

Die Wirtschaftslobby und die G20

Die Business20 und das Geflecht transnationaler Unternehmensnetzwerke rund um die G20

von Jens Martens

Die G20, die Gruppe der 20 führenden Industrie- und Schwellenländer, hat sich seit ihrem ersten Gipfel 2008 zu einem der wichtigsten Foren globaler Wirtschafts- und Finanzpolitik entwickelt. Mit ihrem Gipfeltreffen in Hamburg am 7. und 8. Juli ist ihr in diesem Jahr in Deutschland besondere Aufmerksamkeit sicher. Dabei steht die Gruppe unter erheblichem Legitimationsdruck. Kritisiert wird nicht nur die Struktur der G20 als Staatenclub mit exklusiver Mitgliedschaft, der weitgehend intransparent unter Ausschluss der Öffentlichkeit agiert. Kritisiert werden auch viele ihrer Entscheidungen und Aktionspläne, in denen sich häufig die Handschrift der Privatwirtschaft widerspiegelt. Interessenvertreter der Wirtschaft

haben in den vergangenen Jahren ein Geflecht von Einflusskanälen rund um die G20 geschaffen. Sie wenden sich gegen eine „Überregulierung“ der Finanzindustrie, fordern die Stärkung von Investorenrechten und plädieren für den flächendeckenden Ausbau öffentlich-privater Partnerschaften (PPPs) – allesamt Maßnahmen, die eine Neuausrichtung der Politik nach ökologischen, sozialen und menschenrechtlichen Kriterien eher behindern als fördern. Aber zu eben solch einer Neuausrichtung haben sich die Regierungen auf UN-Ebene mit der 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung verpflichtet. Mit den in der G20 propagierten Politikrezepten wird sie nicht gelingen.

In den letzten acht Jahren wurde die G20 zu einem zentralen Forum internationaler Zusammenarbeit. Die Themenpalette, die von der Gruppe bearbeitet wird, reicht inzwischen weit über das ursprüngliche Mandat hinaus, Maßnahmen zur Überwindung der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise von 2007/2008 zu vereinbaren. Neben wirtschafts- und finanzpolitischen Fragen stehen auf ihrer Tagesordnung inzwischen u.a. die Handels- und Investitionspolitik, Beschäftigung, Landwirtschaft, Gesundheit, Migration, Digitalisierung, Klima und Nachhaltigkeit.

Die B20 und andere Einflusskanäle der Wirtschaft

Für transnationale Unternehmen und ihre nationalen und internationalen Interessenverbände bietet die G20 eine einmalige Möglichkeit, auf die Dis-

kussionen und Entscheidungen der wichtigsten Regierungen der Welt kontinuierlich Einfluss zu nehmen. Wirtschaftsakteure haben zu diesem Zweck in den letzten Jahren ein Netz von Allianzen und Foren rund um die G20 geschaffen. Nach außen sichtbarstes Zeichen des Engagements der Wirtschaft ist die Business20 (B20), deren jährliche Gipfeltreffen bis 2016 nicht zufällig in unmittelbarer zeitlicher und räumlicher Nähe der G20-Gipfel stattfanden.

Parallel zur deutschen G20-Präsidentschaft sind 2017 die drei Dachverbände der deutschen Wirtschaft, der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) sowie der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) für die Ausrichtung des B20-Gipfels und die Koordination der Stellungnahmen der Wirtschaft zuständig. An ihrer

Formulierung sind nach B20-Angaben rund 500 Vertreter/innen von deutschen und internationalen Banken und Unternehmen, Wirtschaftsverbänden und Consultingfirmen beteiligt. Der B20-Gipfel findet in diesem Jahr am 2.–3. Mai in Berlin statt.

Ein wichtiger Akteur ist dort auch die Internationale Handelskammer (International Chamber of Commerce, ICC), nach eigenen Worten die größte Wirtschaftsorganisation der Welt. Sie schuf bereits 2011 die „ICC G20 CEO Advisory Group“, um den kontinuierlichen Input globaler Wirtschaftsakteure in die Arbeit der G20 zu gewährleisten. Daneben entstanden in den letzten Jahren eine Reihe weiterer Wirtschaftsforen mit dem Ziel, G20-Entscheidungsprozesse zu beeinflussen. Dazu zählen die G20 Young Entrepreneurs' Alliance und das G20 Agricultural Entrepreneurs Forum. Gelegentlich sind auch einzelne Unternehmen und private Stiftungen in die Aktivitäten der G20 direkt involviert. Das gilt unter anderem für die globale Consultingfirma McKinsey und die Stiftung von US-Milliardär Bill Gates.

