



## Student Series of Criminology

Oktober 2022

*Laura Schmidt*: Zwischen legitimem Lobbyismus und illegitimen Beeinflussungsmethoden. Der Fall Bayer und das Glyphosatzulassungsverfahren in Mexiko, S. 1-31

DOI: 10.5282/stucrim/27

---

### Zwischen legitimem Lobbyismus und illegitimen Beeinflussungsmethoden. Der Fall Bayer und das Glyphosatzulassungsverfahren in Mexiko

Laura Schmidt \*

**Zusammenfassung:** Der politische Prozess wird von Interessenvertretern beeinflusst. Hierbei ist Lobbying ein Mittel, um legislative Entscheidungen zu lenken. Das Beispiel des Glyphosatzulassungsverfahrens in Mexiko zeigt jedoch, welche negativen Konsequenzen von politischen Beeinflussungen durch gewinnorientiertes Handeln von Unternehmen oder Regierungsvertretern verursacht werden können. Die Akteure agieren in einem vielschichtigen strukturellen Gefüge und die Einflussnahme ist von Intransparenz geprägt. Ein zentraler Aspekt dieser Arbeit ist es daher, die Unterschiede zwischen notwendigem *Lobbyismus* und illegitimen Beeinflussungsmethoden aufzuzeigen. Hierzu dient die Theorie von *state crime* als ein Oberbegriff, unter den *state-corporate-crime*, Korruption, das Phänomen der *revolving doors* und *Lobbyismus* untergeordnet werden. Mithilfe dieser theoretischen Ansätze können die komplexen Interaktionen der Akteure aufgegliedert und anschließend anhand des Beispiels fallorientiert analysiert werden. Die Glyphosatzulassungsverfahren zeigen, dass weiterer Handlungsbedarf für die Regulation von illegitimen Beeinflussungsweisen besteht.

**Schlüsselwörter:** *state crime* – *state-corporate-crime* – *Lobbyismus* – Glyphosat – Zulassungsverfahren – Bayer AG - Mexiko

**Abstract:** The political decision-making process is influenced by stakeholders, and one means of steering legislative decisions is lobbying. However, the example of the glyphosate approval process in Mexico shows the negative consequences that can be caused by profit-oriented actions of companies or government representatives. The actors operate in a multi-layered structure and the exertion of influence is characterized by intransparency. A central aspect of this thesis is therefore to show the differences between necessary lobbying and illegitimate methods of influence. For this purpose, the theory of state crime serves as a generic term under which state-corporate-crime, corruption, the phenomenon of revolving doors and lobbyism are subordinated. With the help of these theoretical approaches, the complex interactions of the actors in the example can be broken down and then analyzed in a case-oriented manner. The glyphosate approval proceedings show that further action is needed to regulate illegitimate methods of influence.

**Keywords:** state crime – state-corporate-crime – lobbying – glyphosate – approval process – Bayer AG – Mexico

---

\* Teilnehmerin am Forschungs- und Vertiefungskurs zur Kriminologie „Transnationale Wirtschaftskriminalität“ des Lehrstuhls für Strafrecht und Kriminologie (Prof. Dr. Ralf Köbel) der Ludwig-Maximilians-Universität München (Wintersemester 2021/2022). Der Text wurde mit der Unterstützung der Leiterin des Kurses Dr. María Laura Böhm vorbereitet. Kontakt: Laura.Schmidt@campus.lmu.de.

## 1. Einführung

Das deutsche Pharmaunternehmen Bayer AG<sup>1</sup> mit Sitz in Leverkusen produziert für die Agrarwirtschaft Pflanzenschutzmittel und Saatgute, unter anderem das Pestizid Glyphosat.<sup>2</sup> In Mexiko wird Glyphosat in der Landwirtschaft zur Unkrautbekämpfung verwendet.<sup>3</sup> Die Auswirkungen des Produktes sind in der Wissenschaft umstritten, mit der Folge, dass es im Rahmen der Glyphosatzulassungsverfahren häufig zu Schwierigkeiten kam. Um diese Verfahren zu beeinflussen, übte Bayer durch amerikanische Funktionäre Druck auf Mexiko aus, um das bevorstehende Glyphosatverbot ab 2024 zu verhindern (Weiss, 2021).<sup>4</sup> Das Glyphosatverbot würde für die deutsche Bayer AG den Verlust eines wichtigen Absatzmarktes bedeuten (Weiss, 2021).

Die konkrete Vorgehensweise lässt vermuten, dass die Einflussnahme von Bayer bis in die staatlichen Institutionen der Vereinigten Staaten von Amerika und Mexiko reicht. Problematisch in solchen Konstellationen ist, dass wirtschaftlich starke Unternehmen die Möglichkeit haben, Entwicklungen zu steuern und den Erlass von Gesetzen nach ihrem Interesse zu beeinflussen. Dabei handelt es sich oftmals um unerkanntes kriminelles Verhalten, wozu auch illegitime Lobbyarbeit zugeordnet werden kann.

*Lobbyismus* findet auf dem globalen Weltmarkt in einem Umfeld statt, das von zunehmenden gesellschaftlichen Ungleichheiten und bestehenden Machtstrukturen zwischen der freien Marktwirtschaft und Regierungsabgeordneten geprägt ist. Diese Art von Beeinflussung bewirkt eine ungleiche Verteilung der Ressourcen (Lange et al., 2021, S.8). Die Ausübung von politischer Macht durch wirtschaftlich starke Konzerne erschwert nämlich die Durchsetzung des Gemeinwohlinteresses der Bürger und ein Widerstand seitens der Bevölkerung oder der Wissenschaft erregt nur in seltenen Fällen einen Umschwung (ibidem).

Ein Problem bei einem regulierenden System, welches sich auf von der Wirtschaft finanzierte Studien beruft, ist das Risiko einer erleichterten Zulässigkeitsklärung von unsicheren und potenziell gefährlichen Produkten. Bei von Unternehmen bezahlten Forschungsvorhaben besteht die Gefahr, dass sie die Sicherheit der Produkte oftmals bestätigen und dadurch die wirtschaftlichen Ziele des Unternehmens verwirklicht werden (Gillam, 2020). Objektive Kontrollverfahren können dadurch ihre eigentliche Aufgabe, den Schutz der Gesellschaft, nicht mehr gewährleisten.

---

<sup>1</sup> Vgl. die Webseite von Bayer unter <<https://www.bayer.com/de/das-ist-bayer>> (zuletzt aufgerufen am 02.01.2022). Der Pharma- und Chemiekonzern Bayer AG ist ein ressourcenstarkes Unternehmen und produziert im Bereich Agrarwirtschaft unter dem Teilkonzern Bayer Crop Science AG Pflanzenschutzmittel. Bayer (2021): Namen, Zahlen, Fakten zu Bayer. *Bayer*, <<https://www.bayer.com/de/strategie/profil-und-organisation>> (zuletzt aufgerufen am 06.12.2021).

<sup>2</sup> Agrardialog (2022): Glyphosat: Eine gute Entscheidung. *Agrar Magazin*, <[https://agrar.bayer.de/Agrar%20Magazin/Glyphosat\\_Roundup](https://agrar.bayer.de/Agrar%20Magazin/Glyphosat_Roundup)> (zuletzt aufgerufen am 02.01.2022).

<sup>3</sup> Toledo, Víctor (2021): La guerra del glifosato: actores y drama. *La Jornada*, 23.02.2021, <<https://www.jornada.com.mx/2021/02/23/opinion/017a1pol>> (zuletzt aufgerufen am 02.01.2022).

<sup>4</sup> Deutsche Welle (2021): México: Basándose en el T-MEC, Bayer-Monsanto intenta impedir la nueva prohibición gradual del herbicida glifosato para el 2024. *Business & Human Rights Resource Centre*, 22.02.2021, <<https://www.business-humanrights.org/de/neuste-meldungen/mexico-basandose-en-el-t-mec-bayer-monsanto-intenta-impedir-la-prohibición-gradual-del-herbicida-glifosato/>> (zuletzt aufgerufen am 02.01.2022); Secretaria de agricultura y desarrollo rural (2020): Diario Oficial. *Secretaria de agricultura y desarrollo rural*, 31.12.2020, <<http://www.db.zs-intern.de/uploads/1610535874-Decreto.pdf>> (zuletzt aufgerufen am 24.02.2022). In der Europäischen Union (EU) steht ein neues Zulassungsverfahren bevor, welches im Zeitraum 2022 - 2023 entschieden wird. Efsa (2022): Glyphosat. *Efsa*, <<https://www.efsa.europa.eu/de/topics/topic/glyphosate>> (zuletzt aufgerufen am 02.01.2022).

Nach den zugrunde gelegten Recherchen greift der Konzern Bayer in die Zulassungsverfahren von Glyphosat ein und versucht dadurch die Legalität des Produktes aufrechtzuerhalten (Gillam, 2020).<sup>5</sup>

Unter den Konsequenzen von illegitimen Beeinflussungsweisen leidet oftmals die Bevölkerung im globalen Süden (Alcadipani /Medeiros, 2019, S.286; Hurtado /Vélez-Torres, 2020, S.563).

Neben den Akteuren aus der Wirtschaft ist auch das Verhalten der mexikanischen Regierungsvertreter zu analysieren, da die Interessen des Staates durch die von Unternehmen beeinflusst werden können. Möglicherweise ist Mexiko für das langzeitige Aufrechterhalten der mangelnden Regulation von Glyphosat zur Verantwortung zu ziehen, da Umweltschäden und das Aussterben von indigenen Pflanzenarten mit dessen Benutzung in Verbindung gebracht werden können.<sup>6</sup> Außerdem birgt die Substanz das Risiko der Krebserkrankung (WHO, 2017) und verursacht daher gefährliche Arbeitsbedingungen (Weiss, 2021).

Um das Verhalten von Bayer im Rahmen der Glyphosatzulassungsverfahren zu untersuchen, ist zu erforschen welche Beeinflussungsmechanismen die Akteure benutzen, um das Glyphosatzulassungsverfahren in Mexiko zu steuern. Diese verschiedenen Beeinflussungen seitens des Konzerns Bayer auf die Regierungsbehörden und einzelner Vertreter der wirtschaftlichen und öffentlichen Sphäre sollen anhand von kriminologischen Theorien interpretiert werden.

Hierzu erfolgt eine Einführung über die Hintergründe dieser Verfahren in Mexiko (2.). Anschließend werden die Aktivitäten des Unternehmens anhand von kriminologischen Theorien kontextualisiert (3.) und zum Schluss die Abläufe der Beeinflussungsausübungen (4.) und die staatlichen Entstehungsbedingungen (5.) für solche Vorgehensweisen mittels der Theorien analysiert.

## 2. Glyphosat und Genehmigungsverfahren im Kontext Mexikos

Die mexikanische Regierung ist ein wichtiger Teil der Problemkette im Glyphosatzulassungsverfahren.

---

<sup>5</sup> La Coperacha (2021): Organizaciones piden a juez rectificar fallo en favor de Bayer-Monsanto. *La Coperacha*, 26.04.2021, <<https://lacoperacha.org.mx/organizaciones-piden-juez-rectificar-fallo-bayer-monsanto/>> (zuletzt aufgerufen am 24.01.2022). Nach Investigationen von unabhängigen Organisationen wurden Bedenken hinsichtlich der Zuverlässigkeit der Glyphosatstudien aus dem Laboratory of Pharmacology and Toxicology GmbH & Co. KG (LPT) geäußert. In anderen Studien war dort die Fälschung von Ergebnissen Routine. Es konnte zwar nicht nachgewiesen werden, dass die europäischen Glyphosatstudien falsifiziert wurden, jedoch besteht seitens des Corporate Europe Observatory, PAN Germany und Global 2000 der Verdacht (Gillam, 2020). In dem Gremium der EFSA, bei der das Herbizid Glyphosat zur Überprüfung und Zulassung innerhalb der EU vorgelegt wurde, haben fast die Hälfte (46%) der Wissenschaftler eine indirekte oder direkte Verbindung zu den Branchen, die sie regulieren sollen (Pigeon, 2017; Horel / Corporate Observatory, 2013). Weiterhin zeigen interne E-Mails, dass die EFSA die Studien der IARC über die Karzinogenität von Glyphosat ablehnte, bevor sie veröffentlicht wurde. Weitere Studien, die dem Zulassungsverfahren zugrunde lagen, wurden nach internen E-Mails zu folge, direkt von Monsanto finanziert. Nach Aufforderungen von Monsanto sollte eine Gruppe von Wissenschaftlern zusammengestellt werden, die als wichtige Ressource für ihre jeweiligen Behörden fungieren und somit das Verfahren beeinflussen sollten. Monsanto bezahlte die Wissenschaftler anschließend verdeckt. Außerdem wurde versucht, die Regulierungsbehörden dazu zu bringen, an dem NOAEL-Wert (No Observed Adverse Effect Level) für Glyphosat festzuhalten. Dieser Wert bestimmt die täglich zulässige Aufnahme. Doch selbst interne Studien des Konzerns wiesen darauf hin, dass für die Gewährleistung der Gesundheit ein niedrigerer Wert notwendig ist. Corporate Europe Observatory (2017): Screening of new Monsanto Papers. *Corporate Europe Observatory*, 27/28.10.2017, <<https://corporateeurope.org/en/food-and-agriculture/2017/11/screening-new-monsanto-papers>> (zuletzt aufgerufen am 02.06.2022). Solche Vorkommnisse wie in der EU zeigen die Problematiken der Beeinflussungsmethoden des Unternehmens Bayer auf. Obgleich solche Nachweise in dem mexikanischen Zulassungsverfahren bislang nicht gelangen, deuten die Vorgehensweise im europäischen Verfahren auf gezielte Beeinflussungen seitens Bayer hin, welche möglicherweise auch in anderen Zulassungsverfahren verwendet wurden.

<sup>6</sup> Bickel, Ulrike (2021): Mexiko verbietet Einsatz von gentechnisch verändertem Mais und Glyphosat. *Amerika21*, 10.01.2021, <<https://www.amerika21.de/2021/02/246772/mexiko-verbot-glyphosat-genmais>> (zuletzt aufgerufen am 24.01.2022).

Für das Verständnis der vernetzten Handlungen der mexikanischen und amerikanischen Regierungsvertreter, sowie das Zusammenwirken mit Bayer, sind die Besonderheiten des mexikanischen Absatzmarktes näher zu betrachten.

