

Verfahren weitgehend entziehen. Damit steht die zivilgesellschaftliche Legitimation einer Global Governance auf tönernen Füßen.

Nur der Tendenz nach haben sich demokratisch verfaßte überstaatliche Netzwerkstrukturen der globalen Politik gebildet. Es bleibt auch fraglich, ob durch komplizierte globale Verfahren der Partizipation die Herstellung von Kongruenz zwischen den Entscheidungen, Interessen und der Kontrolle, sprich zwischen den Akteuren in den unterschiedlichen politischen Räumen, überhaupt möglich ist. Global governance – „Weltordnungspolitik“ – ist heute daher eher Versprechen denn ein Begriff, der tatsächliche Verhältnisse im globalen Politikraum erfaßt.

Anmerkungen

(1) Stiftung Entwicklung und Frieden (Hg.): Nachbarn in Einer Welt. Der Bericht der Kommission für Weltordnungspolitik. The Commission on Global Governance, Bonn 1995.

(2) Vgl. BUND, Misereor (Hg.): Zukunftsfähiges Deutschland. Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung, Basel, Boston, Berlin 1996 sowie Altwater, Elmar, Birgit Mahnkopf: Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft, Münster 1996, S.503ff.

(3) Altwater/ Mahnkopf, a.a.O. S.503.

(4) Messner, Dirk, Franz Nuscheler (Hg.): Global Governance. Organisationselemente und Säulen einer Weltordnungspolitik, in: Dies.: Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion, Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Bonn 1995, S.12-36 (hier S.30).

(5) Walk, Heike, Achim Brunnengräber: Die „NGO-Community“ im Spannungsfeld von Globalisierungs- und Fragmentierungsprozessen, in: Peripherie, Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt, Schwerpunkt: Globalisierung, Nr. 59/60, 15. Jg., Dezember 1995, S.118-139.

(6) Altwater, Elmar, Achim Brunnengräber, Markus Haake, Heike Walk (Hg.): Vernetzt und verstrickt. Nicht-Regierungs-Organisationen als gesellschaftliche Produktivkraft, Münster 1997.

Die AutorInnen

Dr. Elmar Altwater ist Professor am Fachbereich Politische Wissenschaft der Freien Universität Berlin. Achim Brunnengräber und Heike Walk sind wissenschaftliche MitarbeiterInnen im von der Volkswagen-Stiftung geförderten Forschungsprojekt: „Global Governance. NGO-Netzwerke, Nationalstaaten und das internationale Institutionensystem - untersucht am Beispiel der internationalen Klimapolitik“ an der FU Berlin. Kontakt: Fachbereich Politische Wissenschaft, Ihnestraße 21, 14195 Berlin, Tel. 030/ 838-4965, E-mail: priklima@zedat.fu-berlin.de

Transnationale Konzerne als (umwelt)politische Akteure der Global Governance

Brandstifter als Feuerwehr?

Die Global-Governance-Debatte bedeutet eine Horizonterweiterung hin zu einem Einbezug auch nicht-staatlicher Akteure. Erstaunlicherweise wurden jedoch die Transnationalen Konzerne, auf deren enorm gestiegene weltwirtschaftliche und politische Bedeutung allerorten hingewiesen wird, von bisherigen Untersuchungen weitgehend ausgeblendet.

Von Peter Fuchs

Ganz gleich, ob dieser Tage ein wichtiges internationales Umweltabkommen verhandelt wird, die Commission on Sustainable Development in New York die weitere Umsetzung der Agenda 21 diskutiert oder die Welt handelsorganisation (WTO) in Genf allmählich auch das Gespräch mit Nichtregierungsorganisationen aufnimmt - immer sind bei solchen Zusammenkünften auch Akteure dabei, deren Rolle in umweltpolitischen Analysen zumeist noch ausgeblendet bleibt: Es sind die Transnationalen Konzerne und ihre Organisationen.

So wie auf nationaler Ebene Unternehmen und ihre Verbände Einfluß auf die Umweltpolitik nehmen, ist auch in der Arena internationaler Umweltpolitik zu beobachten, daß sich Unternehmen und insbesondere Transnationale Konzerne vielfältiger institutioneller Formen und Praktiken bedienen, um Einfluß auf internationale Umweltregime sowie die allgemeine Umweltdebatte zu gewinnen.