Angesichts des Mangels an Transparenz und öffentlich zugänglichen Informationen ist es schwierig, den direkten Einfluss der Wirtschaft auf die Diskussionen und Entscheidungen der G20 zu messen. Die ICC und die B20 selbst haben wiederholt betont, wie erfolgreich sie darin waren, die Entscheidungen der G20 zu beeinflussen. Die ICC veröffentlicht seit 2012 jährlich eine *G20 Business Scorecard*, mit der sie die Politik der G20 benotet. In ihrem jüngsten Zeugnis vom Dezember 2016 erhielten die G20-Regierungen die bislang besten Noten, da sie nach den Worten der ICC in wachsendem Maße „empfindlich“ seien für die Prioritäten und Empfehlungen der Wirtschaft.

Gemeinsamkeiten in den Positionen von Wirtschaftsakteuren und G20 lassen sich zum Teil sicherlich auf die direkte Einflussnahme von ICC und B20 zurückführen, zum Teil aber auch auf das Lobbying nationaler Wirtschaftsverbände gegenüber den jeweiligen G20-Regierungen. Eine gewisse Rolle spielen daneben auch längerfristige Strategien der Beeinflussung des gesellschaftlichen Diskurses und politischer Entscheidungsprozesse, z.B. durch PR-Kampagnen wirtschaftsnaher Organisationen, wie in Deutschland z.B. der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft. Gemeinsamkeiten können ihren Grund aber schlicht und einfach auch darin haben, dass Wirtschaftsvertreter/innen und Regierungen die gleiche Sicht der Dinge bzw. den gleichen ideologischen Hintergrund haben. In einer Situation, in der etwa die Spitzenposten des US-

Finanzministeriums von ehemaligen Managern von Goldman Sachs besetzt werden, ist dort ein zusätzliches Lobbying von außen für die Interessen der Finanzindustrie vermutlich überflüssig.

Über welche Kanäle sich die Einflussnahme auch immer vollzieht, ein Vergleich der Politikempfehlungen der Wirtschaft und der Abschlusskommuniqués der G20 zeigt ein hohes Maß an inhaltlicher und sprachlicher Übereinstimmung.

Problematische Kernbotschaften der Wirtschaft an die G20

Auf den ersten Blick wirken viele Empfehlungen der Wirtschaft an die G20 unverdächtig. Innovationen sollen ermutigt, Regulierungen optimiert und die Regierungsführung wirksamer und effizienter gestaltet werden. Zentrale Forderungen und Positionen der Wirtschaftslobbyisten sind jedoch problematisch. Sie favorisieren Denkmuster und Politikrezepte, die die sozio-ökonomischen und ökologischen Krisenerscheinungen der letzten Jahre nicht verhindert, sondern eher befördert haben.

- » **Wachstumsgläubigkeit auf Kosten der Umwelt:** B20 und ICC predigen durchgängig wirtschaftliches Wachstum als Allheilmittel und *conditio sine qua non* für Wohlstand und Entwicklung. Dabei zeigen die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte, dass mit dem Wachstum der Wirtschaft der Ressourcenverbrauch, die Umweltzerstörung und in vielen Ländern auch soziale Disparitäten gewachsen sind. Die simple Gleichung, was gut für die Wirtschaft ist, ist auch gut für Gesellschaft und Umwelt, geht eben nicht auf. B20 und ICC ignorieren mit ihrem Plädoyer für robustes ungebremstes Wachstum alle Diskussionen über die planetarischen Grenzen und differenziertere Konzepte nachhaltiger Entwicklung.
- » **Drängen auf Deregulierung:** Die Finanzindustrie und ihre Lobbygruppen haben sich in den letzten Jahren vehement dafür eingesetzt, striktere Regeln für die Finanzmärkte zu verhindern und bestehende Regulierungen aufzuweichen. Auf G20-Ebene haben Wirtschaftsvertreter/innen den Regierungen empfohlen, bei der Regulierung der Finanzmärkte „eine Pause einzulegen“, die „ineffiziente Regulierung und Überregulierung der Wirtschaft“ kritisiert und die G20 aufgefordert, die nach der Krise 2008 eingeführten Regeln für die Finanzmärkte zu „überdenken“ und zu „optimieren.“ In den USA hatten sie mit ihren Attacken gegen den Dodd-Frank Act bei der Trump-Administration bereits

Erfolg. Mit ihren Deregulierungsforderungen bereiten sie jedoch den Boden für die nächste globale Finanzkrise.

