forderungen handelt, die für große Teile der altermondialistischen Bewegung Bedeutung haben.

## **These 8: Forderungen nach sozial-ökologischer regionaler Integration und plurilateralen internationalen Konventionen sind intelligente und realistische Antworten auf das Koordinationsproblem sozialer Bewegungen.**

Da es schwierig ist in allen relevanten Ländern gleichzeitig Druck für sozial-ökologische Alternativen zu machen, sind Forderungen nach internationalen sozialen und ökologischen Rechten

# DIE VERNETZUNG VON SOZIALEN BEWEGUNGEN UND NICHTREGIERUNGSORGANISATIONEN

und Regeln eher zwischen einzelnen Staatengruppen zu erreichen. Entsprechende Forderungen sollten daher so gestellt werden, dass auch eine „Koalition der Willigen“ voranschreiten kann. Alle großen Erfolge der Zivilgesellschaft im Rahmen der UN beruhen auf dieser Methode: Kyoto-Protokoll, Internationaler Strafgerichtshof, Biowaffen-Konvention, Flugticketabgabe und Landminen-Konvention wurden nur von den Ländern unterschrieben, in denen der Druck zum Unterschreiben groß genug war. In den übrigen Staaten hatten Nichtregierungsorganisationen, progressive Parteien und soziale Bewegungen dann ein Instrument, um Druck für eine spätere Unterzeichnung aufzubauen. In vielen Themenbereichen hat die globalisierungskritische Bewegung das Instrument alternativer Konventionen allerdings noch nicht entdeckt. Die Modellkonventionen für faire Handelsregeln und die Bekämpfung von Steuerflucht müssen erst noch geschrieben werden.

Entsprechend ist es einfacher die Internationalisierung sozialer und ökologischer Rechte zunächst in begrenzten Staatengruppen wie etwa der EU durchzusetzen. Auf diese Weise hat die Umwelt- und Frauenbewegung die EU erfolgreich zu einem Raum mit relativ anspruchsvollen einheitlichen Regulierungen gemacht.

## Anmerkungen

(1) Altermondialistisch wird hier an Stelle von globalisierungskritisch verwandt. Der Begriff betont nicht die Kritik an „der Globalisierung“, sondern das Bestreben nach einer anderen Globalisierung.

(2) Die Hafentrichtlinie sollte nach Vorstellungen der Europäischen Kommission den Wettbewerb unter den europäischen Häfen verschärfen.



**NEUE  
KOMMUNIKATIONS  
STRATEGIEN  
IN  
DER  
INTERNATIONALEN  
KAMPAGNEN  
ARBEIT**

Judith Sargentini,  
Netherland Institute on Southern Africa

## Der Anfang

Die Kampagne Fatal Transactions gegen den Handel mit Konfliktdiamanten zeichnete sich durch eine geschickte Kombination von Lobby- und PR-Arbeit aus und konnte so zentrale Erfolge verbuchen. Nachstehend werden kurz die zentralen Eckdaten der Kampagne erläutert, um sich dann der Strategie zu widmen.

Angeregt durch einen Bericht der britischen Rechercheorganisation Global Witness über die Auswirkungen des Handels mit Diamanten in Angola startete die Kampagne Fatal Transactions im Jahr 2000. Der Bericht belegte, dass der Diamantenkonzern De Beers mit Diamanten handelte, die er von der angolanischen Rebellenorganisation UNITA bezog. Diese deckte so den Großteil ihres Kriegsbudgets. Die Kampagne hatte schnell Erfolg: noch im Jahr des Kampagnenstarts trafen sich Vertreter einzelner Staaten, der Industrie und von Nichtregierungsorganisationen im südafrikanischen Kimberley, um dann im folgenden Jahr 2002 das so genannte Kimberley Process Certification Scheme (KPCS) zu unterzeichnen. Seit 2003 befindet sich das KPCS im Implementierungsprozess. Inzwischen kann man sagen, dass das System einigermaßen funktioniert. Denn trotz erheblicher Mängel der Kontrollmechanismen ist ein Rückgang des Handels mit Konfliktdiamanten zu verzeichnen.