Viele Umweltorganisationen sehen hierin eine große Gefahr und ein Haupthindernis für den Aufbau einer Weltumweltordnung, wie sie als „unverzichtbare Säule“ (1) in der Global Governance-Diskussion anvisiert wird. David Korten kommt in seinem vielbeachteten Buch „When corporations rule the world“ zu der Empfehlung: „Unternehmen (...) gehören einfach nicht in den politischen Raum der Menschen. (...) Das eigentliche Ziel sollte ein klares Verbot der Beteiligung von profit-orientierten Unternehmen an jeglicher Aktivität sein, die der Beeinflussung des politischen Prozesses dient“ (2).

Im Gegensatz zu dieser kritischen Position ist der Bericht der Commission on Global Governance geprägt von einer Rhetorik der „Nachbarschaft“ in der „einen Welt“ und fordert sogar eine noch stärkere Teilnahme der Privatwirtschaft und gerade Transnationaler Konzerne (TNKs) an der globalen Politik. Die Kommission weist zwar auch auf die immer krasser werden-

den materiellen, politischen und ökologischen Interessenkollisionen zwischen den Reichen und den Habenichtsen im globalen Kapitalismus hin und macht einige zarte Reformvorschläge. Unstrittig bleibt aber in diesem Diskurs die Rolle der TNKs als legitime internationale Akteure und Beteiligte am globalen Regieren.

Wenn aber die Global Governance-Diskussion mehr als nur normative Visionen globaler Regulierung verbreiten will, sollte sie zunächst analytisch zu einem angemesseneren Verständnis des tatsächlich stattfindenden „Regierens“ in der Welt beitragen – und in diesem Zusammenhang auch mehr Klarheit über Inhalt und Folgen des Mitregierens von Konzernen in der internationalen Umweltpolitik bringen. Wird hierauf verzichtet, so besteht m.E. Anlaß, der Rhetorik „globaler Nachbarschaft“ eine ebenso beißende Kritik an ihren apolitischen Harmonie-Annahmen entgegenzuhalten, wie sie Newton und Harte schon dem Gros der Ökomanagement-Literatur vorgehalten haben (3).

Die hier angedeutete analytische Aufgabe ist bisher noch kaum angegangen worden – und so hat dieser Beitrag sowohl theoretisch als auch empirisch vor allem explorativen Charakter (4). Wenn nun auch Transnationale Konzerne im „Zusammenwirken von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren von der lokalen bis zur globalen Ebene“ (5) betrachtet werden sollen, bedarf es eines analytischen Rahmens, der nicht – wie die ökonomische Orthodoxie – die Existenz von Macht ausblendet, aber auch nicht – wie viele politikwissenschaftliche Arbeiten – auf die institutionalisierten Machtbeziehungen der Nationalstaaten beschränkt bleibt. Politische Ökonomie tut also not, genauer: Internationale Politische Ökonomie (6).

Die sogenannte neo-gramscianische Schule der Internationalen Politischen Ökonomie (7) erlaubt dabei eine integrierte Analyse erstens grundlegender ökonomisch-materieller Rahmenbedingungen der Umweltpolitik, zweitens

der institutionellen Formen ihrer Verregelung sowie drittens der Ebene rivalisierender Ideen über das notwendige Handeln. Dieser Ansatz fragt danach, ob und wie sich hinsichtlich des Zusammenwirkens materieller, institutioneller und ideologischer Strukturen eine neue, stabile globale Konfiguration herausbildet, die als hegemonale Weltordnung bezeichnet werden kann. Ob diese Weltordnung – und eine darin eingebundene internationale Weltumweltordnung – auch nur im entferntesten etwas mit den hehren Idealen der Global Governance-Architektur zu tun haben wird, ist eine Frage konflikt- und kompromißgeladener Kämpfe und Diskurse sozialer Akteure.

► Drei Ebenen der Einflußnahme

Nimmt man nun die Rolle Transnationaler Konzerne als Akteure in diesen Kämpfen und Diskursen in den Blick, so lassen sich hinsichtlich des Einwirkens der TNKs auf politische Institutionen sowie auf die Entwicklung handlungsleitender Ideen in der Umweltpolitik folgende Handlungsebenen unterscheiden (8):

- das Lobbying,
- die Selbstregulierung,
- das „zivilgesellschaftliche“ Engagement.