Der Weltmarkt kann in den globalen Norden und Süden unterteilt werden (vgl. Krings, 2017). Die Beziehungen und Stellungen der Staaten sind dabei geschichtlich und strukturell geprägt. Entwicklungs- und Schwellenländer werden als globaler Süden bezeichnet, die im Gegensatz zum globalen Norden in technischer und wirtschaftlicher Hinsicht rückständiger sind. Aufgrund dieses strukturellen Unterschieds und der asymmetrischen Machtverhältnisse produzieren Unternehmen aus dem globalen Norden im Süden und nutzen oftmals das Fehlen von Regulierungen aus. Der Schaden, der dabei entsteht, wirkt sich häufig gegenüber der Bevölkerung des globalen Südens aus (Alcadipani /Medeiros, 2019, S. 287 f.; Böhm, 2020, S. 34; Quijano, 2000).<sup>7</sup>

Mexiko ist im globalen Süden verortet. Das Land gehört zu der zweitgrößten Volkswirtschaft Lateinamerikas und ist daher ein wichtiger Bestandteil der südlichen Agrarwirtschaft (Clausing et al., 2021, S.21). Außerdem verfügt Mexiko über viele bilaterale und multilaterale Handelsabkommen (Clausing et al., 2021, S.21).<sup>8</sup> Von dieser Freizügigkeit im Warenaustausch profitiert das Unternehmen Bayer. Der wirtschaftliche Einfluss des Konzerns ist anhand der Verwendung von Glyphosat zu erkennen. Im Jahr 2014 setzte Mexiko mindestens 13.773 Tonnen Glyphosat in der Landwirtschaft ein, welches aus den Vereinigten Staaten importiert wurde (Bejarano González, 2017, S. 87).

Die mexikanische Regierung unter dem Präsidenten Andrés Manuel López Obrador verabschiedete 2021 ein Dekret, in dem die Verwendung von Glyphosat bis 2024 verboten werden soll (Llitas, 2021).<sup>9</sup> Der Hintergrund für den Erlass des Dekrets ist eine Abmahnung seitens der nationalen Menschenrechtskommission, bei der die mexikanische Regierung wegen einer Sorgfaltspflichtverletzung gerügt wurde. Der Grund hierfür war die fehlende Regulierung von hochgefährlichen Pestiziden wie Glyphosat.<sup>10</sup> Das Verbot von Glyphosat in Mexiko würde für Bayer den Wegfall eines weiteren wichtigen Abnehmers mit daraus folgenden wirtschaftlich negativen Auswirkungen bedeuten (Gillam, 2021).

---

<sup>7</sup> Nachdem ich selbst drei Jahre in Mexiko lebte, kann ich dies aus eigenen Erfahrungen bestätigen. Ich lebte direkt an einem Fluss Namens Atoyac. Er wird als schwarzer Fluss bezeichnet und in Wirklichkeit besitzt er eine lila Farbe. Jeden Abend um acht Uhr, ließ es sich im Freien aufgrund eines schwefeligen Gestankes kaum aufhalten. Der Atoyac gilt als einer der am stärksten verschmutzten Flüsse des Landes. Schätzungen zufolge werden täglich 146 Tonnen organische Stoffe, 62,8 Tonnen Schwebstoffe und 14 Kilogramm Schwermetalle in den rund 400 Kilometer langen Fluss eingeleitet (Juárez/Fernanda, 2016).

<sup>8</sup> European Commission (2018): EU-Mexico Trade Agreement. *European Commission*, 04.2018, <[https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/april/tradoc\\_156757.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/april/tradoc_156757.pdf)> (zuletzt aufgerufen am 08.12.2021). Zu den wichtigsten Abkommen gehören USMCA (USMCA ist das NAFTA-Nachfolgeabkommen) und das Freihandelsabkommen mit der EU, welches im Jahr 2000 vereinbart und im Jahr 2020 hinsichtlich eines zollfreien Warenverkehrs und Erleichterungen im landwirtschaftlichen Sektor erweitert wurde. USTR (2022): United States-Mexico-Canada Agreement. *USTR*, <<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement>> (zuletzt aufgerufen am 20.04.2022); European Commission (2020): EU and Mexico conclude negotiations for new trade agreement. *European Commission*, <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_756](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_756)> (zuletzt aufgerufen am 08.12.2021); IHK (Industrie- und Handelskammer Ostthüringen zu Gera) (2021): EU-Mexiko-Handelsabkommen. *IHK*, <<https://www.gera.ihk.de/zoll-aussenwirtschaft/internationalisierung/freihandelsabkommen/eu-mexiko-handelsabkommen-4825564>> (zuletzt aufgerufen am 08.12.2021).

<sup>9</sup> Bickel, Ulrike (2021): Mexiko verbietet Einsatz... (siehe *supra* Fn. 6). Ziel des Dekrets ist die Selbstversorgung und Ernährungssouveränität. Das Land müsse eine nachhaltige und kulturell angepasste landwirtschaftliche Produktion anstreben, indem es agrarökologische Verfahren und Betriebsmittel einsetzt, die für die menschliche Gesundheit, die biokulturelle Vielfalt des Landes und die Umwelt unbedenklich sind, sowie mit den landwirtschaftlichen Traditionen Mexikos übereinstimmen. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2021): Juez otorga amparo provisional contra el Decreto. *Gobierno de México*, 26 de abril de 2021, <<https://www.gob.mx/semarnat/prensa/juez-otorga-amparo-provisional-contra-el-decreto?idiom=es-MX>> (zuletzt aufgerufen am 19.04.2022).

<sup>10</sup> Bickel, Ulrike (2021): Mexiko verbietet Einsatz... (siehe *supra* Fn. 6).

Die Notwendigkeit der kriminologischen Untersuchung folgt aus den Schwierigkeiten des Glyphosatzulassungsverfahrens (Knobloch, 2019).<sup>11</sup> Bei den Genehmigungsverfahren wurden kriminelle Verhaltensweisen des Unternehmens Bayer sowie dessen Zusammenwirkungen mit staatlichen Behörden sichtbar. Die Entscheidungsprozesse wurden erschwert, weil die Wissenschaft zu keinem einheitlichen Ergebnis bezüglich der Folgen und Auswirkungen bei dem Einsatz des Herbizids gelang.<sup>12</sup> Aufgrund der unterschiedlichen Studienergebnisse scheint es für den wirtschaftlichen Akteur Bayer leichter zu sein, Entscheidungsträger in eine bestimmte Richtung zu lenken und somit das Verfahrensergebnis zu beeinflussen.<sup>13</sup>

Die *ersten Problematiken*, die öffentlich stark diskutiert wurden, entstanden in dem europäischen Zulassungsverfahren 2017. Zur Beurteilung wurden die Ergebnisse der *International Agency for Research on Cancer (IARC)*<sup>14</sup> herangezogen, welche für die Untersuchung des Herbizids Studien von unabhängigen Forscher\*innen verwendete.<sup>15</sup> Bei Menschen lagen nur eingeschränkte Nachweise vor, um die kanzerogene Wirkung von Glyphosat zu beweisen. Es gibt jedoch starke Hinweise, dass die Exposition gegenüber Glyphosat und glyphosathaltigen Produkten genotoxisch ist. Weiterhin konnte ein Zusammenhang bei der Aussetzung gegenüber Glyphosat und der Entstehung von Non-Hodgkin-Lymphome festgestellt werden.<sup>16</sup> Bei Tieren wurde der Zusammenhang einer Krebserkrankung und Glyphosat bestätigt, da hierzu mehrere Studien vorlagen. Die IARC folgerte, dass Glyphosat „nur“ möglicherweise krebserregend ist (WHO, 2017, S.398-399).

Zugleich lagen der Entscheidung durch den Konzern Monsanto<sup>17</sup> finanzierte Studien zugrunde, ohne dies offenzulegen (Carrington, 2020; Gillam, 2020). Im Unterschied zur IARC lag hier der Fokus auf den schweren Folgen für die Landwirtschaft und der Umwelt, falls Glyphosat verboten werden sollte (Wynn et al., 2014, S. 331). Die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) schlussfolgerte, dass Glyphosat nicht gefährlich genug sei, um das Produkt vom Markt zu nehmen

---

<sup>11</sup> Unter anderem in Kolumbien und Argentinien. Blickpunkt Lateinamerika (2021): Kolumbien: Wiederaufnahme umstrittenen Glyphosat-Einsatzes geplant. *Blickpunkt Lateinamerika*, 15.04.2021, <<https://www.blickpunkt-lateinamerika.de/artikel/kolumbien-wiederaufnahme-umstrittenen-glyphosat-einsatzes-geplant/>> (zuletzt aufgerufen am 10.04.2022); Baum Hedlund (2022): Where is Glyphosate Banned? *Baum Hedlund*, 03.2022, <<https://www.baumhedlundlaw.com/toxic-tort-law/monsanto-roundup-lawsuit/where-is-glyphosate-banned-/>> (zuletzt aufgerufen am 18.04.2022).

<sup>12</sup> In mehreren Ländern wurden bereits schwere oder tödliche Fälle in Verbindung mit Glyphosat gemeldet (WHO, 2017, S.393). Unter anderem in Australien (Stella/Ryan, 2004), Japan (Motojyuku et al., 2008), Korea (Park et al., 2013), Sri Lanka (Roberts et al., 2010), China (Chen et al., 2009) und Thailand (Sribanditmongkol et al., 2012).

<sup>13</sup> Die Studien des Unternehmens Bayer wurden von vermeintlich unabhängigen Akademikern durchgeführt, deren Beteiligung gegenüber der Öffentlichkeit verschwiegen wurde. Diese Verschleierung der Finanzierung versucht die Grenzen zwischen Auftragsforschung und unabhängiger Wissenschaft zu verwischen (Müller, 2020). Bezüglich der Studien des mexikanischen Zulassungsverfahrens konnten keine Nachweise für eine solche Beeinflussung gefunden werden. Jedoch legt das Verhalten im Rahmen des europäischen Zulassungsverfahrens die Vermutung nahe, dass es auch in anderen Ländern die Verfahren in einer ähnlichen Art beeinflusst wurden.

<sup>14</sup> Die IARC ist eine Arbeitsgruppe, welche Krebsrisiken für Menschen evaluiert. Vgl. die Webseite der IARC unter <<https://www.iarc.who.int/>> (zuletzt aufgerufen am 29.06.2022).

<sup>15</sup> Um nur einige Beispiele zu benennen: Alvarez-Moya et al., 2014; Andreotti et al., 2009; Pierre et al., 2011.

<sup>16</sup> Unter dem Begriff der Non-Hodgkin-Lymphome werden bösartige Erkrankungen des lymphatischen Systems zusammengefasst. ONKO-Internetportal: Basisinformationen zum Thema Non-Hodgkin-Lymphome. *ONKO-Internetportal*, <<https://www.krebsgesellschaft.de/onko-internetportal/basis-informationen-krebs/krebsarten/non-hodgkin-lymphome.html>> (zuletzt aufgerufen am 15.01.2022).

<sup>17</sup> Bayer kaufte das Unternehmen 2018, daher gehört Monsanto heute dem Großkonzern an (Carrington, 2020).

(EFSA, 2015, S. 1).<sup>18</sup> Die Forschungsergebnisse wurden von der *National Farmer's Union* (NFU)<sup>19</sup> genutzt, um gegen das Glyphosatverbot in Europa Lobbyarbeit zu betreiben (Carrington, 2020).

Aufgrund dieser Geschehnisse entsteht der Eindruck, dass es zu einer unzulässigen Beeinflussung seitens des Konzerns Bayer gegenüber den Entscheidungsinstitutionen gekommen ist.<sup>20</sup> Die finanzierten Studien waren oftmals eine Grundlage im politischen Entscheidungsprozess und gehören somit zu dem Konstrukt von erfolgreicher aber potenziell unrechtmäßiger Lobbyarbeit. Neben dem *Lobbyismus* könnten diese Beeinflussungen auch der Theorie von *state-corporate-crime* zugeordnet werden, da die Interessen des Staates möglicherweise in einer wechselseitigen Beziehung mit denen des Unternehmens Bayer stehen.

### 3. Kriminologische Betrachtung der Beeinflussungsmechanismen

Im Folgenden werden die Theorien und Konzepte für die Analyse der Beeinflussungsmethoden vorgestellt. Dabei erfolgt die Darstellung beginnend mit der generelleren Theorie von *state crime* und wird bezüglich der Handlungsmöglichkeiten konkreter. Grundsätzlich liegt der Fokus auf dem kriminellen Eindringen eines privaten Unternehmens in regierungsinterne Verfahrensabläufe. Die Theorie von *state crime* dient dem Aufzeigen der Entstehungsbedingungen von kriminellen Beeinflussungsmethoden zwischen Staaten und Unternehmen sowie der Konsequenzen solcher illegitimen Vorgehensweisen. Als zweiter Ansatz werden konkrete Interaktionsformen zwischen Unternehmen und dem Staat betrachtet, wobei die Vorgehensweisen der Illegitimität nach absteigend sortiert sind. Hierbei weist die Theorie der Korruption die stärkste Ausprägung von illegitimen Beeinflussungsmethoden auf. Der Korruption sind die Theorien *state-corporate-crime*, *revolving doors* und *Lobbyismus* untergeordnet. Diese Reihenfolge der angeordneten Theorien ist nicht zwingend, sondern bezweckt nur die Unterscheidung von unrechtmäßigen und rechtmäßigen Beeinflussungsmethoden in der folgenden Fallanalyse.

Mit Hilfe der in diesem Abschnitt dargestellten Theorien sollen im Anschluss die Handlungen der Akteure beleuchtet und das vielschichtige Vorgehen des Konzerns Bayer dargelegt werden. Dabei steht das Thema der Lobbyarbeit an zentraler Stelle. Das Aufgreifen dieser Thematik soll die tiefgreifenden Konsequenzen von intransparenten Beeinflussungen aufzeigen, die die politische Interessenvertretung aus dem Gleichgewicht bringen kann.

---

<sup>18</sup> Im Hinblick auf die Verordnung Nr. 1272/2008 (*Amtsblatt der Europäischen Union*, Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 16. Dezember 2008: Über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen, zur Änderung und Aufhebung der Richtlinien 67/548/EWG und 1999/45/EG und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006, 2008. *Amtsblatt der Europäischen Union*, 16. Dezember 2008, <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:353:0001:1355:de:PDF>> (zuletzt aufgerufen am 08.12.2021).

<sup>19</sup> Die NFU repräsentiert mehr als 46.000 Landwirte und Unternehmen in England und Wales. Sie ist ein Lobbyverein für landwirtschaftliche Unternehmen. Vgl. die Webseite des NFU unter <<https://www.nfuonline.com>> (zuletzt aufgerufen am 02.01.2022).