## Schnelle Erfolge

Den schnellen Erfolg eines Zertifizierungsabkommens verdankte die Kampagne der geschickten Kombination aus Lobby- und gelungener PR-Arbeit. Die beteiligten NGOs der Kampagne Fatal Transactions publizierten zahlreiche Geschichten über den Zusammenhang zwischen den luxuriösen Steinen und Konflikten in Afrika. Diese waren so anschaulich, dass die Medien nicht genug davon bekommen konnten. Fatal Transactions wusste sich eines zu nutzen zu machen: Die Diamantenindustrie ist in außerordentlichem Maß auf ein gutes Image angewiesen, schließlich hängt der Wert eines Diamanten eng damit zusammen, dass er Liebe und Glück symbolisiert. Deshalb reagierte sie sehr schnell und war bereit, ein Abkommen zur Verhinderung des Handels mit Konfliktdiamanten abzuschließen. Gleiches galt auch für Länder, die zentrale Diamantenvorkommen hatten, in denen aber kein Krieg herrschte, allen voran Botswana und Südafrika. Denn auch sie fürchteten, durch ein schlechtes Image der Edelsteine Absatzverluste zu erleiden und hatten deshalb ein großes Interesse an einem Zertifizierungsabkommen. Industrie und Einzelstaaten wurden damit neben den NGOs zu treibenden Kräften für ein Abkommen.

## Kampagnenarbeit ist der Garten, Lobbying der Blumenstrauß

Da eine Kampagne zu politischer Veränderung beitragen sollte und Wandel sich in neuen Gesetzen und neuer politischer Repräsentanz niederschlägt, braucht es unbedingt eine Ebene des Lobbying. Dieses Feld anderen zu überlassen hieße, sich die Botschaft aus der Hand nehmen zu lassen. Die Kombination von PR und Lobbyarbeit erfordert verschiedene Rollen und Kommunikationsstrategien, aber beide sind zentral aufeinander angewiesen.

Diese verschiedenen Rollen machten sich bei Fatal Transactions unter anderem in der unterschiedlich verwendete Sprache deutlich: In der Öffentlichkeitskampagne wurde von Blutdiamanten gesprochen, beim Lobbygespräch von Konflikt- oder Rohdiamanten. Auch die Botschaft unterschied sich: Wurde in der Öffentlichkeit transportiert, dass der Verlobungsring mit Blut befleckt ist, hieß es innerhalb eines Lobbygesprächs eher, dass das eigene Geschäft zur Finanzierung von Bürgerkriegen missbraucht wird.

## Ein permanenter Realitätscheck ist notwendig

Auch wenn die eigentliche Botschaft einfach und unverändert bleiben muss („Diamanten werden zur Kriegsfinanzierung verwendet“), muss sich die Öffentlichkeitsarbeit wie auch die Lobbytaktik den aktuellen Entwicklungen anpassen. So veränderte zum Beispiel der 11. September die Sicht auf den Handel mit strategischen Ressourcen. Vor dem Anschlag auf das Worldtradecenter wurden die afrikanischen Bürgerkriege in Medien und Politik als interne Probleme behandelt. Lediglich einige „Gutmenschen“ bewegte es, die Öffentlichkeit auf das Problem aufmerksam zu machen.

Nach dem Anschlag hieß es allerdings, dass Al-Qaida seine Terroraktionen unter anderem mit Diamanten aus Westafrika finanzierte. Westliche Staaten hatten daraufhin ein gesteigertes Interesse an den Bürgerkriegsökonomien und an einer Kontrolle ihrer Finanzierungsströme.

Diese veränderte politische Situation führte zu einer heißen Debatte innerhalb der Kampagne. Die einen meinten, dass man alle Mittel nutzen müsse, um ein Zertifizierungsabkommen für Rohstoffe zu erreichen – dafür würden sie auch die „Terrorkarte“ spielen und die Finanzierung des internationalen Terrorismus als Argument benutzen. Die anderen meinten, dass man sich für Demokratie in afrikanischen Ländern einsetze und deshalb über die schlichte Beendigung von Kriegen hinaus denken müsse. Für dieses weiter gefasste Ziel würde sich das Terrorargument über lange Zeit als kontraproduktiv erweisen.

### **(Un-)erwartete Effekte und das Dilemma der Kooperation**

Mit der Implementierung des KPCS und wegen des Terrorarguments veränderten einige Mitglieder das Motto der Kampagne – es ging jetzt vermehrt um „diamonds for development“ – Diamanten für Entwicklung. Einzelmitglieder suchten deswegen gezielt nach Kooperationen mit Diamantenkooperativen in afrikanischen Ländern.

Doch auch die Industrie interessierte sich für die Verbindung zwischen Diamanten und Entwicklung und so veranlasste unser moralischer Gewinn die Industrie gar, uns nach Kooperationen anzufragen. Daraufhin gründete De Beers zusammen mit einigen anderen NGOs die „Diamond Development Initiative“ (DDI). Fatal Transactions diskutierte die Teilnahme, entschied sich dann aber für die unabhängige Beobachterrolle. Jede NGO hat ihre Rolle zu spielen. Es kommt darauf an, diese geschickt einzusetzen und zu verbinden, dann werden gute Ergebnisse erzielt.



