

Nestlé & Co. als offizielle Schweizer Entwicklungshelfer

Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza), die schon heute mit Konzernen mit zweifelhaftem Ruf zusammenarbeitet, will die Kooperationen mit der Privatwirtschaft massiv ausbauen. Ein interner Bericht des Aussendepartements, den Public Eye ausgewertet hat, zeigt, unter welchen hochproblematischen Bedingungen diese Partnerschaften, deren Nutzen nicht belegt ist, eingegangen werden: Die Entscheide erfolgen nach «kollektivem Bauchgefühl», eine schriftliche Vereinbarung gibt es kaum je und die Deza hat keinerlei Mittel, Verstösse gegen die von ihr definierten Ausschlusskriterien zu ahnden.

CHRISTA LUGINBÜHL UND OLIVER CLASSEN

Die Blick-Schlagzeile letzten November liess aufhorchen: «Zoff beim EDA – Deza wollte hoch bezahlte Banker anheuern». Das zeigten «vertrauliche Dokumente», berichtete der Blick. Inspektoren des Aussendepartements EDA hätten die Pläne jedoch vorerst gestoppt – weil sie «einen Reputationsschaden» befürchteten. Was steckt da dahinter? Der Blick stützt sich in seinem Artikel auf einen Bericht der «Internen Revision» des EDA, einer Stelle, die unter anderem die Einhaltung interner Vorgaben überprüft und in Führungs-, Management- und Risikofragen berät. Die Zeitung hat unter Berufung auf das Öffentlichkeitsgesetz erfolgreich Einsicht in das Dokument verlangt – weshalb dieses nun auch über die Website des Vereins oeffentlichkeitsgesetz.ch abrufbar ist.

Sogar für die Schwyzer Kantonalbank ist Nestlé inzwischen ein «No-Go», wenn «ethisch» investiert werden soll. Die Deza sieht dies ganz anders.

Wir haben den Bericht vom Juni 2019 eingehend analysiert. Er bezieht sich auf die Abteilung, in der die thematische Einheit «Inclusive Economic Development» angesiedelt ist. Der Bericht untersucht deshalb unter anderem die Zusammenarbeit der Deza mit Schweizer Unternehmen. «EPS» heisst die Strategie der Stunde, also «Engagement mit dem Privatsektor». Dazu gehören nicht nur Kooperationen mit KMU in den Zielländern, sondern insbesondere auch «Entwicklungspartnerschaften» mit Schweizer Konzernen wie Nestlé, Syngenta oder Holcim.

Zwar hat die Deza eine Liste mit Ausschlusskriterien definiert. In Menschenrechtsverstösse, illegale Ab-

holung oder Zwangsarbeit involvierte Unternehmen sollen demnach keine EPS-Partner werden. Doch die Vorgabe greift offensichtlich nicht. Die Deza unterhält seit Jahren schon engste Kontakte mit Nestlé, obwohl dieser Konzern gleich eine Vielzahl an Ausschlusskriterien erfüllt: Medien und NGOs berichten etwa immer wieder über Zwangs- und Kinderarbeit auf Kakaoplantagen oder von Palmöl aus abgeholzten Regenwaldgebieten, das der Konzern bezieht. Sogar für die Schwyzer Kantonalbank ist Nestlé inzwischen ein «No-Go». Zumindest für all jene, die «ethische Investitionen» tätigen wollen: Wegen «Menschenrechtskontroversen» könne in diese Titel leider nicht nachhaltig investiert werden. Ganz anders sieht dies die Deza: Sie will den Steuerfranken für Entwicklungszusammenarbeit künftig offenbar noch bereitwilliger mit Schweizer Grossunternehmen teilen – oder gleich ganz in deren Tasche schieben.

Nestlé, what else?!

Ignazio Cassis machte 2019 als EDA-Chef vor, was es heisst, wenn des Aussenministers beste Freunde in den Teppichetagen von Konzernen sitzen: Im Januar besuchte er Glencores Skandal-Kupfermine in Sambia und erteilte ihr einen bundesrätlichen Persilschein. Im Februar gründete er die «Geneva Science and Diplomacy Anticipator»-Stiftung, deren Ziel es ist, bei der UNO in Genf globale Regulierungsvorschläge einzubringen. Das Präsidium, dem er drei Millionen Schweizerfranken mit auf den Weg gab, vertraute er ausgerechnet dem Ex-Nestlé-Chef Peter Brabeck und Patrick Aebischer, Verwaltungsratsmitglied von Nestlé, an. Im Juni schliesslich wurde bekannt, dass Christian Frutiger, langjähriger Cheflobbyist von Nestlé, Deza-Vizedirektor werden soll. Seit Oktober ist «Botschafter Frutiger» nun offiziell zuständig für sämtliche

kritische Themen unserer Zeit – Klimawandel, Wasser, Migration, öffentliche Gesundheit und Ernährungssicherheit – sowie für die Vergabe von finanziellen Beiträgen an vierzehn für die Schweiz prioritäre multilaterale Organisationen. Kaum jemand innerhalb der Deza dürfte einen grösseren Einfluss auf die Ausrichtung der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit haben als Frutiger.