<sup>20</sup> Insbesondere gegenüber der EFSA. Zu ihren Aufgaben gehören Lebens- und Futtermittelsicherheit, Ernährung, Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzenschutz und Pflanzengesundheit. Vgl. die Webseite der EFSA unter <<https://www.efsa.europa.eu/de>> (zuletzt aufgerufen am 24.01.2022). Der EFSA lag das Ergebnis vom berichterstattenden Mitgliedstaat Deutschland zur Risikobewertung von Glyphosat vor (EFSA, 2015, S.1). Diese Bewertung erfolgte im Rahmen der EU-Verordnung. Verordnung (EU) Nr. 1141/2010 der Kommission vom 7. Dezember 2010: Zur Festlegung des Verfahrens für die erneute Aufnahme einer zweiten Gruppe von Wirkstoffen in Anhang I der Richtlinie 91/414/EWG des Rates und zur Erstellung der Liste dieser Wirkstoffe, *Amtsblatt der Europäischen Union*, 7. Dezember 2010, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R1141>> (zuletzt aufgerufen am 08.12.2021), welche von der europäischen Verordnung Nr. 380/2013 implementiert wurde.

### 3.1. *State crime*

Der Ausgangspunkt der kriminologischen Betrachtung beginnt mit der Theorie von *state crime*. Unter diesem Begriff sind schädliche Handlungen zu verstehen, die von einem Staat an der Bevölkerung oder gegenüber anderen Staaten begangen werden (Barak, 1990; Chambliss, 1989; Schwendinger /Schwendinger, 1970).<sup>21</sup> Die Definition von *state crime* ist in der Literatur wegen begrifflicher Schwierigkeiten bis heute stark umstritten.<sup>22</sup> Aufgrund der weiten Bedeutung des Begriffs versuchen *Penny Green* und *Tony Ward* diesen in seine Einzelteile zu zerlegen. Die Definition enthält die Konzepte des Staates, der organisierten Devianz und der Verursachung eines Schadens (Green /Ward, 2004, S.2). Um die Aktivitäten des Staates Mexiko und der Regierungsvertreter in Bezug auf das Glyphosatverbot einordnen zu können, müssen diese Konzepte im Folgenden noch konkretisiert werden.

a) *Der Staat*. Zu dem Konzept des Staates zählt die Regierung und die Regierungsvertreter einzelner Institutionen (Brown, 1994, S. 2). Damit der Staat als solcher anerkannt wird, bedarf es seiner Legitimation. Sein Handeln ist legitimiert, wenn die Bürger den Regeln folgen und diese Vorschriften als gerechtfertigt ansehen (Green /Ward, 2004, S. 3). Daher spielt die Gesellschaft eine essenzielle Rolle in der Rechtfertigung des Staates und bei dem Erlass von Gesetzen. Sie setzt den allgemeinen Rahmen von deviantem Verhalten und bestimmt mit, welche Handlungen von der Regierung als zulässig oder unzulässig erachtet werden (Green /Ward, 2004, S. 4).

b) *Organisierte Devianzen*. Unter dem Begriff der Devianz ist die Verletzung von Verhaltensnormen zu verstehen. Die Bedeutung wird aus den sozialen Werten der Gesellschaft abgeleitet und unterliegt daher einem stetigen Wandel (Becker, 2019, S. 15). Deshalb muss das Handeln nicht ausdrücklich gegen gesetzliche Straftatbestände, aber zumindest gegen kulturell akzeptierte Handlungsnormen verstoßen (Kauzlarich /Kramer, 1998, S. 150 ff.).<sup>23</sup> Unter den Begriff fallen somit unter anderem Taten, die kriminellen Handlungen ähneln und von der Bevölkerung als unrechtmäßig angesehen werden (Green/Ward, 2004, S.4; Michalowski, 2011, S.15 f.: Vold, 1939). Relevante Akteure sind vor allem staatliche Institutionen (Green /Ward, 2004, S. 4). Die Akteure handeln in der Absicht sich selbst zu bereichern oder der angehörigen Institution einen Vorteil zu verschaffen (Michalowski, 2011, S.13).<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Das Konzept *state-organized crime* stellte *William Chambliss* 1988 vor. Im Mittelpunkt der Theorie steht die Untersuchung des Verhältnisses zwischen Kriminalität, Sozialstruktur und politischer Ökonomie (Chambliss, 1988). Die Theorie erweitert die Arbeit von *James Petras* (1977) über die Beziehungen zwischen der Kriminalität, dem Klassenbewusstsein und dem Bürgertum, sowie die Analyse von *Julia* und *Herman Schwendinger*, die den Kriminalitätsbegriffs und den Einfluss der Menschenrechte analysieren (Schwendinger/Schwendinger, 1970) und die Arbeit von *Charles Tilly* (1985), die eine Analogie zwischen der Kriegs- und Staatsführung und organisiertem Verbrechen zieht.

<sup>22</sup> Vgl. hierzu die Darstellung von *Rob Watts* zu den theoretischen Ansätzen von *state crime* (Watts, 2016, S. 39 ff.)

<sup>23</sup> Neben dem Model der Devianz, besteht das Konzept der Kriminalität, einem gesetzlich orientierten Ansatz, und das Konzept der sozialen Schäden (Michalowski, 2011, S.15 ff.). Jedoch wird der analysierbare Rahmen auf der Grundlage von gesetzlichen Straftatbeständen durch staatliches Handeln zu sehr auf bestehendes strafbares Verhalten eingeschränkt (Green/Ward, 2004, S.5; Michalowski, 2011, S.16f.). Soweit der Staat bestimmt, welche Handlungen als Straftaten gelten, denunziert er sich selbst nur in einem bestimmten Geltungsbereich für das Brechen der Regeln (Green/Ward, 2004, S.1). Um über diesen Bereich hinauszugehen, muss das zu untersuchende Verhalten erweitert werden. Die Menschenrechtsverletzungen sollen bei der Devianz den gesetzlich verankerten Rahmen bilden (Herdegen, 2021, §1 Rn.1 f.). Sie bieten eine gesetzlich verankerte und abgrenzbare Methode für die Untersuchung (idem, S.2 ff.).

<sup>24</sup> Der Ursprung der organisierten Devianz liegt in verschiedenen typischen Strukturen von Unternehmen, Regierungen oder vergleichbaren Organisationen. Innerhalb dieser Organisationen kann durch die hierarchische Ordnung des Systems Druck ausgeübt werden, bestimmte Ziele zu erreichen. Soweit illegale Mittel zur Verfügung stehen, Kontrollmechanismen nicht existieren oder nur gering angewendet werden, können diese Aspekte zu einem devianten Handeln führen (Kauzlarich /Kramer, 1998, S. 148).

c) *Verursachung eines Schadens und Menschenrechtsverletzungen.* Bei der Untersuchung des Schadens ist eine kriminologische Betrachtung erforderlich, um nicht nur gesetzlich normierte Folgen analysieren zu können (Michalowski, 2011, S.16). Dabei geht es um die Handlungen, die von den Mächtigen an den weniger Mächtigen ausgeübt werden und um die dadurch entstehenden schädlichen Konsequenzen (Tiftt /Sullivan, 1980, S. 160 ff.). Zur Eingrenzung des Schadensbegriffs, sollen die Menschenrechtsverletzungen als normativer Maßstab verwendet werden. Dies hat den Vorteil, dass sie in den meisten Teilen der Welt akzeptiert werden. Dadurch lassen sich die Handlungen leichter miteinander vergleichen (Green /Ward, 2004, S. 7). *Green* und *Ward* bauen dabei auf den Ausführungen der *Schwendingers* auf (Green /Ward, 2004, S. 7; Schwendinger /Schwendinger, 1970, S. 148). Zu den grundlegenden Voraussetzungen der Menschenrechte gehören die Bedürfnisse nach Freiheit und körperlicher Gesundheit, sowie Nahrung, Kleidung und eine Unterkunft. Hinzu kommen das Recht auf Bildung, Teilhabe am kulturellen Leben und dem politischen Prozess (Green/Ward 2004, S.7; Doyal/Gough, 1984; Tiftt/Sullivan, 1980, S.160 ff.).

d) *Unterlassen innerhalb des Kontinuums.* Damit das Verhalten des Staates analysiert werden kann, muss das Konzept der Handlung in die Definition eingebettet werden. Dabei ist nach *David Kauzlarich*, *Christopher Mullins* und *Rick Matthews* zwischen Tun und Unterlassen zu differenzieren (Kauzlarich *et al.*, 2003). Soweit Regierungsvertreter untätig bleiben oder versäumen wahrzunehmen, dass schädliche Handlungen unter ihrer Obhut vonstatten gehen, ist dies als staatliches Unterlassungsdelikt im kriminologischen Sinn einzuordnen (Watts, 2016, S. 10).

Bei der folgenden Fallanalyse des Konzerns Bayer im Rahmen der Zulassungsverfahren von Glyphosat in Mexiko liegt der Fokus auf den Unterlassungsdelikten, da der Schwerpunkt in der gesetzlichen Nichtregulierung des möglicherweise krebserregenden Herbizides liegt.

Nach *Kauzlarich*, *Mullins* und *Matthews* ist eine Unterteilung in *explizite* und *implizite* Handlungsweisen vorzunehmen. Staatliches Handeln kann variieren und ist deshalb nicht zwingend einer Gruppe zuordenbar. Folglich handelt es sich hierbei um ein *Kontinuum* (Kauzlarich *et al.*, 2003, S. 290 f.).

*Explizites* Unterlassen erfolgt, wenn der Staat unsichere und gefährliche Bedingungen aufrechterhält, obgleich er die Pflicht trägt, für das Wohl seiner Bevölkerung zu sorgen (Kauzlarich *et al.*, 2003, S. 294).<sup>25</sup> Der Staat erlässt danach keine Neuregelung um den aktuellen Status aufrechtzuerhalten, obwohl er die Pflicht zum Einschreiten hätte (Kauzlarich *et al.*, 2003, S. 294 f.).

*Implizites* Unterlassen entsteht, wenn der Staat Institutionen oder wirtschaftlichen Akteuren einen zu weiten Handlungsspielraum bei der Ausübung von Tätigkeiten lässt. Die Tätigkeiten der Akteure haben dabei gegenüber der Bevölkerung schädliche Auswirkungen. Im Gegensatz zum expliziten Unterlassen liegt hier die Vorwerfbarkeit in einer passiveren Nichtregulierung seitens des Staates (Kauzlarich *et al.*, 2003, S. 295). Ob es sich um implizites oder explizites Unterlassen handelt, hängt von dem Verschuldensgrad ab und ob der Staat die Verantwortung trägt zu handeln (Kauzlarich *et al.*, 2003, S. 296).

---

<sup>25</sup> In vielen Fällen sind bürokratisches Versagen und die institutionelle Dysfunktionalität die Ursache für ein kriminelles explizites Unterlassen (Kramer *et al.*, 2003, S.294).



### 3.2. Spezifische Formen der Interaktionen zwischen Staat und Unternehmen

Im Folgenden werden die Theorien und Konzepte der Korruption, *state-corporate-crime*, *revolving doors* und *Lobbyismus* vorgestellt. Im Gegensatz zu *state crime* liegt hier die Vorwerfbarkeit auf den Interaktionen zwischen dem Staat und einem Unternehmen. Die Beziehungen sind von gegenseitigen Einflussnahmen zur Steuerung von politischen Entscheidungen geprägt.

#### 3.2.a) Korruption

Die politische Korruption ist ähnlich wie bei *state-corporate-crime* (s.u.) von illegitimen Interaktionen zwischen Unternehmen und dem Staat geprägt. Der Unterschied liegt bei der Korruption in der direkten Einflussnahme, daher ist sie für die anschließende Fallanalyse von Relevanz. Für die kriminologische Analyse der Korruption werden Verstöße beachtet, die über das Strafrecht hinausgehen (Kölbel, 2019, S. 261).<sup>26</sup> In der Praxis ist die Unterscheidung zwischen legalen und illegalen Formen der sich beeinflussenden Gegenseitigkeitsbeziehungen nur schwer zu unterscheiden, ein Beispiel hierfür ist die Lobbyarbeit (Friedrichs, 2007, S. 95; Nelken/Levi, 1996). *Lobbyismus* kann aufgrund der strukturellen Verflechtungen zwischen den öffentlichen und privaten Sektor als eine Unterform von Korruption gesehen werden. Diese Form der Beeinflussung ist allerdings noch als legal einzustufen (Friedrichs, 2007, S. 95).

Charakteristisch für korrupte Gegenseitigkeitsbeziehungen ist, dass Regierungsvertreter\*innen ihre Entscheidungskompetenz gegenüber dem staatlichen Arbeitgeber nutzen, um öffentliche Entscheidungsbereiche zu beeinflussen (Eisenberg/Kölbel, 2017, S. 914; Friedrichs, 2007, S. 94). Im Gegenzug werden für die Abwicklung Leistungen gewährt (Eisenberg/Kölbel, 2017, S. 914). Oftmals entsteht diese Form der politischen und wirtschaftlichen Beeinflussung im Rahmen von Vergabeentscheidungen,<sup>27</sup> bei der Beeinflussung von marktrelevanten Zulassungsakten, bei staatlicher Wirtschaftsüberwachung oder regulierenden Maßnahmen zur Preisgestaltung (Eisenberg/Kölbel, 2017, S. 914 f.) Die Folge von Korruption sind Interessenkonflikte seitens der Amtsträger (Eisenberg/Kölbel, 2017, S. 915).<sup>28</sup>

Für die Beurteilung der Gegenseitigkeitsbeziehungen unterteilen *Peter Fleming* und *Stelios Zyglidopoulos* die Akteure in zwei Sphären auf: die private und die öffentliche. Der Staat als unabhängige Überwachungsinstitution gehört dem öffentlichen Sektor an. Die Bevölkerung und wirtschaftliche Unternehmen sind dem privaten Sektor zuordenbar (Fleming /Zyglidopoulos, 2009, S. 4). Bei der Einflussnahme von einem Sektor auf den anderen können Interessenkonflikte hervorgerufen werden. Korruptionsspezifisch ist hierbei die konkrete Einflussausübung mit dem Ziel der Vorteilsgewährung (Eisenberg/Kölbel, 2017, S. 914 f.; Friedrich, 2017, S. 15; Fijnaut *et al.*, 1998, S. 26 ff.). Dabei entstehen die schädlichen Auswirkungen der Interessenkonflikte üblicherweise gegenüber der Bevölkerung oder der Natur (Bussmann, 2016, S. 217 f.; Ross, 2003, S. 95).

---

<sup>26</sup> Die ausschließliche Betrachtung von Korruption im Sinne von Verstößen gegen das Strafrecht ist ein begrenzter Ansatz, der politische Praktiken, die nachweislich für die Bürger einer Gesellschaft schädlich sind, nicht einbezieht. Die Analyse der Korruption muss daher kriminologische Ansätze einbeziehen (Friedrichs, 2007, S.95).