Die Bandbreite der TNK-Aktivitäten und die keineswegs einheitlichen Positionen kann ich im folgenden nur anhand einiger Beispiele illustrieren. Zu den Lobbying-Praktiken gehören

- die Beteiligung von TNKs und ihrer Verbände an internationalen Verhandlungen, sei es über Delegationsmitglieder, Berater oder Lobbyisten
 - die Einflußnahme von TNKs und ihrer Verbände auf nationale staatliche Akteure im innenpolitischen Bereich (home countries) sowie gegenüber Regierungen ausländischer Investitionsgebiete (host countries) und die sich daraus ergebenden Rückwirkungen auf das internationale Auftreten der jeweiligen Nationalstaaten.
- Nicht selten bedienen sich TNKs für die Erfüllung von Lobbying-Aufgaben auch der Unterstützung von PR-Unternehmen: Dazu gehört u.a. der weltgrößte PR-Konzern Burson-Marsteller, der auf seiner Internetseite damit wirbt, daß er im Auftrag mehrerer Unternehmen und Vereinigungen eine „Graswurzel-Kampagne“ gegen einen Energiesteuer-Vorschlag der Clinton-Regierung organisiert hat. „Das Ergebnis: Die Ablehnung des Steuervorschlages“ (12).

Lobbying ist im Bereich der Wirtschafts- und Handelspolitik ein „alter Hut“ und so wundert es nicht, daß mit der steigenden ökonomischen

Bedeutung internationaler Umweltpolitik auch hier die organisierte Einflußnahme durch einzelne TNKs (Bsp.: Dupont in der Ozonpolitik der 80er Jahre) und Industrieverbände zunimmt.

► Lobbying: Konzerne im Treibhaus

Dabei lassen sich die Lobbying-Aktivitäten umweltpolitisch nicht über einen Kamm scheeren. Das Spektrum der Einflußnahme läßt sich am Beispiel verschiedener Positionen zur Klimapolitik andeuten, mit denen versucht wurde, im Vorfeld des Klimagipfels in Kyoto im Dezember 1997 Einfluß zu nehmen:

- **Die Blockierer:** Zu einer der aktivsten Business-NGOs gehörte die Global Climate Coalition (GCC). Sie hat ca. 60 Mitglieder vor allem aus den Kreisen der US-amerikanischen Öl-, Kohle-, Papier-, Automobil-, Straßenbau-, Chemie- und Elektrizitätsindustrie. Inhaltlich lehnte die GCC Reduktionsverpflichtungen der Industrieländer für Treibhausgase (insbesondere für die USA) ab und erwähnte in ihren Stellungnahmen allenfalls die Fortführung eingeschränkter freiwilliger Energieeffizienz- und Joint Implementation-Maßnahmen der Industrie. Nach der Vereinbarung von Kyoto setzt sie sich derzeit gegen eine Ratifizierung des Klimaprotokolls durch den amerikanischen Kongreß ein (9).

- **Die „Qualitätstester“:** Der European Roundtable of Industrialists (ERT), ein Zusammenschluß von 45 Vertretern großer europäischer transnationaler Konzerne, dem ein großer Einfluß bei strategischen EU-Entscheidungen nachgesagt wird, formuliert in einem Bericht zur Klimapolitik sehr deutlich den Anspruch der europäischen Industrie, jedwede Klimapolitik zunächst einem „Qualitätstest“, d.h. einem Test auf die Wirtschaftsverträglichkeit zu unterziehen. Heraus kommt dabei: Freiwillige Vereinbarungen, Technologieprojekte (neben energieeffizienten Technologien auch die Versenkung gebundener Kohlendioxidmengen im Meer sowie der Ausbau der Atomenergie), Joint Implementation und Bildungsmaßnahmen sind akzeptabel, „wettbewerbsschädigende“ Maßnahmen wie Ökosteuern werden auf das Schärfste zurückgewiesen (10).

- **Die Öko-Gewinner:** Nachdem die Position der Industrievertreter in der internationalen Klimapolitik lange Zeit von den Blockierern wie der Global Climate Coalition geprägt war, haben sich inzwischen auch klimapolitisch fortschrittlichere Unternehmen zusammengeschlossen und beginnen, eine eigene, stärker umweltori-

enterte Position in die politische Debatte zu tragen. Nachdem es bereits seit 1992 einen US-amerikanischen „US Business Council for Sustainable Energy“ gab, wurde Anfang 1996 ein „Europäischer Unternehmensrat für eine nachhaltige Energiewirtschaft - European Business Council for a Sustainable Energy Future (e5)“ gegründet. Beide Organisationen bemühen sich um ein Vorankommen des allzu langsamen klimapolitischen Prozesses und sprechen sich eindeutig für Reduktionsverpflichtungen der Industrieländer in einem „Klimaschutzprotokoll mit Zähnen“ aus.