- » **Vorrang für Investoreninteressen:** Rufe nach Handelsliberalisierung, offenen Märkten für Investoren und dem Abbau aller Formen von Protektionismus standen schon immer im Zentrum der Forderungen von B20 und ICC an die G20. Bis heute fordern sie von den Regierungen, den Investorenschutz zu stärken und Investitionsabkommen zu fördern. Sie drängen darauf, dass diese Abkommen starke Investor-Staat-Streitschlichtungsverfahren enthalten, die ausländischen Konzernen das Recht einräumen, Regierungen des Gastlandes zu verklagen, wenn sie sich durch ihre Entscheidungen oder Gesetze diskriminiert fühlen. Die ICC selbst verfügt mit dem bereits 1923 gegründeten Internationalen Schiedsgerichtshof (International Court of Arbitration) über die älteste Institution zur privatwirtschaftlichen Streitschlichtung. Aber die privaten Streitschlichtungsverfahren sind nicht nur intransparent und unterminieren nationalstaatliche Rechtsprechung. Sie bergen auch die Gefahr, den Handlungsspielraum der Regierungen einzuschränken, vor allem, wenn es um Gesundheitsstandards, Umweltschutz und Arbeitnehmerrechte geht. *De facto* stellen diese Streitschlichtungsverfahren Investorenrechte über Menschenrechte und Umweltschutz.
- » **Förderung von PPPs und privater Finanzierung öffentlicher Infrastruktur:** Viele Wirtschaftsakteure sehen in PPPs besonders vielversprechende Modelle, um die enorme Finanzierungslücke im Infrastrukturbereich zu schließen. Sie fordern von den multilateralen Entwicklungsbanken und den Mitgliedern der G20, „bankfähige“ PPPs mit „ausgewogener Risikoverteilung“ und langfristigen Investorenschutz zu entwickeln. Was jedoch die B20 als „ausgewogene Risikoverteilung“ bezeichnet, zielt tatsächlich vor allem darauf, die Risiken für die privaten Partner zu minimieren und auf die öffentlichen Partner abzuwälzen. Inzwischen belegen diverse Studien, dass PPPs unverhältnismäßig hohe Risiken und Kosten für den öffentlichen Sektor mit sich bringen. Sie bergen die Gefahr, die öffentliche Verschuldung auf Kosten zukünftiger Generationen zu erhöhen, Ungleichheiten zu verschärfen und den gerechten und diskriminierungsfreien Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen (etwa im Bereich der Wasserversorgung) möglicherweise sogar zu erschweren.
- » **Vorzugsbehandlung für die Wirtschaftslobby:** Über Jahre hatten Vertreter/innen der B20 und der ICC weit bessere Zugänge zu den Diskussionen und Entscheidungsträgern der G20 als zivilgesellschaftliche Organisationen und Gewerkschaften. Dennoch insistieren sie darauf, die Beziehungen noch weiter zu formalisieren. Die ICC fordert zum Beispiel, Wirtschaftsvertreter/innen systematisch in die G20-Arbeitsgruppen aufzunehmen, die sich mit Energiefragen befassen. Die Schaffung eines Satelliten-systems sogenannter „Engagement Groups“ rund um die G20 – Business20 (B20), Labour20 (L20), Civil20 (C20), Youth20 (Y20), Think20 (T20), Women20 (W20), und Science20 – vermittelt zwar den Eindruck der Chancengleichheit, in der Praxis ist jedoch weiterhin eine der Gruppen „gleicher“ als die anderen.

Höchste Zeit, den Wirtschaftseinfluss zu begrenzen

Um die einseitige Ausrichtung der G20 an den Interessen der Wirtschaft und die Doppelstandards in der Behandlung von Wirtschaft und Zivilgesellschaft zumindest ansatzweise zu überwinden, sind substantielle Reformen notwendig. Sie betreffen sowohl die Arbeits- und Funktionsweise der G20 als auch ihre Programmatik und Politik.