**DAS  
RECHT  
AUF  
GESUNDHEIT:  
LOBBY-  
UND  
BASISARBEIT  
IM  
PEOPLES  
HEALTH  
MOVEMENT  
IN  
INDIEN**

Thelma Narayan,  
Community Health Cell, Bangalore

## Das PHM – Ein breites Bündnis

Das Peoples Health Movement (PHM) in Indien tritt unter dem Slogan Health for all! (Gesundheit für alle) für Verteilungsgerechtigkeit im Gesundheitswesen und das fundamentale Menschenrecht auf Gesundheit ein. Das *Jan Swasthya Abhiyan* (JSA oder People's Health Movement India) besteht als Koalition aus 22 nationalen Netzwerken, Bewegungen und NGO-Bündnissen.

Nach einem Jahr weit reichender und intensiver Mobilisierung auf allen Ebenen – vom Dorf über den Bezirk bis hin zu Bundestaatenebene in verschiedenen Landesteilen Indiens, fand Ende des Jahres 2000 eine große Versammlung von über 2.000 Delegierten aus 19 Bundesstaaten zur ersten „National Health Assembly“ (*Jan Swasthya Sabha*) in Kalkutta statt. Die „Indian People's Health Charter“ wurde verabschiedet und die Teilnehmer entschieden mit *Jan Swasthya Abhiyan* eine breite nationale Plattform für weiterführende kollektive Arbeit für Gesundheit und Gesundheitsvorsorge zu schaffen.

Kurz danach gründete sich auf der ersten internationalen Peoples Health Assembly das globale Peoples Health Movement in Savar (Bablaesch) und verabschiedete die Weltgesundheitscharta. Dies war eine dringend gebotene Antwort auf eine sich verschärfende, konzerngeführte, neo-liberale Globalisierung und dringend notwendig für eine Gesundheitsbewegung, die die strukturellen Ursachen von Krankheit angehen will. Das PHM versteht sich als Globalisierung der Solidarität von unten, die nach Veränderungsprozessen sucht und Einfluss nimmt.

Das indische PHM kann dafür auf Mitgliedsorganisationen zurückgreifen, die Jahrzehnte lang Erfahrung in Grassroots-Bewegungen gesammelt haben. Den Kern des PHM Indien bilden zwölf Netzwerke und Bündnisse, die direkt im Gesundheitsbereich arbeiten. Sie erfahren aber starke Unterstützung aus der Frauenbewegung, von Wissenschaftler(Inne)n und der nationalen Allianz der Grassroots-Bewegungen. Die wachsenden *Dalit*- (1) und Umweltbewegungen sowie Gewerkschaften partizipieren sporadisch und regional unterschiedlich bei verschiedenen Veranstaltungen, die Behindertenbewegung ist am Rande beteiligt. Das PHM Indien ist in 22 indischen Bundesstaaten auf Bezirks- und Subbezirksebene präsent. Schätzungen zufolge sind bis jetzt über 5.000 kleinere Gruppen mit der Arbeit von PHM Indien assoziiert. Politische Analyse wie die enge Beziehungen zu örtlichen Gemeinschaften bilden die Basis für Motivation und gemeinsames Verstehen im PHM Indien. Die Stärke der Koalition ist ihre Diversität, geographische Breite, Erfahrung und Bereitschaft zur Zusammenarbeit. Wichtiges Kennzeichen des PHM Indien ist die aktive Mitarbeit oder Unterstützung einer Vielzahl von großen „nicht gesundheitlichen“ oder „nicht medizinischen“ Netzwerken mit klaren politischen Positionen. Allerdings sind es – wie zu erwarten – die Gesundheitsgruppen, die Kontinuität und neue Impulse in die Arbeit bringen. Die Vielzahl an Perspektiven und Ansätzen ist auf jeden Fall eine Stärke des PHM Indien, es ist aber auch seine klare Schwäche.