<sup>27</sup> Vgl. hierzu die fallbasierten Auswertungen von *Sylvia Kerbel* (1995) und *Britta Bannenberg* (2002, S. 114 ff.).

<sup>28</sup> In der Literatur bestehen für die Korruption verschiedene Definitionsansätze. Für das darüberhinausgehende konzeptionelle Verständnis der Korruption vgl. *David Friedrichs* (2007, S. 94 ff.), *Wim Huisman* und *Gudrun Vande Wallen* (2010, S. 116 ff.) sowie *Arnold Heidenheimer* und *Michael Johnston* (2017, S.15-71).

Für die folgende Fallanalyse dient die Auseinandersetzung mit dem Begriff der Korruption vor allem dazu, den Bereich von illegalen und legalen Beeinflussungen zu trennen.

Hierbei sind die Beeinflussungen des Konzerns Bayer gegenüber den mexikanischen Regierungsvertretern zu untersuchen. Aus den verschiedenen Definitionsansätzen lassen sich zwei zentrale Aspekte für das Handeln der Akteure ableiten: das Zusammenwirken von privaten Unternehmen und dem Staat und der Erhalt einer Gegenleistung.

### 3.2.b) *State-corporate-crime*

Die Theorie von *state-corporate-crime* nimmt bei der anschließenden Fallanalyse nur eine untergeordnete Rolle ein und soll primär der Unterscheidung zwischen illegitimen und legitimen Beeinflussungen dienen. Daher wird die Theorie im Folgenden verkürzt dargestellt. Unter *state-corporate-crime*<sup>29</sup> wird Wirtschaftskriminalität gefasst, die in lückenhaften Bereichen von Regulierungen stattfindet (Eisenberg/Köbel, 2017, S.935; Ross, 2012, S.152). Dabei arbeitet der Staat durch seine Institutionen mit den wirtschaftlichen Akteuren zusammen. Davon profitiert der Staat durch die eigene Finanzierung seines Haushalts und das Unternehmen in Form von höheren Profiten. Es findet gerade keine aktive Absprache statt, sondern es handelt sich um bestimmte wechselseitige Beeinflussungen der Akteure. Folglich gehen hierbei die politischen Institutionen einem Ziel in direkter Kooperation mit einem wirtschaftlichen Unternehmen nach (Aulette und Michalowski, 1993, S.175; Kramer et al., 2002).<sup>30</sup>

Nach *Laura Schrage* und *James Short* sind hierunter illegales Unterlassen oder aktives Tun zu verstehen. Diese Handlungen haben schädliche Auswirkungen auf Angestellte, Verbraucher oder die Bevölkerung (Schrage /Short, 1978). Bezüglich der kriminellen oder zumindest devianten Handlung ist zwischen *state-initiated* und *state-facilitated* zu unterscheiden (Kramer /Michalowski, 1993).<sup>31</sup> Bei der Form von *state-initiated crime* nimmt der Staat eine unmittelbare Rolle ein, bei der er eine wirtschaftlich kriminelle Aktivität mit einem Unternehmen initiiert (Kramer et al., 2002, S. 271 f.). Unter dem Begriff *state-facilitated crime* sind mittelbare Handlungen zu verstehen, die dem Unterlassen ähneln. Staatliche Regulierungsinstitutionen folgen nicht ihrer eigentlichen Aufgabe, bestimmte Prozesse zu kontrollieren. Dies basiert auf gegenseitigen Beeinflussungen, weil das Unternehmen und der Staat gemeinsame Ziele verfolgen. Die Erreichung dieser Interessen würde durch die Regulation behindert werden (Knabe, 2021, S. 6 f.; Kramer et al., 2002, S.271 f.).<sup>32</sup>

### 3.2.c) *Revolving doors*

Das Phänomen der *revolving doors*, den sogenannten Seitenwechslern bzw. Drehtürprozessen kann als eine Art Scharnier zwischen Korruption und der Beeinflussung durch Lobbyisten wirken. Es handelt sich hierbei um den Übergang von Akteuren aus dem Wirtschaftssektor in staatliche

---

<sup>29</sup> Die Theorie von *state-corporate-crime* wurde auf der Theorie *Marshall Clinard* und *Richard Quinney* über *corporate crime* (Clinard/Quinney, 1973, S. 188) aufgebaut (Kramer et. al., 2002, S. 264).

<sup>30</sup> Wie im Rahmen von *state crime* befasst sich auch die Theorie von *state-corporate-crime* mit den politischen und wirtschaftlichen Prozessen, die es Staats- und Unternehmensvertretern ermöglichen, kriminelle Handlungen auszuüben. Die dabei entstehenden Folgen führen zu Todesfällen, Verletzungen, Krankheiten oder zu einem finanziellen Verlust (Kramer et. al., 2002, S. 266 f.).

<sup>31</sup> Es handelt sich bei dieser Quelle um ein unveröffentlichtes Manuskript, das bei Kramer et al. (2002, S. 271) genannt wird. Da die Autoren beider Arbeiten identisch sind, vertritt die Autorin dieser Arbeit die Ansicht, dass in diesem Fall ein Sekundärzitat zulässig ist.

<sup>32</sup> Als kriminogene Beschleuniger für *state-corporate-crime* gelten Motivation, Gelegenheitsstruktur und Kontrolle. Diese Katalysatoren können auf verschiedenen Analyseebenen betrachtet werden. Vergleiche hierzu die weiteren Ausführungen von *Max Knabe* (2021, S. 6 f.).

Entscheidungsinstitutionen und umgekehrt (Kölbel, 2019, S. 266).<sup>33</sup> Daher weisen die revolving doors hinsichtlich des theoretischen Konzepts auch eine Parallele zu *state-corporate-crime* auf. Die beiden Konzepte unterscheiden sich dadurch, dass die *revolving doors* innerhalb der erläuterten Theorien als weniger illegitim einzustufen sind. Die Einzelperson gelangt durch die Drehtür zu der anderen Partei. Hierfür erhält die Person eine zeitversetzte Gegenleistung in Form einer lukrativen Anstellung oder eines ähnlichen Ausgleichs. Die *revolving doors* kann daher dazu führen, dass die politischen Handlungen beeinflusst werden. In starker Ausprägung des Seitenwechslens werden Entscheidungen im Ergebnis direkt abgesprochen (Kölbel, 2019, S. 268 f.; Zinnbauer, 2015, S. 9).<sup>34</sup>

Die Unterscheidung zwischen legaler und illegaler Beeinflussung durch den wirtschaftlichen Sektor ist hierbei oftmals mit Schwierigkeiten verbunden. Festzuhalten ist, dass insbesondere bei dem Prinzip der *revolving doors* und bei der illegalen Korruption eine Person in Erwartung einer Gegenleistung handelt. Die Legalität trennt nur die Modalitäten des Zugewinns. Soweit es sich um direkte Leistungen, insbesondere um Gelder handelt, wird die Straftat der Korruption begangen. Wird dagegen nur eine mittelbare, in der Zukunft liegende Begünstigung in Form einer lukrativen Anstellung in Aussicht gestellt, ist die Unterscheidung problematischer. Die Teilnahme an solchen Drehtürprozessen bereitet für die Einzelperson eine vorteilhafte berufliche Entwicklung (Kölbel, 2019, S. 271 f.). Der neue Arbeitgeber gewinnt aufgrund des spezifischen Wissens die Möglichkeit partikulare Interessen zu verfolgen und den politischen Prozess zu beeinflussen (Kölbel, 2019, S. 271 f.). Folglich erhalten beide Seiten einen Vorteil. Ralf Kölbel erläutert, dass diese Struktur im politischen Kontext Arrangements erfordert, um sie überhaupt zu ermöglichen (Kölbel, 2019, S. 271 ff.). Gerade diese Mechanismen und Konsequenzen, die hieraus entstehen, weisen nach dem Autor eine starke Nähe zu der institutionellen Korruption auf (Kölbel, 2019, S. 276). Aufgrund der Verstärkung des Ungleichgewichts in der politischen Entscheidungspraxis und wegen der strukturellen Verflechtungen ist sie daher eher der illegalen Beeinflussung zuzuordnen (Kölbel, 2019, S. 273; Lapira/Thomas, 2017, S. 210 f.; von Winter, 2007, S. 220 ff.).

Beide Beeinflussungsweisen führen oftmals zu nachteiligen Konsequenzen, welche der politische Prozess, die Bevölkerung oder die Umwelt verspürt (Bussmann, 2016, S. 217 f.; Kölbel, 2019, S. 273; Ross, 2003, S. 95). Daher liegt das Bedürfnis nach einer Reglementierung dieser Beeinflussung nahe (Kölbel, 2019, S.274; Lösche, 2006, S.66; von Alemann/Eckerts, 2006).<sup>35</sup>

### 3.2.d) Lobbyismus

Einerseits wird die Lobbyarbeit als legale Methode der Interessenvertretung im politischen Prozess angesehen und andererseits ähneln die konkreten Vorgehensweisen in der Praxis oftmals den illegitimen Beeinflussungsmethoden. Daher wird das Konzept am Ende der vorgestellten Theorien zu den Formen der Interaktionen zwischen Staat und Unternehmen eingeordnet, um dadurch eine Trennung zu illegitimen Handlungsweisen vornehmen zu können.

Lobbying findet in den Phasen der politischen Debatte bis zur konkreten Ausarbeitung des politischen Programms statt (Leif /Speth, 2006, S. 20 f.) Im Vergleich zur Korruption ist die

---

<sup>33</sup> Auf die methodischen Probleme des Phänomens wird hingewiesen, vgl. Kölbel, 2019, S.265. Zur weiteren Darstellung der Probleme vgl. Dieter Zinnbauer, 2015.

<sup>34</sup> Bei den Beschreibungen handelt es sich um Verlaufsvermutungen und Insideraussagen von Lobbyisten. Das ökonomische Ausmaß der Folgen ist bislang nicht abschließend geklärt (vgl. Kölbel, 2019, S.268).

<sup>35</sup> Ein großer Teil der politikwissenschaftlichen Praxis sieht in der Lobbyarbeit keine Gefährdung und bezeichnet diese Art der strukturellen Verflechtung und Beeinflussungsmethode als Randproblem. Der Lobbyismus ist für das Verhältnis zwischen Gesellschaft und Politik ein wichtiger Mechanismus und Ausdruck der Demokratie (vgl. hierzu die Ausführungen von Kölbel, 2019, S.273 f.; v. Winter, 2007, S.218 ff.).

Lobbyarbeit legal und stellt grundsätzlich keine kriminelle Handlung dar. Im Ergebnis wird aber wie in den anderen untersuchten Theorien ein Akteur beeinflusst und in manchen Fällen der anderen Partei ein Vorteil gewährt (Harstad/Svensson, 2011, S. 46).<sup>36</sup> Verglichen mit dem Phänomen der *revolving doors*, entsteht die Beeinflussung bei *Lobbyismus* auf der Ebene des politischen Entscheidungsprozesses. Die Unterscheidung zwischen legaler und illegaler Einflussnahme ist in der Praxis nur eingeschränkt möglich und es entsteht oftmals ein Graubereich (Reyher/Röttger, 2022). Um diese verschiedenen Stadien der Beeinflussung durch Lobbyisten zu differenzieren, ist der Begriff zunächst zu definieren.

Charakteristische Akteure der Interessenpolitik sind wirtschaftliche Verbände, die sich zum Zweck der Interessenvertretung zusammengeschlossen haben und gegenüber staatlichen Regierungsvertretern ihre Ziele vortragen (Roßkopf, 2020, S.26 f.; Haacke, 2006, S.165 ff.).

Nach *Bård Harstad* und *Jakob Svensson* (2011, S. 46) wird Lobbyarbeit betrieben, um existierende Regulierungen zu verändern, den Erlass von zukünftigen Einschränkungen zu verhindern oder einen konkreten Erfolg herbeizuführen. Dabei ist zu beachten, dass die Folgen einer legislativen Veränderung oder Aufrechterhaltung durch Lobbying gravierend sein können.

Die Wirtschaftlichkeit eines Unternehmens ist von politischen und rechtlichen Umständen bedingt. Deshalb haben Unternehmen ein Interesse an diesen gesetzgeberischen Prozessen mitzuwirken (Dölling, 2007, S. 223 f.).<sup>37</sup> Jedoch hängt die Legalität einer Handlung von Entscheidungsträgern ab, die den Prozess der Gesetzgebung bestimmen. Daher könnte angenommen werden, dass politische Akteure Rahmenbedingungen schaffen, oder zumindest dahin gehend beeinflussen, um ihr eigenes von der Norm abweichendes Handeln zu schützen (Kaufmann /Vicente, 2011, S. 199). Angesichts dieser Umstände ist es schwer, eine klare Linie zwischen devianter – oder sogar krimineller – und notwendiger Lobbyarbeit zu ziehen.<sup>38</sup>

In der Mitte des möglichen Spektrums - im „Graubereich“- bewegt sich illegitimes, von der Bevölkerung nicht akzeptiertes Verhalten (von Alemann/Eckert, 2006). Hierbei geht es um die Mittel und Handlungsweisen bei der Interessendurchsetzung. Darunter fallen bestimmte Beeinflussungsmethoden bei der Informationssammlung, Kommunikation, personellen Penetration, Politikfinanzierung und politischen Pressure. Sie haben gemeinsam, dass sie oftmals illegitime Vorgehensweisen aufweisen (von Alemann /Eckert, 2006).<sup>39</sup>

Um hier eine Entscheidung zu treffen, könnte die Unterscheidung zwischen persönlicher (wenn das Unternehmen in einem direkten Austausch mit Regierungsvertreter steht, die für den Entscheidungsprozess von Gesetzen und Regulierungen bedeutsam sind) und unpersönlicher (wenn mehrere Unternehmen sich in einer Lobbygruppe organisieren und deren Vertreter mit den politischen Entscheidungsträgern in einem Austausch stehen) Lobbyarbeit hilfreich sein (Campos /Giovannoni, 2017, S. 935).

---

<sup>36</sup> *Nauro Campos* und *Francesco Giovannoni* kommen zu dem Ergebnis, dass *Lobbyismus* für die politische Beeinflussung eine effektive Beeinflussungsmöglichkeit ist. Bei Unternehmen, die einer Lobbyorganisation angehören, ist die Wahrscheinlichkeit um 16 % höher, dass sie auf Gesetzgebungsverfahren einwirken, als bei Unternehmen, die nicht einer solchen Organisation angehören (Campos/Giovannoni, 2017, S.919).