- » **Transparenz erhöhen – Information der Öffentlichkeit ermöglichen:** Die Diskussionen und Entscheidungsprozesse der G20 finden überwiegend hinter verschlossenen Türen statt. Ob, wann und in welchem Umfang Informationen veröffentlicht werden, bleibt bisher dem Gutdünken der jeweiligen G20-Präsidentschaft überlassen. Um den gravierenden Mangel an Transparenz zu reduzieren, sollte die G20 rechtzeitig und systematisch alle Dokumente im Zusammenhang mit ihren Treffen veröffentlichen. Das gilt sowohl für die Treffen der Sherpas und der Arbeitsgruppen, die Ministertreffen und die Gipfel selbst.

- » **Gleicher Zugang für alle gesellschaftlichen Gruppen statt Vorzugsbehandlung für die Wirtschaft:** Während der Handlungsspielraum und die Bewegungsfreiheit für zivilgesellschaftliche Gruppen in vielen Ländern eingeschränkt wird, haben die Interessenvertreter der Wirtschaft häufig privilegierte Zugangsmöglichkeiten zu G20-Entscheidungsträgern. Formalisierte und gleichberechtigte Partizipationsrechte für zivilgesellschaftliche Gruppen, wie sie beispielsweise in den Vereinten Nationen selbstverständlich sind, existieren in der G20 nicht. Das von

den G20-Regierungen geschaffene Konstrukt der „Engagement Groups“ (Beteiligungsgruppen) sieht vollständig unabhängige Partizipationsrechte für die Zivilgesellschaft nicht vor. Welche Gruppen in die G20-Prozesse einbezogen werden, hängt Jahr für Jahr auf's Neue vom guten Willen der jeweiligen Präsidentschaft ab. Die G20 sollte daher einheitliche Standards für die Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure in ihre Arbeit schaffen. Sie sollten einerseits die systematische Beteiligung zivilgesellschaftlicher Gruppen an allen Treffen im G20-Prozess ermöglichen, andererseits den bevorzugten Zugang von Interessenvertreter/innen der Wirtschaft verhindern.

» **Postulat der Politikkohärenz für nachhaltige Entwicklung ernst nehmen:** Auf UN-Ebene haben auch die Regierungen der G20 im Rahmen der 2030-Agenda einem umfassenden Set von Nachhaltigkeitszielen mit den Menschenrechten als normativer Grundlage zugestimmt. Ihre Beschlüsse und Aktionspläne auf G20-Ebene spiegeln diesen ganzheitlichen Ansatz bisher nicht wider. Der eigene Aktionsplan zur Umsetzung der 2030-Agenda blieb vage und unverbindlich. Weiterhin dominiert in den G20-Beschlüssen das Primat ungezügelter Wirtschaftswachstums. Um den Ansprüchen der Transformationsagenda der UN gerecht zu werden, müssten die Regierungen der G20 sich zur Politikkohärenz im Sinne nachhaltiger Entwicklung verpflichten und ihre Beschlüsse, insbesondere im Bereich der Wirtschafts-, Finanz-, Handels- und Investitionspolitik konsequent danach ausrichten. Ihre Vereinbarungen und Aktionspläne sollten systematisch daraufhin überprüft werden, ob sie im Einklang mit den Zielen und Prinzipien der 2030-Agenda stehen.

» **Stärkung von Menschenrechten statt Investorenrechten:** In den G20-Diskussionen haben die Lobbyisten der Wirtschaft immer wieder vor einer „Überregulierung“ der Märkte gewarnt und gefordert, die Rahmenbedingungen für transnationale Handels- und Kapitalflüsse wirtschaftsfreundlicher zu gestalten. Dies gilt insbesondere für die Rechte transnationaler Investoren. Dagegen spielen die Menschenrechte als Referenzrahmen in den Empfehlungen der Wirtschaft und den Beschlüssen der G20 nur eine marginale Rolle. Angesichts der negativen sozialen und ökologischen Folgen unregulierter Märkte ist hier ein grundsätzliches Umdenken nötig. Das bedeutet keinesfalls den Rückfall in Isolationismus und eine nationalistische Wirt-

schaftspolitik. Die G20 sollte vielmehr für multilaterale Handels- und Investitionsabkommen eintreten, die auf den Menschenrechten basieren und im Einklang mit den Zielen und Prinzipien nachhaltiger Entwicklung stehen.