Eher einer mittleren, moderaten Position zuzuordnen sind Organisationen wie die International Climate Change Partnership (ICCP) oder der World Business Council for Sustainable Development (11).

► Selbstregulierung

Unter Selbstregulierung läßt sich die Interaktion von TNKs zur transnationalen Koordination von Unternehmensverhalten außerhalb der staatlich bestimmten Regulierungsbereiche verstehen. Hauptmotive für umweltpolitische Unternehmensinitiativen auf nationaler und internationaler Ebene sind erstens die Vermeidung oder Entschärfung staatlicher Regulierung und zweitens das Bemühen um gesellschaftliche Legitimation. Das in diesem Zusammenhang häufig diskutierte Instrument der freiwilligen Selbstverpflichtungen (Bsp.: BDI-Selbstverpflichtung zur Kohlendioxid-Reduktion) hat in nationalen Umweltpolitiken mehrerer OECD-Länder an Stellenwert gewonnen, bleibt aber aus Sicht kritischer NGOs und Wissenschaftler völlig unzureichend (13).

Immerhin geht es aber in diesen nationalen, „freiwilligen“ Vereinbarungen meistens um relativ klar spezifizierte Zielvorgaben; auf internationaler Ebene dagegen beschränken sich Initiativen der Selbstregulierung der TNK-Verbände noch weitgehend auf sehr allgemeine Richtlinien bezüglich des Umweltmanagements. Zu den prominentesten Erklärungen dieser Art zählen die „Business Charter for Sustainable Development“ der Internationalen Handelskammer (ICC), die Responsible Care-Initiative der internationalen Chemieindustrie-Verbände und die Erklärungen des World Business Council for Sustainable Development (WBCSD).

Angesichts der inhaltlichen Beschränktheit und Unverbindlichkeit sowie der trotzdem noch recht dürftigen zahlenmäßigen Unterstüt-

zung internationaler Selbstregulierungsinitiativen durch TNKs muß deren ökologische Wirksamkeit als sehr gering eingeschätzt werden; ihre rhetorische Bedeutung steht dazu allerdings im umgekehrt proportionalem Verhältnis (14).

► Zivilgesellschaftliches Engagement

Jenseits spezifischer Interessensvertretung dürfte für die Perspektiven internationaler Umweltpolitik auch wichtig sein, wie die TNKs Einfluß auf die internationale umweltpolitische Agenda im allgemeinen ausüben. Ob und wie es ihnen gelingt, die Diskussion um handlungsleitende Weltanschauungen, Werte, Normen und Ideen in der als „globale Zivilgesellschaft“ bezeichneten politischen Sphäre zu prägen (Medien, öffentliche Diskurse, Kultur, Wissenschaft), ist bislang so gut wie nicht untersucht. Zu den Aktivitäten, die in diesem Bereich zu nennen wären, zählen Kooperationen von TNKs mit Umweltverbänden (Bsp. McDonalds – Environmental Defense Fund) oder Wissenschaftlern (Bsp. General Motors – World Resources Institute), sicherlich aber auch weit weniger kooperative Aktivitäten wie die Akzeptanzschaffung für Risikotechnologien wie die Gen- oder Atomtechnik. Die hier gegebenen knappen Hinweise sagen noch wenig über die tatsächliche Macht der TNKs in den sozialen Kämpfen und Diskursen um die Zukunft internationaler Umweltpolitik. Immerhin lassen sie weiteren Forschungsbedarf erkennen und warnen vor allzu gutgläubigem Umgang mit der „globalen Nachbarschaft“. Mein vorläufiges Fazit:

● Bislang fehlt es an theoretisch ausgearbeiteten und empirisch gehaltvollen Untersuchungen zur Rolle der TNKs in der internationalen Umweltpolitik. Die Global Governance- und Umwelt-Forschung sollte hier, u.a. mit Hilfe neuer Ansätze politisch-ökologischer Ökonomie, etwas mehr Licht ins Dunkel globalen Regierens bringen.

● Politisch bedarf es, u.a. in Kreisen der NGOs, einer Wiederbelebung kritischer Diskussionen um TNKs. Entsprechende Ansätze gibt es; ein transnationaler Blick ins Internet erleichtert ihr Auffinden ungemein:

„<http://www.corpwatch.org/home.html>“.

Anmerkungen

(1) Messner, Dirk, Franz Nuscheler: Global Governance, Bonn 1996 (SEF - Policy Paper 2), S. 11.