<sup>37</sup> Nach *Dieter Dölling* besteht der schlechte Ruf der Lobbyarbeit zu Unrecht. Die Interessenvertretung der Unternehmen oder der bestimmten Sektoren gehört zu den unerlässlichen Elementen der Demokratie. Die Politik braucht den Einfluss des Wirtschaftssektors, um die Tragweite der Entscheidungen beurteilen zu können (Dölling, 2007, S.225, 226).

<sup>38</sup> Grundsätzlich könnte in Frage zu stellen sein, ob es überhaupt die Interessenvertretung in der Form des Lobbyings in politischen Entscheidungsprozessen bedarf. In der heutigen pluralistischen Gesellschaft wäre jedoch ein Einzelner nicht fähig sich durchsetzen, um Interessen zu fördern oder Aufmerksamkeit für bestimmte Themen zu erregen. Daher ist für eine ausgewogene Entscheidungsfindung die Interessenvertretung ein notwendiger Bestandteil für den politischen Entscheidungsprozess (Haacke, 2006, S164 f.).

<sup>39</sup> Die Vorgehensweisen reichen von legitimen Anrufen bei Abgeordneten bis hin zu illegitimer Ämterpatronage und Erpressung. Die eindeutige Zuordnung der Grauzone ist beschwerlich, da die Maßstäbe sich stetig verändern und unklar sind (von Alemann / Eckert, 2006).

Diese informelle Einflussausübung gewinnt im heutigen politischen Prozess in zunehmenden Maß an Bedeutung und bewirkt einen Formenwandel innerhalb der Interessenvertretung (Kölbel, 2019, S. 264).<sup>40</sup> Die Verzahnung der Politik und Interessenverbände kann zum Problem werden, soweit sie unkontrolliert bleibt (Heins, 2006, S. 73). Daher sollten auch bei der Interessenvertretung durch Lobbyisten die Methoden der Einflussnahme durch Regelungen eingeschränkt werden. Eine Offenlegungspflicht sämtlicher Bezüge würde die Transparenz und Nachvollziehbarkeit des politischen Entscheidungsprozesses steigern (von Alemann /Eckert, 2006).

Folglich ist für die anschließende Fallanalyse die Abgrenzung von notwendiger Lobbyarbeit und die Vornahme von illegitimen Beeinflussungen von Bedeutung. Hierbei ist die Art und Weise der Interessendurchsetzung herauszuarbeiten und entsprechend einzuordnen. Um die Ursachen für die Anwendung von Lobbying weiter zu erforschen, wird auf die Beweggründe für die Einflussnahme eingegangen.

Um diese verflochtenen Interaktionen in Mexiko zu analysieren, werden in der Fallanalyse zunächst die Beeinflussungsmethoden, die von dem Unternehmen Bayer entstammen, untersucht. Hierbei werden die Konzepte *state-corporate-crime* und die Formen der *revolving doors* und *Lobby-Mechanismen* relevant. Die theoretische Struktur der dargestellten kriminologischen Konzepte kann bei der Untersuchung der Praxis nicht stringent gefolgt werden, da im konkreten Fall die Handlungsweisen und Methoden der Akteure über das gesamte Spektrum der angesprochenen Theorien verlaufen. Die Interaktionen der Akteure sind nämlich in einem vielschichtigen Gefüge miteinander verbunden. Jedoch wird zwischen der Beeinflussung ausgehend von Bayer (4.) und dem vorwerfbareren Unterlassen des Staates im Rahmen von *state crime* (5.) unterschieden.

#### 4. Die Beeinflussungen seitens Bayer

Der Schwerpunkt der Analyse liegt auf der Lobbyarbeit, insbesondere in den Beweggründen der Einflussnahme und dem Zusammenspiel mit den *revolving doors*. Darüber hinaus sollen die illegitimen Vorgehensweisen von Lobbyisten dargestellt werden, um notwendige Lobbyarbeit von unrechtmäßiger zu trennen.

Zunächst wird der Fokus auf die Einflussnahme der amerikanischen gegenüber der mexikanischen Regierung gelegt. Anhand der Beschreibung des Ablaufes werden die Hintergründe, Funktionsweisen und Netzwerke zwischen den Akteuren, insbesondere am Beispiel von *Lobbyismus* und dem Phänomen der *revolving doors* dargestellt. Anschließend wird das Gerichtsverfahren bezüglich des Glyphosatverbotes analysiert. Hierbei wird zunächst der Ablauf der Einflussnahmen detailliert beschrieben und in einem zweiten Schritt die Beweggründe und Auswirkungen von illegitimem Lobbying aufgezeigt.

##### 4.1. Die Beeinflussung durch amerikanische Regierungsvertreter

Internen E-Mails der *Handelsbeauftragten der Vereinigten Staaten (USTR)*<sup>41</sup> und weiterer amerikanischer Regierungsstellen zufolge drängte Bayer die amerikanische Administration, Druck

---

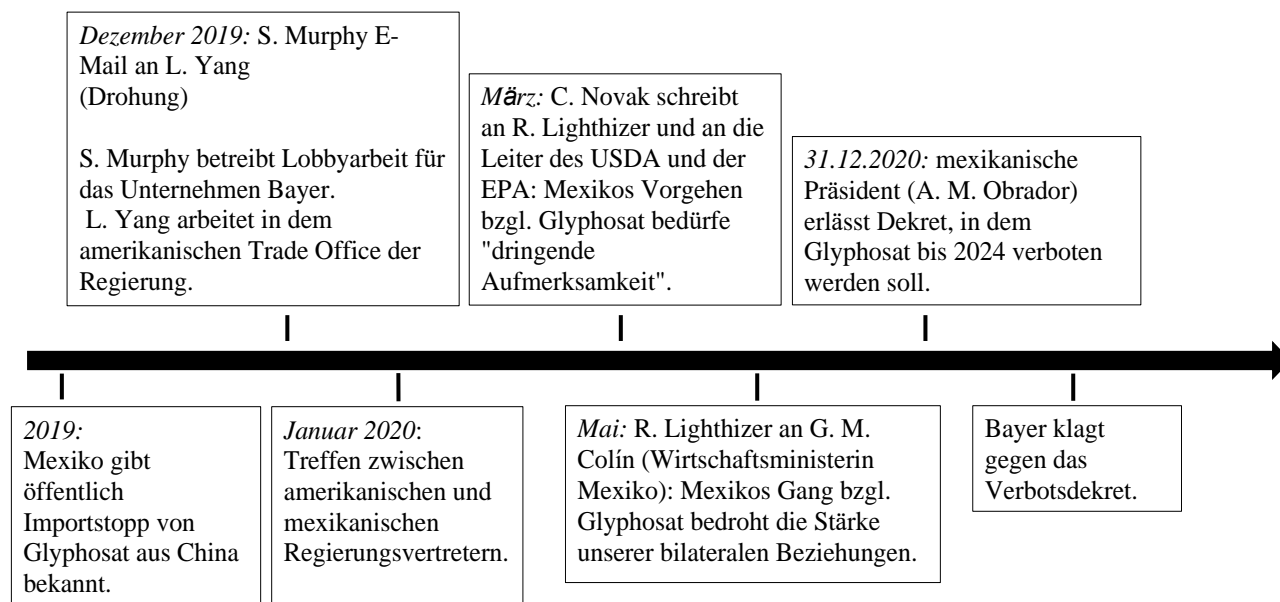
<sup>40</sup> Der aktuelle Stand der Forschung zeigt einen moderaten Einfluss der Lobbyisten auf politische Entscheidungen, dabei hat der Einsatz von Seitenwechslern den stärksten Effekt (Baumgartner et al., 2014, S.194 ff.). Jedoch ist die konkrete gegenseitige Beeinflussung aufgrund von theoretisch-konzeptionellen und methodischen Schwierigkeiten nur schwer zu durchschauen, vgl. dazu bspw. die Forschungsübersicht von Maximilian Schiffers, 2016, S.479 ff. (Kölbel, 2019, S.269).

<sup>41</sup> Vgl. die Webseite der USTR unter <<https://ustr.gov>> (zuletzt aufgerufen am 20.04.2022).

auf Mexiko auszuüben, um das Dekret für das Glyphosatverbot zu verhindern (Gillam, 2021).<sup>42</sup> Im Folgenden soll der Handlungsablauf dargestellt werden, um verwendete Beeinflussungsmethoden festzustellen und anhand der vorgestellten Theorien zu interpretieren.

Der unten dargestellte Zeitstrahl ordnet die verschiedenen Beeinflussungen zeitlich ein. Dadurch wird die Vielschichtigkeit des Vorgehens im Rahmen der Beeinflussungen erkenntlich.<sup>43</sup>

Zeitstrahl über die Beeinflussung im mexikanischen Glyphosatzulassungsverfahren



Quelle: Siehe Fn. 43.

S. Murphy ist als Lobbyistin für das Unternehmen Bayer tätig.<sup>44</sup> Sie fragte im Dezember 2019 die Direktorin der *USTR* (L. Yang), ob sie die Ablehnung der Glyphosat Lieferung mit einem Zuständigen des *USTR* weiter erörtern könnte, um zu sehen, ob es eine Möglichkeit für ein Engagement im Rahmen des *United States-Mexico-Canada Agreements* (USMCA)<sup>45</sup> gebe (Gillam, 2021). Murphy sagte, die Lobbygruppe *CropLife America*<sup>46</sup> habe sich an das *Department für Agrarwirtschaft* (FAS)<sup>47</sup> des amerikanischen Landwirtschaftsministeriums gewandt und Führungskräfte von Bayer würden in der amerikanischen Botschaft in Mexiko eng mit dem FAS zusammenarbeiten. Murphy warnte sie vor Problemen des Konzerns, wenn es zu weiteren

<sup>42</sup> Die internen E-Mails wurden vom Center for Biological Diversity (CBD), einer gemeinnützigen amerikanischen Umweltorganisation, nach dem Freedom of Information Act angefordert. Dieses Gesetz zur Informationsfreiheit ermöglicht den Zugang zu Dokumenten von staatlichen Behörden. Der britische Guardian veröffentlichte den Emailverkehr (Knobloch, 2021a).

<sup>43</sup> Gillam, 2021; TelesurTV.net (2021): México prohíbe, vía decreto, el maíz transgénico y el glifosato. *TelesurTV.net*, 15.01.2021, <<https://www.telesurTV.net/news/mexico-prohibe-transgenicos-maiz-glifosato-amlo-20210105-0007.html>> (zuletzt aufgerufen am 26.04.2022); Bickel, Ulrike (2021): Mexiko verbietet Einsatz... (siehe *supra* Fn. 6); U.S.-Ukraine Business Council: Stephanie Murphy. *U.S.-Ukraine Business Council*, <<https://www.usubc.org/site/biographies/stephanie-murphy>> (zuletzt aufgerufen am 26.03.2022); Legistorm: Stephanie Murphy. *Legistorm*, <[https://www.legistorm.com/person/bio/227298/Stephanie\\_Murphy.html](https://www.legistorm.com/person/bio/227298/Stephanie_Murphy.html)> (zuletzt aufgerufen am 26.03.2022).

<sup>44</sup> U.S.-Ukraine Business Council: Stephanie Murphy... (siehe *supra* Fn. 43); Legistorm: Stephanie Murphy... (siehe *supra* Fn. 43).

<sup>45</sup> USMCA ist das NAFTA-Nachfolgeabkommen. USTR: United States-Mexico-Canada Agreement. *USTR*, <<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement>> (zuletzt aufgerufen am 20.04.2022).

<sup>46</sup> Crop Life America wird von Bayer finanziert (Knobloch, 2021b).

<sup>47</sup> Vgl. die Webseite des FAS unter <<https://www.fas.usda.gov>> (zuletzt aufgerufen am 20.04.2022).

Importschwierigkeiten käme (Gillam, 2021). Diese Warnung reichte noch nicht aus, um konkrete Erfolge für Bayer zu erzielen.

Daraufhin wurde im März 2019 in einem Schreiben des Präsidenten von CropLife<sup>48</sup> (Chris Novak), an den Botschafter des amerikanischen Handelsministeriums<sup>49</sup> (Robert Lighthizer)<sup>50</sup> und an die Leiter des *Landwirtschaftsministeriums der Vereinigten Staaten Amerikas* (USDA)<sup>51</sup> und der *Umweltschutzbehörde der Vereinigten Staaten Amerikas* (EPA)<sup>52</sup> darauf hingewiesen, dass Mexikos Vorgehen in Bezug auf Glyphosat und gentechnisch veränderten Pflanzen dringende Aufmerksamkeit erfordere (Gillam, 2021). Das Vorgehen Mexikos sei unvereinbar mit deren Verpflichtungen im Rahmen des *USMCA*, heißt es in dem Schreiben von CropLife (Gillam, 2021). CropLife wird von Bayer und anderen agrochemischen Unternehmen finanziert (Gillam, 2021).

Um weiteren Druck auszuüben, schrieb S. Murphy weitere E-Mails an das USTR, in denen sie auf die Notwendigkeit eines politischen Engagements auf hoher Ebene hinwies.

Anschließend warnte der amerikanische Handelsbeauftragte (Robert Lighthizer) Mexikos damalige Wirtschaftsministerin (Graciela Márquez Colín) vor den Konsequenzen bei der Ablehnung von Glyphosatlieferungen. Das Einwirken auf die Glyphosatzulassung bedrohe die Stärke unserer bilateralen Beziehungen, hieß es in dem Schreiben (Knobloch, 2021a).

Schließlich sandte C. Novak von CropLife im August 2020 einen Brief, in dem er den Regierungsvertretern für all ihre Unterstützung dankte. Es bestehe aber weiterhin Handlungsbedarf, da Mexiko die Bearbeitung von Zulassungen neuer Pestizide praktisch eingestellt habe (Gillam, 2021).

Entgegen den Vorwürfen bestreitet Bayer die Einflussnahme auf andere Personen. Das Unternehmen schrieb auf Nachfrage von Blickpunkte Lateinamerika: „Wie viele Unternehmen und Organisationen, die in stark regulierten Branchen tätig sind, stellen auch wir Informationen zur Verfügung und tragen zu wissenschaftlich fundierten politischen Entscheidungsfindungen und regulatorischen Prozessen bei. Unsere Beziehungen zu allen im öffentlichen Sektor tätigen Personen sind routinemäßig, professionell und stehen im Einklang mit allen Gesetzen und Vorschriften“ (Knobloch, 2021a).