## Aktivierende Öffentlichkeitsarbeit und gezielte Lobbygespräche

Seine breite Ausrichtung ermöglicht es dem PHM Indien, verschiedene politische Strategien für gesellschaftliche Veränderung anzuwenden. „Öffentlichkeit“ ist dabei die wichtigste Bezugsgröße. Hier ist zentral, dass „Öffentlichkeit“ für aktive politische Subjekte steht, für Teilnehmende in politischen, sozialen Prozessen, die auf soziale Gerechtigkeit und Gleichbehandlung im Gesundheitswesen hinarbeiten. Öffentlichkeit ist damit auf keinen Fall reduziert auf passive Empfänger von Informationen, und damit auch nicht verstanden als bloße Medienöffentlichkeit. Viele Aktive zu gewinnen ist ein Prozess, der Ausdauer erfordert. In ihm sind Veranstaltungen, Versammlungen und Kampagnen Methode und Strategie zugleich, sowohl um die Debatte um die Gesundheitsversorgung voranzubringen, wie auch Handlungsdruck aufzubauen und einzelne zum Handeln zu animieren. Die Arbeit auf verschiedenen politischen Ebenen zeichnet das PHM Indien und seine Einzelorganisationen aus. Zu dieser vielschichtigen Öffentlichkeits- und Mobilisierungsarbeit sind Lobby-Aktivitäten eine komplementäre Strategie, die besonders von Organisationen und Individuen mit Erfahrung im Gesundheitsbereich getragen wird.

## Gefahr durch Entpolitisierung von NGOs

In Ermangelung effektiver staatlicher Versorgung, besonders im Gesundheitssektor, ist humanitäre Unterstützung auf der Ebene der privaten Haushalte weit verbreitet. Die fehlende öffentliche Versorgung wurde darüber hinaus von diversen philanthropischen und glaubensbezogenen Organisationen übernommen, die oft einen ausschließlich karitativen Ansatz hatten. Im Gegensatz dazu wählten während der Unhabhängigkeitsbewegung viele Nichtregierungsorganisationen einen politischen Ansatz. Dieser zeigte in den 70er Jahren durchaus auch Erfolg, sichtbar im langsamen Fortschritt in Richtung soziale Gerechtigkeit.

Allerdings wurden viele NGOs im Zuge der ökonomischen Globalisierung von großen internationalen Geldgebern als alternative Dienstleister erkannt und ihnen wurden große Geldmengen zugänglich gemacht. Dies führte dazu, dass NGOs wie Pilze aus dem Boden schossen, Geldgeber deren Programme steuerten und ein allgemeiner Depolitisierungsprozess einsetzte. Multinationale und bilaterale Konzerne begannen biegsame NGOs zu benutzen, um ihre profitorientierten Ziele zu erreichen. Da NGOs leichter Lobbyarbeit bei der Regierung machen konnten als Unternehmen, erledigten manche NGOs zudem auch die Lobbyarbeit für die Firmen.

Innerhalb dieses Prozesses verloren jene NGOs, die eine emanzipative Politik und eine Kritik der politischen Ökonomie verfolgten, zusehends an Einfluss. Terminologien wurden selektiert und durcheinander gebracht. Die Weltbank und andere Institutionen erzeugten neues Wissen und förderten das Paradigma der Privatisierung. Dies lenkte von der wachsenden ökonomischen und sozialen Ungleichheiten, reduzierter öffentlicher Kontrolle von Entscheidungsprozessen und der Schwächung bereits unterfinanzierter öffentlicher Einrichtungen, besonders in Gesundheit und Bildung, ab. Auf Gemeindeebene nahmen geschäftige NGOs von Experten entworfene Projekte in Angriff. Große Wirtschaftsstiftungen, wie die Bill und Melinda Gates Foundation und andere, stiegen im großen Stil im Gesundheitsbereich ein, beeinflussten die Politik und lockten hoch qualifiziertes genauso wie öffentliches Personal an. Globale Public Private Partnerships, wie der Global Fund to fight AIDS, Tuberculosis and Malaria (GFATM), die Global Alliance for Vaccines and Immunisation (GAVI) und andere Initiativen hatten den gleichen Effekt (s. Beiträge von Michael Windfuhr, Frederike Sorg und Christian Wagner). Dieser Prozess ist auch heute in vollem Gang und hat Auswirkungen auf den gesamten NGO-Sektor.

Allerdings hat er die politische Auseinandersetzung verschärft, der sich auch Wissenschaftler, Beamte und Intellektuelle nicht entziehen können. In Indien, wie in anderen Ländern, werden Bewegungen in diesem Konflikt nicht schwächer, sondern stärker, in ihren Forderungen deutlicher und sichtbarer. Im PHM Indien sind die dienstleistungsorientierten Gebergesteuerten NGOs in der Minderheit. Doch selbst unter diesen Gruppen hat sich eine kritische Masse von NGOs und Individuen zu aktiver und kritischer Mitarbeit im PHM Indien entschlossen. Ferner hat sich das PHM Indien über die Jahre von einigen Organisationen getrennt.