(2) Korten, David: When corporations rule the world. London 1995, S. 309 (Übersetzung P.F.).

(3) Newton, Tim; George Harte: Green Business: Technician Kitsch? In: Journal of Management Studies 34: 1, Jan. 1997, S. 75-98. Zur hier nicht weiter ausgeführten Kritik fehlender Macht- und Herrschaftsanalyse der Global Governance-Diskussion siehe auch Altvater, Elmar; Mahnkopf, Birgit: Grenzen der Globalisierung, Münster 1996.

(4) In einigen makroökonomischen Analysen wird zwar nach den sozialen und ökologischen Folgen internationaler Kapital- und Warenströme gefragt, aber nur selten nach den damit verbundenen politischen Prozessen. Vgl. z.B. OECD: Globalisation and Environment. Preliminary Perspectives. Paris 1997.

(5) Messner, Nuscheler a.a.O. S. 4.

(6) Diese hat sich vor allem im angelsächsischen Raum seit den 70er-Jahren entwickelt. Vgl. zu verschiedenen Ansätzen den einführenden Band von Strange, Susan: States and Markets. An Introduction to International Political Economy, London 1988 sowie

Fuchs, Peter; Wolfgang Hein (Hrsg.): Globalisierung und ökologische Krise. Beiträge zu einer Internationalen Politischen Ökonomie der Umweltpolitik. Hamburg 1998 (i.E.).

(7) Der Name rührt von dem Versuch her, die Kategorien und Erkenntnisse des italienischen Marxisten A. Gramsci auch für die Analyse gegenwärtiger globaler Ökonomie und Politik nutzbar zu machen. Vgl. Cox, Robert W.: Approaches to World Order; Cambridge 1996.

(8) Vgl. Falkner, Robert: Unternehmen in der internationalen Umweltpolitik, Manuskript, DVPW-Tagung Blaubeuren 3.-4.10.1995; Eden, Sally: Environmental Issues and Business. Implications of a Changing Agenda, Chichester 1996.

(9) Siehe <http://www.globalclimate.org/news>.

(10) European Round Table of Industrialists: Climate Change. An ERT Report on positive action. Brüssel 1997.

(11) Vgl. z.B. WBCSD/ICC: Business and Climate Change. Genf/Paris 1997

(12) Burson Marsteller global homepage; <http://www.burson-marsteller.de/Global/index.htm>, Sektion Public Affairs, Environmental Issues, Case Studies.

(13) Vgl. Rennings, Klaus u.a.: Nachhaltigkeit, Ordnungspolitik und freiwillige Selbstverpflichtung, Heidelberg 1996.

(14) Vgl. UNCTAD: Self-Regulation of Environmental Management. An analysis of guidelines set by world industry associations for their member firms. New York, Genf 1996.

Der Autor

Peter Fuchs ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im neuen Forschungsfeld „Globalisierung“ und ökologischer Diskurs an der Hochschule für Wirtschaft und Politik in Hamburg.

Kontakt: HWP, Von Melle Park 9, 20146 Hamburg, Tel. 040/4123-3099; Fax 040/4123-4150; E-mail: fuchsp@hwp.uni-hamburg.de

Arbeiten auch Sie IM DIENSTE DER UMWELT mit recycelbarem Toner für Ihre Drucker

Wir bieten Toner-Kartuschen in 1a Qualität für Ihre Laser- und LED-Drucker zu attraktiven Preisen.

Wir arbeiten mit einem Rebuilt-Produkt, nach dessen Gebrauch Sie uns einfach Ihr Leergut wieder zusenden und von uns umgehend Ihre bestellte, recycelte Ware erhalten. Sie handeln umweltschonend, da Sie selbst so erheblich zur Müllvermeidung beitragen.

Falls Sie unseren Wiederaufbereitungsservice nicht beanspruchen wollen, kaufen wir Ihnen Ihre Leerkassetten zu einem fairen Preis ab.

Unser aktuelles Fax-Angebot für alle gängigen Druckertypen senden wir Ihnen gerne zu. Preise für alle übrigen Drucker erhalten Sie auf Anfrage. Selbstverständlich führen wir auch Tonerkartuschen in Original-Qualität.

HEYMANNS EDV-BERATUNG

Planung – Installation – Betreuung

Kiefernstraße 66 • 47877 Willich

Tel.: 02154/911604 • Fax: 02154/911606

**Wir sind Profis
im Bereich Netzwerktechnik und Internet**

(c) 2010 Authors; licensee IÖW and oekom verlag. This is an article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial No Derivates License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.