Letztendlich konnten die Lobbyisten durch die Einflussnahme auf das Zulassungsverfahren einen Erfolg erzielen, da das Verbot um mehrere Jahre verzögert wurde. Somit entstand ein längerer Zeitraum für den Absatz von Glyphosat.<sup>53</sup>

#### *Kriminologische Interpretation: Revolving doors und Lobbyismus*

Aus der gesamten Verlaufsbeschreibung wird deutlich, dass das Unternehmen Bayer über verschiedene Wege versucht, die Entscheidung der mexikanischen Regierung zu lenken. Mit Blick auf das Konzept der *revolving doors* führt das Seitenwechseln zu einer direkten Beeinflussung. Die Verflechtung des wirtschaftlichen und öffentlichen Sektors wird dadurch erkenntlich. Diese konkrete Einflussnahme soll im Folgenden näher erläutert werden.

---

<sup>48</sup> Vgl. die Webseite von Crop Life unter <<https://croplife.org>> (zuletzt aufgerufen am 28.06.2022).

<sup>49</sup> Vgl. die Webseite des amerikanischen Handelsministeriums unter <<https://www.commerce.gov>> (zuletzt aufgerufen am 28.06.2022).

<sup>50</sup> Institute of politics and public service: Bob Lighthizer. *Institute of politics and public service*, <<https://politics.georgetown.edu/profile/bob-lighthizer/>> (zuletzt aufgerufen am 28.06.2022).

<sup>51</sup> Vgl. die Webseite des USDA unter <<https://www.usda.gov>> (zuletzt aufgerufen am 20.04.2022).

<sup>52</sup> Vgl. die Webseite der EPA unter <<https://www.epa.gov>> (zuletzt aufgerufen am 20.04.2022).

<sup>53</sup> Bickel, Ulrike (2021): Mexiko verbietet Einsatz... (siehe *supra* Fn. 6); Telesurtv.net (2021): México prohíbe, vía decreto, el maíz transgénico y el glifosato... (siehe *supra* Fn. 43).

*Beispiel i.:* S. Murphy arbeitete, bevor sie zu Bayer wechselte, in der *USTR*. Heute betreibt sie Lobbyarbeit für Bayer.<sup>54</sup> Aus ihrer Zeit im öffentlichen Dienst könnte sie L. Yang kennengelernt haben, die noch heute für die *USTR* tätig ist.<sup>55</sup> Diese wechselseitigen Verhältnisse werden benutzt, um konkret die andere Seite zu beeinflussen und auf sie einzuwirken.

Die amerikanische Regierung wird wegen der Pressure von Bayer tätig. Daraufhin wird die mexikanische Regierung als zweites Glied des Wirkungsmechanismus durch amerikanische Regierungsvertreter beeinflusst. Der Ausgang dieser Geschehnisse könnte auf das Prinzip der *revolving doors* zurückzuführen sein. Eine direkte Einflussnahme ist einfacher auszuführen, soweit die Personen sich untereinander kennen. Dadurch haben sie einen konkreten Ansprechpartner *auf der anderen Seite* und aufgrund dieser persönlichen Ebene kann ein höherer Druck zum Handeln ausgeübt werden.

Das Auseinanderfallen des Interessengleichgewichts zu Lasten der Bevölkerung kann folglich entstehen, soweit zu stark Lobbyarbeit betrieben wird. Das Seitenwechsel durch die *revolving doors* kann zu Interessenkonflikten führen und ermöglicht es Beamten, ihr Insiderwissen über Entscheidungsprozesse und ihren Zugang zu ehemaligen Kollegen zum Vorteil ihrer neuen Arbeitgeber oder Kunden zu missbrauchen. Es besteht weiter das Risiko, dass durch den Seitenwechsel Regierungsmitarbeiter beeinflusst werden, während sie im öffentlichen Amt sind. Schädliche Konsequenzen entstehen, wenn sie nicht im eigentlichen Interesse, sondern im Interesse ihrer zukünftigen Arbeitgeber oder Kunden handeln (Clausen /Cann, 2011, S. 3).

*Beispiel ii.:* Das Abkommen *USMCA* spielt für die mexikanische Wirtschaft eine wichtige Rolle.<sup>56</sup> Daher könnte es für die Beeinflussungsausübung seitens der amerikanischen Regierungsvertreter als Druckmittel verwendet worden sein. Hierfür ist der Botschafter der *USTR* - R. Lighthizer - relevant.

Zu seinen politischen Errungenschaften zählen verschiedene Handelsabkommen.<sup>57</sup> Dadurch lässt sich möglicherweise seine Verstrickung in das Glyphosatzulassungsverfahren erklären.

Vor diesem Hintergrund ist von Bedeutung, dass für China ein Exportverbot für Glyphosat nach Mexiko besteht. R. Lighthizer könnte hier als einflussreicher Mittelsmann fungiert haben, da er starke Verbindungen zu China und Mexiko als Repräsentant der *USTR* besitzt. Die Beziehungen bestehen aufgrund von wirtschaftlichen Handelsabkommen. Daher könnte sich der Konzern Bayer an R. Lighthizer gewandt haben, um die mexikanische Regierung bezüglich des Glyphosatverbots zu beeinflussen. Dadurch sollte verhindert werden, dass sich ein solches Glyphosatverbot auf die USA ausweite.<sup>58</sup>

---

<sup>54</sup> U.S.-Ukraine Business Council: Stephanie Murphy... (siehe *supra* Fn. 43); Legistorm: Stephanie Murphy... (siehe *supra* Fn. 43).

<sup>55</sup> LinkedIn: Leslie Yang. *LinkedIn*, <<https://www.linkedin.com/in/leslie-yang-44011b73>> (zuletzt aufgerufen am 08.05.2022); Gillam, Carey (2021): Revealed: Monsanto owner and US officials pressured Mexico to drop glyphosate ban. *Bilaterals.org*, 16.02.2021, <<https://www.bilaterals.org/?revealed-monsanto-owner-and-us&lang=en>> (zuletzt aufgerufen am 08.05.2022).

<sup>56</sup> Das Handelsabkommen hat Auswirkung auf die gesamte mexikanische Wirtschaft, insbesondere in dem Bereich von Investitionen, sowie auf In- und Exporte. Nach der akuten Phase der Coronapandemie ist Mexiko auf ausländische Investitionen angewiesen. Steinmeyer, Florian (2020): Mexiko hofft auf steigende Investitionen durch USMCA. *Gtai*, 17.06.2020, <<https://www.gtai.de/de/trade/mexiko/wirtschaftsumfeld/mexiko-hofft-auf-steigende-investitionen-durch-usmca-260272>> (zuletzt aufgerufen am 26.04.2022).

<sup>57</sup> R. Lighthizer wirkte an vielen historisch wichtigen Handelsabkommen mit. Darunter auch an dem USMCA und dem Handelsabkommen zwischen China und USA. Institute of politics and public service: Bob Lighthizer. *Institute of politics and public service*, <<https://politics.georgetown.edu/profile/bob-lighthizer/>> (zuletzt aufgerufen am 26.04.2022).

<sup>58</sup> Knobloch, Andreas (2021): Chemieriese und US-Beamte machen Druck auf Mexiko wegen Glyphosat-Verbot. *Amerika21*, 25.02.2021, <<https://amerika21.de/2021/02/248185/bayer-usa-druck-auf-mexiko-glyphosat>> (zuletzt aufgerufen am 29.06.2022).



Der wirtschaftliche Druck, der von Bayer auf die amerikanische Regierung ausgeübt wurde, spielt für die Beeinflussung eine wichtige Rolle, da der Staatshaushalt der beiden Nationen von dem Absatzmarkt abhängig ist. Für die Vereinigten Staaten von Amerika ist nämlich der mexikanische Agrarmarkt mit einem Export von 16,2 Millionen Tonnen Mais ein bedeutsamer Bestandteil des Absatzmarktes.<sup>59</sup> Angesichts dieser Absatzstärke ist die Agrarwirtschaft auch für Bayer ein wichtiger Sektor (Amparo Martínez Arroyo et al., 2018, S. 3). 2021 wurden mit dem Verkauf von Pflanzenschutzmitteln 1,070 Milliarden Euro erwirtschaftet wurde.<sup>60</sup> Außerdem erfuhr Mexiko durch das Abkommen *USMCA* eine stärkere Bindung an die USA (Weiss, 2021). Dabei lag in Lateinamerika der Umsatz von Bayer im Jahr 2021 bei 6,6 Milliarden Euro.<sup>61</sup> Daher ist der Konzern volkswirtschaftlich wichtig und schafft viele Arbeitsplätze in Mexiko. In Nordamerika (USA und Kanada) ist Bayer ebenfalls in vielen strategischen Geschäftsfeldern vertreten. Dort wurde im Jahr 2021 ein Umsatz von rund 14,9 Milliarden Euro erwirtschaftet.<sup>62</sup>

Diese Umstände belegen die Abhängigkeit Mexikos. Die engen Handelsbeziehungen eröffneten die Möglichkeit, dass wirtschaftlicher Druck gegenüber Mexiko aufgebaut werden konnte. Das Abkommen *USMCA* könnte hierbei als Druckmittel verwendet worden sein, da sich der Erlass eines Glyphosatverbots auch mittelbar auf die mexikanische Wirtschaft auswirken könnte.

Vor diesem Hintergrund könnte geschlussfolgert werden, dass R. Lighthizer aufgrund seiner Stellung als Handelsbeauftragter und damit teilweise als Verantwortlicher für die amerikanische Wirtschaft ein hohes Interesse an den Forderungen des Konzerns Bayer hat. Soweit Mexiko das Vorsorgeprinzip auf Pestizidrückstände in Lebensmitteln ausweitet, könnten die jährlichen amerikanischen Agrarexporte nach Mexiko im Wert von 20 Milliarden Dollar gefährdet werden.<sup>63</sup>

Zudem wurde befürchtet, dass die Beschränkung von Glyphosat zu einer Begrenzung anderer Pestizide führe und damit einen Präzedenzfall für den Ausstieg anderer Länder darstellen könnte (Gillam, 2021).<sup>64</sup> Mexiko ist nämlich ein wichtiger Handelspartner der USA, der im Jahr 2019 Waren im Wert von 614,5 Milliarden Dollar ein- und ausfuhrte.<sup>65</sup> Zu den wichtigsten Exporten nach Mexiko gehört Mais im Wert von etwa 3 Milliarden Dollar. Da rund 90 % der amerikanischen Maisproduktion gentechnisch verändert ist, wäre ein Verbot von gentechnisch verändertem (GVO) Mais und den dafür notwendigen Pestiziden wie Glyphosat ein schwerer Schlag für die amerikanischen Agrarwirtschaft.<sup>66</sup>

Bei der Betrachtung dieser Umsätze wird deutlich, welche Gewinnsummen eine teilweise Verlängerung des Glyphosatabsatzes bis 2024 mit sich bringen wird. Daher kann bei den

---

<sup>59</sup> Schweizer Bauer (2021): Mexiko steigt aus GV-Mais und Glyphosat aus. *Schweizer Bauer*, 13.01.2021, <<https://www.schweizerbauer.ch/politik-wirtschaft/mexiko-steigt-aus-gv-mais-und-glyphosat-aus/>> (zuletzt aufgerufen am 28.06.2022).

<sup>60</sup> Proplanta (2021): Bayer Crop Science schreibt wieder schwarze Zahlen. *Proplanta*, 14.11.2021 <[https://www.proplanta.de/agrar-nachrichten/unternehmen/bayer-crop-science-schreibt-wieder-schwarze-zahlen\\_article1636892242.html](https://www.proplanta.de/agrar-nachrichten/unternehmen/bayer-crop-science-schreibt-wieder-schwarze-zahlen_article1636892242.html)> (zuletzt aufgerufen am 06.12.2021).

<sup>61</sup> Bayer (2021): Bayer: Ein international agierendes Unternehmen. *Bayer*. <<https://www.bayer.com/de/weltweit/bayer-in-aller-welt>> (zuletzt aufgerufen 13.05.2022).

<sup>62</sup> Bayer (2021): Bayer: Ein international agierendes Unternehmen... (siehe *supra* Fn. 61).

<sup>63</sup> Gillam, Carey (2021): Revealed: Monsanto owner and US officials pressured Mexico to drop glyphosate ban. *Bilaterals.org*, 16.02.202, <<https://www.bilaterals.org/?revealed-monsanto-owner-and-us&lang=en>> (zuletzt aufgerufen am 13.05.2022).

<sup>64</sup> Gillam, Carey (2021): Revealed: Monsanto owner and US officials... (siehe *supra* Fn. 63).

<sup>65</sup> Gillam, Carey (2021): Revealed: Monsanto owner and US officials... (siehe *supra* Fn. 63); Schweizer Bauer (2021): Mexiko steigt aus GV-Mais und Glyphosat aus... (siehe *supra* Fn. 59).

<sup>66</sup> Gillam, Carey (2021): Revealed: Monsanto owner and US officials... (siehe *supra* Fn. 63).

Beeinflussungen durch die Interessenvertreter des Konzerns Bayer und die der amerikanischen Regierung von einem Erfolg gesprochen werden (Knobloch, 2019; Lliteras, 2021).<sup>67</sup>

Dieses Vorgehen durch den Handelsbeauftragten R. Lighthizer zeigt die Zusammenarbeit der USA mit dem wirtschaftlichen Unternehmen Bayer auf und kann daher als *state-corporate-crime* interpretiert werden. Die USA könnte hierbei mit Bayer das gewinnorientierte Ziel den Absatzmarkt von Glyphosat aufrechtzuerhalten, verfolgt haben.

Die Einflussnahme von Bayer auf die USA, welche in der Folge wiederum das Drittland Mexiko beeinflusste, folgt dabei einer erkennbaren Systematik (Knobloch, 2019; Knobloch, 2021b).<sup>68</sup> Aus dem wiederholten Vorgehen gegen Glyphosatverbote könnte geschlussfolgert werden, dass die konkreten Steuerungen zu einem bestehenden strukturellen System von Bayer gehören.

Durch die Austausch wird zudem deutlich, wie stark sich die amerikanische Regierung in das mexikanische Zulassungsverfahren von Glyphosat einmischte. Hierbei wurden wahrscheinlich keine Gesetze verletzt, jedoch zeigt sich, dass die Interessen von Bayer durch amerikanische Vertreter durchgesetzt wurden. Dadurch wird die Verstrickung zwischen dem wirtschaftlich starken Unternehmen Bayer und der Regierung erkenntlich.