## Interne Auseinandersetzungen

Die Vielfalt und die unterschiedlichen Ansätze des PHM führen zu einigen Spannungen und Debatten innerhalb des PHM, so etwa zur Rolle des Staates. Einige gehen den Staat radikal an und kritisieren ihn als reinen Repräsentant von Eliten. Andere wiederum sind für eine aktive Auseinandersetzung mit dem Staat, so dass dieser mehr auf die Ansprüche und Forderungen seiner Bürger eingeht und sich verantwortlich zeigt. Das PHM bietet Raum für diese Auseinandersetzungen und Ansätze, die von „kritischer Beobachtung“ bis hin zu kritischer Zusammenarbeit mit dem Staat, sowie zur Beteiligung an Initiativen zur Regulierung der Privatwirtschaft reichen.

Konflikte tauchen auch gelegentlich zwischen lokalen, nationalen und globalen Aktiven auf. Hier spielen die soziokulturelle Ungleichheiten wie Geschlecht oder Kaste (Rassismus) eine große Rolle. Die Behandlung dieser Ungleichheiten braucht jedoch andere politische Antworten als auf jene Ungleichheiten, die durch makroökonomische Politik verursacht wurde.

Das PHM Indien arbeitet in einem multikulturellen und vielsprachigen Kontext. Doch obwohl sehr viel Übersetzungsarbeit geleistet wird und viel Energie darauf verwandt wird, so umfassend wie möglich zu sein, bleiben einige Teile der Gesellschaft ausgeschlossen oder werden nur oberflächlich angesprochen. Bestehende soziale Hierarchien werden auch im PHM reproduziert. Diese zu überwinden, erfordert konstante kritische Selbstreflexion und Anstrengung.

Eine große Zahl komplexer Probleme werden vom PHM Indien behandelt und die meisten Themen finden sich in der Charta des indischen PHM wieder. Während verschiedene Mitgliedsorganisationen und Individuen für unterschiedliche Themen Verantwortung übernehmen, gibt es in der Breite der Themen und in der Autonomie der Organisationen viele Herausforderungen und Risiken. Unstimmigkeiten zwischen den Chartas und Einzelerklärungen oder dem, was konkret vor Ort passiert sind wahrscheinlich. Reine Aktionsfokussierung kann Prozesse überrennen, gemeinsame Analyse und Strategien werden mit einer so großen amorphen Gruppe wie dem PHM schwierig.



## **DAS RECHT AUF GESUNDHEIT: LOBBY- UND BASISARBEIT IM PEOPLES HEALTH MOVEMENT IN INDIEN**

Dennoch war das PHM Indien in den vergangenen Jahren stets gemeinsam handlungsfähig. Die vergangenen sechs Jahre waren eine kreative, konstruktive Zeit, mit viel positiven Energien und Synergien. Es haben sich gesunde Arbeits- und Kooperationsverhältnisse entwickelt, die eine solide Basis für die nächsten vor uns liegenden Jahre bilden.

### **Anmerkung**

(1) Dalit ist die Selbstbezeichnung der Nachfahren der indischen Ureinwohner, die aus rassistischen Gründen als „Unberührbare“ aus dem Kastensystem ausgeschlossen sind.

## **„KEIN PATENT AUF GESUNDHEIT“**

Mit der Kampagne „Kein Patent auf Gesundheit“ setzt sich medico international für eine radikale Wende in der globalen Medikamentenpolitik ein.

35.000 Menschen sterben täglich an Krankheiten wie AIDS, Malaria oder Tuberkulose. Sie sterben an sogenannten vernachlässigten Krankheiten, die Millionen Menschen in den arm gehaltenen Weltregionen plagen. Der Begriff „vernachlässigt“ verhüllt nur schlecht den eigentlichen Skandal: An Medikamenten, die zur Behandlung solcher Krankheiten nötig wären, ist zum Teil seit Jahrzehnten nicht geforscht worden. Der Grund offenbart einen einzigartigen Zynismus: Weil diesen Menschen die Kaufkraft fehlt, fehlt auch der Markt, der Forschungsaufwendungen lohnend erscheinen ließe. Es handelt sich um einen eklatanten Fall unterlassener Hilfeleistung gegenüber Millionen von Menschen.

Wir bitten Sie deshalb uns im Ringen um Arzneimittel als öffentliches Gut zur Seite zu stehen. Bei der Unterstützung für die Arbeit der Gesundheitsorganisationen und genossenschaftlich organisierten Arzneimittelproduzenten, mit denen wir in vielen Regionen der Erde zusammenarbeiten.

**Fordern Sie mehr Informationen an unter [www.medico.de](http://www.medico.de)**

Informieren Sie sich weiterhin über die Arbeit von medico international. Kampagnenarbeit braucht einen langen Atem und Ihre Unterstützung.