Ein Blick in die alle vier Jahre vom Bundesrat herausgegebene «Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit» zeigt, dass die Schweiz seit mindestens zehn Jahren kontinuierlich am Ausbau von öffentlich-privaten Entwicklungspartnerschaften arbeitet. Auf operativer Ebene hat die Deza gemäss eigener Aussage «mit Privatunternehmen strategische Allianzen» geschmiedet, um die Entwicklungsziele in exakt jenen Bereichen zu erreichen, für die nun ein Ex-Nestlé-Manager zuständig ist. Das offizielle Budget dafür beträgt heute jährlich rund 30 Millionen Schweizerfranken. In der Realität dürften EPS-Projekte aber deutlich stärker ins Gewicht fallen. Denn bisher werden erbrachte Sachleistungen nicht systematisch monetarisiert und erfasst, was für die EDA-Revisionsstelle «nicht nachvollziehbar» ist.

Aufstockung und Umbau

Die Deza will die EPS-Projekte gemäss dem Revisionsbericht bis 2024 verdoppeln und in den nächsten zehn bis 13 Jahren gar verfünffachen. Es gehe darum, neue Projekte anzustossen, zusätzliche Finanzierungen durch die Privatwirtschaft zu akquirieren, die «Kernkompetenzen und Ressourcen» der Unternehmen einzubinden. Nur: Nestlé, Syngenta oder auch Holcim sind weniger für erfolgreiche Entwicklungszusammenarbeit oder die Förderung des Gemeinwohls bekannt als für Menschenrechtsverstösse und Umweltsünden in ihren globalen Lieferketten. Die Konzerne stehen für eine Wirtschaft, die öffentliche Güter wie Wasser privatisiert, die eine Landwirtschaft mit teurem Saatgut und giftigen Pestiziden vorantreiben will und die Kinder oder Leiharbeitende für sich schuftet lässt. Sieht so Schweizer Entwicklungszusammenarbeit aus?

In der «Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2017–2020» wird festgehalten, es sei «zentral», ein «Vertrauensverhältnis mit dem Privatsektor aufzubauen», um das «Potenzial für Partnerschaften mit Unternehmen für die Entwicklung auszuschöpfen». Dieses Interesse ist offenbar gegenseitiger Natur: Im «Halbzeitbericht» zur Umsetzung der Botschaft 2017–2020 rapportiert die Deza, die Nachfrage von Schweizer Unternehmen, «mit der Deza entwicklungsfördernde Partnerschaften einzugehen», sei steigend. Dazu, was die betroffene Bevölkerung in den Zielländern wohl zu Nestlé & Co. als Entwicklungshelfer sagt, schreibt die Deza nichts.

Auswahl nach «kollektivem Bauchgefühl»

Als die Aargauer Nationalrätin Yvonne Feri vom Bundesrat wissen wollte, ob es verbindliche Leitlinien für eine Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft gebe, hat dieser letzten September beschwichtigt: Die Akteure der internationalen Zusammenarbeit prüften «bei jedem Unternehmen dessen Nachhaltigkeitsmanagement und passen ihre Zusammenarbeit entsprechend an». Die Einhaltung der «massgeblichen Menschenrechts-, Sozial- und Umweltstandards» sei eine «zentrale Voraussetzung für die Zusammenarbeit. Dazu gehören die Uno-Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte und die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen». Der Prüfbericht des EDA, der zu diesem Zeitpunkt bereits vorlag, zeichnet allerdings ein ganz anderes Bild: Die Zusammenarbeit mit Partnern aus dem Privatsektor beinhalte erhöhte Risiken, weshalb eine sorgfältige Abklärung vor Projektbeginn unumgänglich sei, steht dort. Dazu gehöre «insbesondere die Überprüfung des Privatsektor-Partners im Hinblick auf mögliche Reputationsrisiken».

Aber genau das geschieht offensichtlich nicht. Die Prüferinnen und Prüfer stellen fest, dass zwar mit der Richtlinie vom März 2015 «Vorgaben für die Durchführung eines Reputation Risk Assessments von Partnern aus dem Privatsektor erstellt» worden seien, diese würden in der Praxis aber nicht verwendet, da sie sich als «zu kompliziert und zu aufwendig» erwiesen hätten. Generell erfolge die Wahl der EPS-Partner «nach kollektivem Bauchgefühl». «Eine weitere Problematik» besteht gemäss der Prüfstelle darin, dass der EPS-Partner in vielen Fällen eine rechtlich zwar eigenständige, ursprünglich aber «von einem Multi-Konzern» gegründete Stiftung sei. In diesen Fällen werde nur die Stiftung auf mögliche Reputationsrisiken hin beurteilt – «der Mutterkonzern wird nicht evaluiert». Zudem werde bisher «nicht systematisch geprüft, ob politisch exponierte Personen (PEP) in diesen Stiftungen bzw. Partnerorganisationen eine leitende Funktion innehaben».