#### 4.2. Die Klage gegen das Glyphosatverbot

Der Konzern Bayer erhob gegen das Dekret Klage und bewirkte dessen vorläufige Aussetzung.<sup>69</sup> In diesem Kontext entschied der Richter Francisco Javier Rebolledo Peña Anfang April 2021 in einem vorläufigen Urteil zugunsten des Chemieunternehmens. Dadurch gewährte er eine einstweilige Aussetzung, sodass das Pestizid bis zum Abschluss des Verfahrens vermarktet werden konnte. Zur Begründung hieß es, dass das Verbot von Glyphosat die landwirtschaftliche Nahrungsmittelproduktion beeinträchtigen könnte (Lliteras, 2021).<sup>70</sup> Die Klage ist als Teil einer breit angelegten Anstrengung der Agrarindustrie anzusehen, mit der Absicht die mexikanische Regierung zu stoppen (Lliteras, 2021).<sup>71</sup>

Währenddessen prangerten Umwelt- und Bauernorganisationen an, dass die gerichtliche Aussetzung dem allgemeinen Interesse, den Menschenrechten auf eine gesunde Umwelt, auf biologische Vielfalt, auf Gesundheit und auf gesunde Lebensmittel zuwiderläuft und im Gegenteil die Interessen von Bayer privilegiert. Die Organisationen wiesen darauf hin, dass die Argumente des Richters für seine Entscheidung nicht mit dem Recht und tatsächlichen Fakten im Einklang stehen, da die Erträge von Glyphosat-toleranten GV-Pflanzen<sup>72</sup> nicht wesentlich höher sind als die

<sup>67</sup> Bickel, Ulrike (2021): Mexiko verbietet Einsatz... (siehe *supra* Fn. 6); Telesurtv.net (2021): México prohíbe, vía decreto, el maíz transgénico y el glifosato... (siehe *supra* Fn. 43).

<sup>68</sup> Thailand wollte das Herbizid Glyphosat ebenfalls verbieten. Doch das Unternehmen Bayer nahm die amerikanische Regierung in Anspruch und beeinflusste durch sie die thailändische Regierung, bis sie ihr Vorhaben unterließ. Tanakasempipat, Patpicha (2020): Exclusive: In the weeds - How Bayer, U.S. government teamed up against Thailand's glyphosate ban. *Reuters*, 17.09.2020, <<https://www.reuters.com/article/us-thailand-usa-trade-exclusive-idUSKBN268076>> (zuletzt aufgerufen am 26.04.2022). Ähnliche Vorgehensweisen sind in der EU und Kolumbien zu erkennen (Carrington, 2020).

<sup>69</sup> Teresa de Miguel (2021): Monsanto desafía en los tribunales la prohibición del glifosato en México. *El País*, 28.04.2021, <<https://elpais.com/mexico/2021-04-28/monsanto-desafia-en-los-tribunales-la-prohibicion-del-glifosato-en-mexico.html>> (zuletzt aufgerufen am 20.02.2022); Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2021): Juez otorga amparo provisional contra el Decreto. *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*, 26.04.2021, <<https://www.gob.mx/semarnat/prensa/juez-otorga-amparo-provisional-contr-el-decreto?idiom=es-MX>> (zuletzt aufgerufen am 20.02.2022).

<sup>70</sup> Teresa de Miguel (2021): Monsanto desafía en los tribunales... (siehe *supra* Fn. 69).

<sup>71</sup> Teresa de Miguel (2021): Monsanto desafía en los tribunales... (siehe *supra* Fn. 69).

<sup>72</sup> Bei den GV-Pflanzen der ersten Generation wurde die Funktion bestimmter Gene verändert, um dadurch die Toleranz gegen Herbizide oder Resistenzen gegen Insekten zu bewirken. Pflanzenforschung (2015): Gentechnisch veränderte Pflanzen der zweiten Generation. *Pflanzenforschung*, 17.04.2015,

ihres Nicht-GV-Pendants. Darüber hinaus erhöht die Glyphosat-Toleranz nicht die Ernteerträge, sondern schwächen sie und machen die Pflanzen anfälliger für Schädlinge.<sup>73</sup> Diese Beschreibungen könnten darauf hindeuten, dass auch der Richter in dem vorläufigen Verfahren durch Bayer beeinflusst wurde. Zumal die die Entscheidung zur vorläufigen Aussetzung gegen nationale Grundsätze verstößt.

Aus diesem Grund reichte das mexikanische *Sekretariat für Umwelt und natürliche Ressourcen* (Sernamat)<sup>74</sup> gegen das vorläufige Urteil Beschwerde ein. Die Aussetzung sei unverhältnismäßig, da sie nicht auf Gesetze, Verordnungen, Vorschriften oder Bestimmungen, die allgemein beachtet werden müssen, anwendbar ist. Nach dem *Sernamat* läuft die vorübergehende Aussetzung des Urteils der öffentlichen Ordnung und dem sozialen Interesse zuwider, da sich das Dekret nur an die föderale öffentliche Verwaltung und nicht an Einzelpersonen richtet. Die Regelung ist nämlich nach dem Vorsorgeprinzip konzipiert und soll gravierende Schäden vorbeugen.<sup>75</sup> Danach haben Maßnahmen zum Schutz der Umwelt Vorrang und höhere Erträge in der Landwirtschaft besitzen einen geringeren Stellenwert.<sup>76</sup> Im Folgenden kam es am 10. Mai 2021 zur endgültigen Entscheidung des Verfahrens, indem die Anfrage zur Aussetzung des Dekrets letztendlich abgelehnt wurde.<sup>77</sup> Begründet wurde dies mit den allgemeinen Interessen der mexikanischen Bevölkerung, der Einhaltung der Menschenrechte auf eine gesunde Umwelt, der Biodiversität, der Gesundheit und des Rechts auf adäquate Ernährung.<sup>78</sup>

*Kriminologische Interpretation: Die vorläufige Aussetzung des Verbotes als Konsequenz von Lobbyarbeit und state-corporate crime?*

Schließlich konnten die Lobbyisten ihr Ziel in diesem Fall teilweise erreichen. Das Verbot von Glyphosat wurde bis 2024 verzögert. Aus den dargestellten Geschehnissen wird deutlich, wie häufig die vollständige Zielerreichung nur ganz knapp verfehlt wurde. Außerdem wird erkenntlich in welchem vielschichtigen System die Einflussnahme stattfindet. Es werden einzelne Regierungsvertreter im Amt, der gesamte Gesetzgebungsprozess und die Judikative beeinflusst. Insbesondere kann es von einzelnen Regierungsvertretern abhängen, ob zukünftige Gesetze erlassen werden oder ein nicht regulierter Raum aufrechterhalten wird. Die hierbei beeinflussten Personen besitzen oftmals die Kompetenz im politischen Prozess zu entscheiden. Dementsprechend handelt es sich bei der Einflussnahme von Bayer auf die Akteure um ein strukturelles Vorgehen.

Des Weiteren wird bei der Finanzierung von Studien die Einflussnahme des Unternehmens deutlich. Wie in der Falldarstellung beschrieben, wurden Studien zu Glyphosat in intransparenter

<<https://www.pflanzenforschung.de/de/pflanzenwissen/journal/gentechnisch-veraenderte-pflanzen-der-zweiten-generatio-10410>> (zuletzt aufgerufen am 05.06.2022).

<sup>73</sup> Business & Human Rights Resource Centre (2021): México: Organizaciones piden la rectificación de la decisión en favor de Bayer-Monsanto sobre el glifosato; 'atenta contra los derechos humanos', dicen. *Business & Human Rights Resource Centre*, 15.05.2021, <<https://www.business-humanrights.org/de/neuste-meldungen/mexico-organizaciones-piden-la-rectificacion-de-la-decision-en-favor-de-bayer-monsanto-sobre-el-glifosato-atenta-contra-los-derechos-humanos-dicen/>> (zuletzt aufgerufen am 08.05.2022); La Coperacha (2021): Organizaciones piden a juez rectificar fallo en favor de Bayer-Monsanto... (siehe *supra* Fn. 5).

<sup>74</sup> Weitere Informationen über das Sernamat sind verfügbar unter <<https://www.gob.mx/semarnat>> (zuletzt aufgerufen am 28.06.2022).

<sup>75</sup> Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2021): Juez otorga amparo provisional contra el Decreto. *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*, 26.04.2021, <<https://www.gob.mx/semarnat/prensa/juez-otorga-amparo-provisional-contra-el-decreto?idiom=es-MX>> (zuletzt aufgerufen am 20.02.2022).

<sup>76</sup> Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2021): Juez otorga amparo provisional contra el Decreto.. (siehe *supra* Fn. 75).

<sup>77</sup> Alianzasalud (2021): Niegan Suspensión Definitiva a Bayer-Monsanto. *Alianzasalud*, 10.05.2021, <<https://alianzasalud.org.mx/2021/05/niegan-suspension-definitiva-a-bayer-monsanto/>> (zuletzt aufgerufen am 23.02.2022).

<sup>78</sup> Alianzasalud (2021): Niegan Suspensión Definitiva a Bayer-Monsanto... (siehe *supra* Fn. 77).

Weise durch das Unternehmen finanziert. Diese kamen zu dem Ergebnis, dass Glyphosat nicht krebserregend ist und mit dem Produkt höhere Erträge erzielt werden könnten. Folglich zog die Studie primär positive Schlüsse bezüglich der Benutzung von Glyphosat in der Agrarwirtschaft (Schulte / Theuvsen, 2015; Müller, 2020). Hieraus lässt sich schlussfolgern, dass sich die Lobbyarbeit im Vorfeld des politischen Entscheidungsprozesses auf der Grundlage der finanzierten Studienergebnisse auch auf spätere Entscheidungsprozesse ausgewirkt haben könnte. Die Steuerung der Ergebnisse seitens des Unternehmens Bayer und von Lobbyisten könnte ein Beweggrund für die folgenden politischen und judikativen Entscheidungen gewesen sein.

Bei der Beziehung zwischen dem Konzern Bayer und dem mexikanischen Staat wird deutlich, in welchem Ausmaß das wirtschaftliche Unternehmen in regierungsinterne Verfahrensabläufe eingreift und die Interessen der mexikanischen Bevölkerung in Gefahr bringt.

Zuerst werden Regulierungsabläufe durch die verdeckte Finanzierung von Studien erschwert und anschließend aktiv gegen den Erlass des Glyphosatverbots angekämpft.

Darüber hinaus zeigt das Glyphosatzulassungsverfahren in Mexiko, welche Beeinflussungskraft ein wirtschaftliches Unternehmen auf ein ganzes Land haben kann. Die Bevölkerung kann nur durch das Handeln ihrer Regierung geschützt werden. Daher war es von enormer Relevanz, dass die Bevölkerung sich gegen die wirtschaftliche Interessenwahrnehmung zugunsten von Bayer zur Wehr setzte und somit die staatliche Interessenvertretung in ein Gleichgewicht zurückbrachte.

Die dargestellten Beeinflussungen sind nicht nur einer Theorie zuordenbar, sondern die Übergänge der Einwirkungen sind in dem vorliegenden Fall von *Lobbyismus* zu *state-corporate-crime* fließend. Bei der Einordnung des Falles unter *state-corporate-crime* sind die folgenden Elemente hervorzuheben. *State-corporate-crime* entsteht oftmals bei lückenhafter Regulierung und die Vorwerfbarkeit resultiert aus der Zusammenarbeit des Staates mit einem wirtschaftlichen Akteur (Kramer et al., 2002).

In Mexiko gilt bei dem Inverkehrbringen und der Benutzung von Glyphosat der Kodex der hochgefährlichen Pestizide<sup>79</sup> als ergänzende Regelungsgrundlage zu nationalen Rechtsvorschriften. Dieser wurde von dem Lobbyverein *CropLife* und anderen Wirtschaftsverbänden als Referenzrahmen akzeptiert und sie haben sich zu seiner Einhaltung verpflichtet. Trotzdem werden häufig Verstöße dagegen registriert (Bejarano González, 2017, S. 39 f.).<sup>80</sup>

Folglich ist die bestehende Regelung unzureichend, um Gefahren und schädliche Folgen, die von dem Pestizid ausgehen, abzuwehren. Die lückenhafte Regulierung von Glyphosat könnte den geschilderten Einflussmethoden zufolge auf erfolgreiche Lobbyarbeit zurückgeführt werden. Aufgrund der Verknüpfung mit der vorherigen Lobbyarbeit und den dadurch entstehenden Konsequenzen in Form der mangelhaften Regulierung, wird die fließende Überschneidung von *Lobbyismus* und *state-corporate-crime* deutlich. In dem Glyphosatzulassungsverfahren in Mexiko profitierte der Konzern Bayer von dem lückenbehafteten rechtlichen Raum durch höhere wirtschaftliche Umsätze.

---

<sup>79</sup> Hochgefährliche Pestizide sind Pestizide, die nach international anerkannten Klassifizierungssystemen der WHO oder GHS (Globally Harmonised System) als besonders gesundheits- oder umweltgefährdend gelten. Darüber hinaus können Pestizide, die unter den Verwendungsbedingungen in einem Land offenbar schwere oder irreversible Schäden für die Gesundheit oder die Umwelt verursachen, als hochgefährlich angesehen und behandelt werden. Vgl. die Webseite zur Klassifizierung unter <<http://www.fao.org/agriculture/crops/thematic-sitemap/theme/pests/code/en/>> (zuletzt aufgerufen am 15.07.2022). Wie bereits erläutert, ist das Risiko von Glyphosat für den Menschen umstritten. Nach der Einteilung von PAN reicht jedoch die Einstufung als möglicherweise krebserregend aus, um auf die Liste aufgenommen zu werden. Zumal Glyphosat für weitreichende Umweltschäden verantwortlich ist (Watts et al., 2016).

<sup>80</sup> Dieser Verhaltenskodex basiert auf einer freiwilligen Befolgung und sieht bei der Nichteinhaltung keine gesetzlichen Sanktionen vor (Bejarano González, 2017, S.39).

Der Staat kann seinerseits ein wirtschaftliches Interesse haben, um das Unternehmen und die Nicht-Regulierung zu fördern. Oftmals handelt es sich hierbei um den Erhalt von Arbeitsplätzen oder Investitionen in die nationale Wirtschaft. Diese beiderseitigen Interessen können zu einer Zusammenarbeit zwischen dem Staat und Unternehmen führen, soweit unzureichende Regelungen, wie im Fall von Glyphosat, bestehen.

## 5. Staatliche Entstehungsbedingungen für die Beeinflussungsmechanismen von Bayer

Die Verhaltensweisen, die von dem mexikanischen Staat herrühren, werden in diesem Abschnitt bezüglich eines vorwerfbaren Unterlassens betrachtet und anhand der Theorie von *state crime* interpretiert. Das staatliche Unterlassen kann als Entstehungsbedingung für die Beeinflussungspraktiken von Bayer betrachtet werden, da Beeinflussungsmethoden seitens eines Unternehmens nur greifen können, soweit die Gegenseite dazu bereit ist, diese anzunehmen.