» **Risiken und Nebenwirkungen von PPPs berücksichtigen:** Wirtschaftslobbyisten und Beraterfirmen wie McKinsey haben immer wieder gegenüber der G20 PPPs als Patentlösung für die Finanzierung großer Infrastrukturvorhaben propagiert. Die G20 ist ihren Empfehlungen bisher weitgehend gefolgt und hat die wachsende Zahl von Untersuchungen über die negativen Nebeneffekte und Kosten von PPP-Modellen für die öffentliche Hand ignoriert. Die G20 sollte diese Untersuchungen in ihren Diskussionen gebührend berücksichtigen und als Konsequenz ihren Ansatz gegenüber der privaten Beteiligung an Infrastrukturinvestitionen überdenken. Zugleich sollte sie verstärkt alternative Formen öffentlicher Infrastrukturfinanzierung entwickeln.

» **Die Rolle der G20 relativieren – demokratischen Multilateralismus stärken:** Die bisher genannten Maßnahmen sind notwendige Bedingungen, um dem Einfluss der Wirtschaftslobby und der Ausrichtung der G20-Politik an ihren Interessen entgegenzuwirken. Aber selbst wenn die G20 dadurch transparenter würde, sie sich systematisch für zivilgesellschaftliche Gruppen öffnen und die Einflusskanäle der Wirtschaft beschränken würde, und wenn sie ihre Entscheidungen kohärenter an den Menschenrechten und den Prinzipien und Zielen nachhaltiger Entwicklung ausrichten würde: Sie bliebe ein exklusiver Club mit begrenzter Mitgliedschaft, in dem weite Regionen der Welt unterrepräsentiert sind. Von den 54 Ländern Afrikas ist lediglich Südafrika vertreten, von den 35 Ländern Lateinamerikas und der Karibik sind es mit Argentinien, Brasilien und Mexiko lediglich drei. Dies wäre nicht problematisch, wenn sich die G20 nur mit Problemen befassen würde, die sich auf das Territorium ihrer Mitglieder beschränkten. Aber dies ist nicht der Fall. Die Entscheidungen, die die G20 fällt, haben auch auf Länder Auswirkungen, die nicht am Tisch der Mächtigen sitzen. Einige handverlesene Vertreter Afrikas als Gäste zu G20-Treffen einzuladen, ändert nichts an diesem grundsätzlichen Defizit.

Selbst eine reformierte G20 ist daher kein Ersatz für die Stärkung repräsentativerer Entscheidungsgremien auf globaler Ebene. Bundeskanzlerin Merkel betonte bereits 2011 zu Recht, dass die Legi-

timation von Entscheidungen der G20 „überhaupt erst aus Beschlüssen der Vereinten Nationen“ resultiere. „Die Vereinten Nationen sind sozusagen das legitimierte Dach der Welt, von dem aus Beschlüsse

wirklich festgelegt und in Resolutionen verbindlich gemacht werden können.“¹

Jens Martens ist Geschäftsführer des Global Policy Forum

1 Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel auf dem 33. Evangelischen Kirchentag am 4. Juni 2011 in Dresden.

Weitere Informationen



Jens Martens (2017):

Corporate Influence on the G20

The case of the B20 and transnational business networks.

Berlin/Bonn: Global Policy Forum und Heinrich-Böll-Stiftung.

www.globalpolicy.org/publications

Websites und Blogs

Themenportal der Heinrich-Böll-Stiftung zur G20:

www.boell.de/de/g20-deutschland-2017

Blogs:

<http://justgovernance.boellblog.org/>

<http://baustellen-der-globalisierung.blogspot.de/>

Website der Bundesregierung zur G20:

www.g20.org

Website von BDI, BDA und DIHK zur B20:

www.b20germany.org

Website der ICC zur G20:

<https://iccwbo.org/global-issues-trends/global-governance/g20/>

Website der Global Business Coalition:

<http://www.globalbusinesscoalition.org/>

Impressum

Die Wirtschaftslobby und die G20

Herausgeber

Global Policy Forum Europe e.V.

Königstraße 37a

53115 Bonn

europe@globalpolicy.org

www.globalpolicy.org

Kontakt: Jens Martens

Heinrich-Böll-Stiftung

Schumannstraße 8

10117 Berlin

info@boell.de

www.boell.de

Kontakt: Heike Löschmann



 **HEINRICH
BÖLL
STIFTUNG**

Autor: Jens Martens

Redaktion: Wolfgang Obenland

Gestaltung/Druck: www.kalinski.media

Lizenz: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)

Berlin/Bonn, März 2017