Wirkungen und Nebenwirkungen unbekannt

Und es gibt laut Prüfbericht weitere gravierende Management-Mängel. Verwundert liest man etwa, dass «im Normalfall [...] keine schriftliche Vereinbarung zwischen der Deza und den EPS-Partnern» bestehe. Nur gerade in zwei Fällen sei bisher mit einem EPS-Partner ein «Memorandum of Understanding» erstellt worden. Dies unter anderem deshalb, weil die Deza und der jeweilige EPS-Partner jeweils unabhängig voneinander einen Vertrag direkt mit der implementierenden Drittorganisation abschliessen. Der Inhalt dieser Verträge zwischen EPS-Partnern und Drittorganisationen sei der Deza «in der Regel nicht bekannt»; einen Vertrag zwischen Deza und EPS-Partner gibt es nicht. Somit greifen für Letztere auch die vom Deza definierten zehn Ausschlusskrite-



Im gleichen Boot: Die Nestlé-Männer Aebischer und Brabeck präsentieren im Februar 2019 mit Aussenminister Cassis die neue Stiftung.

rien nicht – wie eben etwa Verstösse gegen Menschenrechte. Komme nach Vertragsabschluss heraus, dass der Partner gegen eines dieser Kriterien verstosse, habe die Deza «keine Handhabung, um die Zusammenarbeit zu stoppen», warnt der Bericht.

Nebst diesen Aspekten bleibt aber auch die letztlich entscheidende Grundsatzfrage offen, welche Wirkung mit EPS-Projekten tatsächlich erzielt wird. Eine Evaluation aus dem Jahr 2013 hegte diesbezüglich grundsätzliche Bedenken. Laut der dafür zuständigen Expertin aus Cambridge wurde zu den Erfolgen der – meist mit Konzernen abgeschlossenen – Deza-Partnerschaften «nur wenig dokumentiert». Zudem sei der Begriff «öffentlich-private Entwicklungspartnerschaft» so ungenau, dass nicht klar werde, welche Art von Zusammenarbeit dazu gehöre und welche nicht. Der Prüfbericht vom Juni 2019 ortet hier noch immer grossen Handlungsbedarf. Er konstatiert, dass die Deza weder über eine «Strategie für die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor» noch über eine verlässliche Aufstellung aller EPS-Projekte oder ein adäquates Risikomanagement verfüge.

Gemäss dem Bericht verfügt die Deza weder über eine «Strategie für die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor» noch über eine Aufstellung aller Projekte oder ein adäquates Risikomanagement.

Für Public Eye ist klar: Durch diese höchst problematischen Leerstellen und ihre systematische Intransparenz entzieht sich die Deza-Führung einer öffentlichen Rechenschaftspflicht in diesem heiklen Bereich. Sie weiss wohl, dass die Medien oder das Parlament unangenehme Fragen stellen könnten. Die Deza war jedenfalls sichtlich überrumpelt, als sich zu Frutigers Amtsantritt letzten Oktober internationaler Widerstand formierte. Es wurde

gar eine – auch von Public Eye unterstützte – Petition lanciert, die von Frutigers Chef fordert, dessen Einsetzung zu widerrufen. Mehrere Zehntausend Personen haben unterschrieben. Der Beobachter schrieb dazu im Oktober, für die Deza stelle der langjährige Einsatz Frutigers für Nestlé kein Problem dar. «Die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor ist ein strategisches Ziel», teilte die Deza dem Magazin mit. Auch seien beim Bewerbungsprozess «allfällige Interessenskonflikte» analysiert worden. Man habe keine festgestellt. Der Aargauer Zeitung sagte das EDA, es habe Kenntnis von der Petition, gebe aber «keinerlei Kommentar zu diesem Thema» ab.

Dringend nötige Kurskorrektur

Die Deza ist keine kleine, vernachlässigbare Abteilung des Aussenministeriums. Sie verfügt über mehr als die Hälfte des gesamten EDA-Budgets, hat eine weitreichende internationale Präsenz und trägt (laut Cassis' programmatischer Vision «Die Schweiz in der Welt 2028») mit ihrer Entwicklungszusammenarbeit «die Werthaltung und das Image der Schweiz in die Welt». Angesichts dieses hohen Anspruchs einerseits und der aufgedeckten internen Missstände andererseits ist klar: Eine politische Korrektur der strategischen Ausrichtung der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit ist überfällig. Denn der Kuschelkurs mit Grosskonzernen, die auch maskiert als Entwicklungshelfer letztlich das Ziel verfolgen, neue Absatzmärkte zu erobern und sich gerade in besonders fragilen Kontexten Zugang zu günstigen Rohstoffen und billigen Arbeitskräften zu verschaffen, ist brandgefährlich und verfehlt eines garantiert: eine sozial und ökologisch nachhaltige Entwicklung für jene Menschen, die am meisten an der ungleichen Verteilung der Ressourcen und den Folgen des Klimawandels leiden. Eine Kurskorrektur ist notwendig und machbar: Anfang 2020 soll die «Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2021–2024» verabschiedet werden. Es liegt am neu gewählten Parlament, hier endlich die richtigen Weichen zu stellen. •