In der Zeit, in der Glyphosat in der Landwirtschaft verwendet wurde, könnte der mexikanische Staat gegen Sorgfaltspflichten verstoßen haben.<sup>81</sup> Dieses Vorgehen der mexikanischen Regierung soll in dem folgenden Abschnitt analysiert werden. Hierbei wird das Verhalten, beziehungsweise das vorwerfbare Unterlassen der mexikanischen Regierung, betrachtet. Im Besonderen soll ein Blick auf die Menschenrechtsverletzungen geworfen werden, die aus dem kriminologischen Unterlassen resultierten.

Vor und während des Verfahrens zum Verbot von Glyphosat gab es in der mexikanischen Bevölkerung verstärkt Bewegungen gegen das Herbizid. Dabei partizipierten 180 unabhängige Organisationen, die das Verbot und den Einfuhrstopp forderten. Sie demonstrierten für die zukünftige Gewährleistung der Menschenrechte auf Gesundheit, den Schutz der Umwelt und das Recht auf eine adäquate Ernährung.<sup>82</sup> Die mexikanische Regierung erließ das Verbotsdekret wahrscheinlich aufgrund dieser Bewegungen und wegen einer Ermahnung durch die nationale Menschenrechtskommission. Der Verlauf der Geschehnisse belegt, dass die Bevölkerung dazu beiträgt, in welchem Ausmaß wirtschaftliche Beeinflussungen toleriert und ab wann diese Handlungsweisen als deviantes Verhalten verurteilt werden.

Die *mexikanische Menschenrechtskommission* (CNDH)<sup>83</sup> ermahnte das Ministerium für Umwelt, Naturressourcen, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, die Kommission zum Schutz vor gesundheitlichen Risiken und das Amt für Lebensmittelsicherheit wegen der Nichterfüllung von notwendigen Sorgfaltspflichten. Der Absatzmarkt und die Nutzung von hoch gefährlichen Pestiziden müsse reguliert werden.<sup>84</sup> Die nationale Menschenrechtserklärung garantiert das Recht auf angemessene Nahrung. Das bedeutet die Verfügbarkeit von Lebensmitteln, die einen adäquaten Standard zum Leben aufweisen müssen (Human Rights Council, 2017, S. 4).<sup>85</sup> Nach der Auslegung

<sup>81</sup> Bickel, Ulrike (2021): Mexiko verbietet Einsatz... (siehe *supra* Fn. 6).

<sup>82</sup> Bejarano, Fernando: Organizaciones de la sociedad civil apoyan la negativa a la importacion de glifosato y piden su prohibicion en Mexico. *Rapam*, <<https://www.rapam.org/organizaciones-de-la-sociedad-civil-apoyan-la-negativa-a-la-importacion-de-glifosato-y-piden-su-prohibicion-en-mexico-en-una-transicion-agroecologica-del-sistema-alimentario/>> (zuletzt aufgerufen am 11.03.2022). Das große Interesse der mexikanischen Bevölkerung könnte auf den kulturellen und historischen Hintergrund von Mais zurückzuführen sein. Der mexikanische Mais ist ein Kulturgut und ein wesentlicher Teil der täglichen Ernährung, welche tief in die mexikanische Geschichte zurückzuführen ist. Daneben gibt es zahlreiche verschiedene Sorten, welche essenziell für das Herstellen von mexikanischen Gerichten sind. Darüber hinaus ist er ein Teil der Identität der mexikanischen Bevölkerung, Mexicana: El Maíz. *Mexicana*, <<https://mexicana.cultura.gob.mx/es/repositorio/x2acnp2f9p-5>> (zuletzt aufgerufen am 13.05.2022).

<sup>83</sup> Vgl. die Webseite des CNDH unter <<https://www.cndh.org.mx>> (zuletzt aufgerufen am 29.06.2022).

<sup>84</sup> Bickel, Ulrike (2021): Mexiko verbietet Einsatz... (siehe *supra* Fn. 6).

<sup>85</sup> Daneben ist dieses Recht in Artikel 11 Nr.1 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte niedergeschrieben, United Nations Human Rights (1976): International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

des *Komitees für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR)*<sup>86</sup>, welches der Vereinten Nationen für Menschenrechte angehört, bedeutet adäquat frei von nachteiligen Substanzen zu sein (Human Rights Council, 2017, S. 11). Folglich können Lebensmittel, welche mit Pestiziden kontaminiert sind, nicht als adäquate Nahrung eingestuft werden (Human Rights Council, 2017, S. 11). Es müssen Bedingungen für die Lebensmittelsicherheit geschaffen werden, um Kontaminierungen mit diesen toxischen Substanzen zu verhindern (CESCR, 1999).

Das Recht auf angemessene Ernährung erlegt dem Staat drei Arten von Verpflichtungen auf: Die Verpflichtungen zur Achtung, zum Schutz und zur Erfüllung des Rechts (CESCR, 1999). Staatliche Behörden sind dementsprechend durch die mexikanische Konstitution dazu verpflichtet, die Menschenrechte grundsätzlich zu fördern, zu achten, zu schützen und zu gewährleisten (Art.1). Demnach war es die Aufgabe des Staates Mexiko, eine Regelung gegen den Einsatz des Pestizids Glyphosat zu erlassen, um das Recht auf adäquate Lebensmittel zu erfüllen.

Unabhängig von dem Menschenrecht auf adäquate Ernährung, ist die Einhaltung der Lebensmittelstandards unmittelbar durch die mexikanische Konstitution garantiert. Nach Artikel 40 hat jeder Bürger das Recht auf nahrhafte, ausreichende und hochwertige Lebensmittel.<sup>87</sup> Daher bestehen zwei gesetzliche Bestimmungen bezüglich der Lebensmittelanforderungen, die der mexikanische Staat befolgen sollte. Durch diese gesetzlichen Verankerungen besteht nicht nur die moralische Missbilligung der mexikanischen Bevölkerung hinsichtlich der Verwendung von Glyphosat. Es handelt sich hierbei auch um einen Verstoß gegen die nationalen Menschenrechte und die mexikanische Konstitution.

Das *CESCR* definiert das Recht auf adäquate Nahrung unter anderem durch den Zugang zu pestizidfreien Lebensmitteln. Diese Auslegung ist nicht in den Menschenrechten oder der mexikanischen Konstitution verankert und der Staat muss daher diesem Kriterium nicht folgen. Allerdings ist nach dem Wortlaut von Art.1 ein umfassender Schutz anzustreben, weswegen auch diese Vorgabe zu befolgen ist. Diese Folgerungen demonstrieren die Verpflichtungen des Staates den Schutz der Bevölkerung zu gewährleisten.<sup>88</sup>

#### *Kriminologische Interpretation von state crime: Das Aufrechterhalten der unregulierten Anwendung von Glyphosat und environmental-social harm als Folge*

Die illegitimen Handlungen des Staates Mexiko sollen im Folgenden untersucht werden. Hierfür ist das Verhalten von Mexiko anhand der Theorie von *state crime* zum Unterlassen zu interpretieren. Deshalb ist das Unterlassen der staatlichen Regierung und deren Vertreter vor dem Erlass des Dekrets genauer zu analysieren.

Mexiko als Staat hielt lange Zeit die Verwendung und Einfuhr von dem gefährlichen Herbizid Glyphosat aufrecht, da für die Anwendung keine Regelungen existierten. Das Aufrechterhalten eines nicht regulierten Anwendungsbereichs könnte als ein kriminelles Unterlassen des Staates angesehen werden. Die *Kommission für Schutz vor Gesundheitsrisiken (COFEPRIS)*<sup>89</sup>, die Zulassungen für Pestizide erteilt oder endgültig aufhebt, unterließ es für die Anwendung des

---

*United Nations Human Rights*, 16.12.1996, <<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx>> (zuletzt aufgerufen am 26.02.2022).

<sup>86</sup> Vgl. die Webseite des CESCR unter <<https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cescr>> (zuletzt aufgerufen am 29.06.2022).

<sup>87</sup> Secretaría General und Secretaría de Servicios Parlamentarios (2021): Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. *Secretaría General und Secretaría de Servicios Parlamentarios*, 28.05.2021, <[https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf\\_mov/Constitucion\\_Politica.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf)> (zuletzt aufgerufen am 11.03.2022).

<sup>88</sup> López Bárcenas, Francisco: El Derecho a la alimentación en la legislación mexicana. *Conacyt*, <<https://conacyt.mx/el-derecho-a-la-alimentacion-en-la-legislacion-mexicana/>> (zuletzt aufgerufen am 29.06.2022).

<sup>89</sup> Vgl. die Webseite des COFEPRIS unter <<https://www.gob.mx/cofepris>> (zuletzt aufgerufen am 28.06.2022).

Herbizids eine Regelung zu schaffen.<sup>90</sup> Ebenso wenig wurde dies durch das *Ministerium für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (SADER)*<sup>91</sup> vorgenommen.<sup>92</sup> Folglich liegt aus kriminologischer Perspektive ein vorwerfbares Unterlassen des Staates, welches sich innerhalb des Kontinuums von explizitem und implizitem Unterlassen bewegt.

Einerseits könnte der Staat seiner Schutzfunktion gegenüber den Bürgern nicht nachgekommen sein, indem er keine Regelung für diese chemischen Produkte schuf und keine konkreten Zulassungsvoraussetzungen verabschiedete. Bei einem solchen Eingriff in die grundlegenden Rechte der Bevölkerung, muss der Staat eine aktive Regelung schaffen. Hierin könnte ein implizites Unterlassen des Staates in seiner gesetzgeberischen Funktionsweise gesehen werden, da Mexiko in einer passiven Art und Weise Bayer einen weiten Handlungsspielraum ließ.

Andererseits ist es nicht nur in der Theorie, sondern erst recht in der Praxis schwierig eine konkrete Einordnung des Unterlassens vorzunehmen. In dem konkreten Fall sind die Handlungen zwischen den Akteuren stark verflochten. Deshalb könnte das Aufrechterhalten aufgrund der zu wahrenen Schutzpflichten gegenüber den Bürgern auch als eine aktive Form des expliziten Unterlassens interpretiert werden.

Festzuhalten ist, dass das staatliche Unterlassen nicht ohne Folgen geblieben ist. Aus kriminologischer Sicht ist es von Bedeutung, dass die Schäden aus dem Unterlassen der Mächtigen die weniger einflussreiche mexikanische Bevölkerung sowie die Umwelt treffen. In Mexiko wurde dokumentiert, wie die Ausbreitung von glyphosattoleranten genmodifizierten Sojapflanzen eine Grundwasserkontamination im Bundesstaat Campeche verursachte. Es liegen Rückstände des Herbizids im Trinkwasser, im Urin und im Blut von Bewohnern der landwirtschaftlichen Gemeinden vor (Rendon-von Osten /Dzul-Caamal, 2017). Die höchste Glyphosatkonzentration im Grundwasser wurde in der Gemeinde Ich-Ek mit 1,4 Mikrogramm pro Liter (mg/L) festgestellt. In Campeche wurden 0,44 µg/L gemessen. Beide Werten liegen über den in Europa zulässigen Grenzwerten.<sup>93</sup>

Infolgedessen wurde auch die Quelle für abgefülltes Wasser kontaminiert, da sie in dieser Region aus dem Grundwasser gespeist wird. Die Gemeinde mit dem höchsten Glyphosatgehalt in abgefüllten Wasserflaschen war Ich-Ek mit 0,65 µg/L. Auch weitere Gemeinden wiesen vergleichbar hohe Werte auf. Diese Konzentrationen überschreiten den in der EU geltenden Grenzwert für Wasser für den menschlichen Gebrauch von 0,1 µg/L. Im Vergleich zur EU existieren in Mexiko keine Rechtsvorschriften für Glyphosat-Grenzwerte im Grund- oder Trinkwasser, so dass die Verunreinigungen straffrei bleiben.<sup>94</sup>

---

<sup>90</sup> Rapam: Organizaciones de la sociedad civil apoyan la negativa a la importacion de glifosato y piden su prohibicion en Mexico. *Rapam*, <<https://www.rapam.org/organizaciones-de-la-sociedad-civil-apoyan-la-negativa-a-la-importacion-de-glifosato-y-piden-su-prohibicion-en-mexico-en-una-transicion-agroecologica-del-sistema-alimentario/>> (zuletzt aufgerufen am 11.03.2022).

<sup>91</sup> Vgl. die Webseite des SADER unter ><https://www.devex.com/organizations/secretariat-of-agriculture-and-rural-development-secretaria-de-agricultura-y-desarrollo-rural-sader-mexico-149890>> (zuletzt aufgerufen am 28.06.2022).

<sup>92</sup> Rapam: Organizaciones de la sociedad civil apoyan la negativa... (siehe *supra* Fn. 90).

<sup>93</sup> Torres Beristain, Beatriz: Herbicida que envenena. *Universidad Veracruzana*, <<https://www.uv.mx/cienciauv/blog/herbicidaqueenvenenasobreelusodeglifosato/>> (zuletzt aufgerufen am 08.05.2022); Greenpeace (2020): Glifosato: herbicida peligroso para nuestra salud. *Greenpeace*, 25.11.2020, <<https://www.greenpeace.org/mexico/blog/9205/glifosato-herbicida-agente-cancerigeno/#campeche-jalisco>> (zuletzt aufgerufen am 08.05.2022).

<sup>94</sup> Torres Beristain, Beatriz: Herbicida que envenena... (siehe *supra* Fn. 93). Es gab viele Fälle von unbeabsichtigten Vergiftungen der landwirtschaftlichen Arbeiter. Sie erlitten oft schwere Verätzungen und Atemprobleme. In Lateinamerika kam es zu weit verbreiteten Vergiftungen infolge des Versprühens von gentechnisch veränderten Sojapflanzen aus der Luft und von Kokapflanzen in Kolumbien, wobei die Auswirkungen bis zu 10 km von der angeblichen Sprühzone entfernt festgestellt wurden. Das Sprühen von Koka hat Berichten zufolge auch zu einem weit verbreiteten Tod von Tieren geführt. Ärzte in Argentinien berichten von Erbrechen, Durchfall, Atembeschwerden und Hautausschlägen im Zusammenhang mit dem Versprühen von Glyphosat auf gentechnisch veränderte Pflanzen aus der Luft (Watts et al., 2016, S.2).

Eine Konsequenz der Glyphosatkontamination zeigte sich durch Gesundheitsschäden an Menschen im Bereich der Leber-, Nieren- und Hautzellen. Besonders in der Haut verursacht es Alterung und möglicherweise Krebs. Seine Fähigkeit in die Haut einzudringen, erhöht sich dabei um das Fünffache, wenn die Haut geschädigt ist. Darüber hinaus berichteten Ärzte in Argentinien über signifikante Langzeitfolgen in Gebieten, in denen gentechnisch veränderte Sojapflanzen mit Glyphosat aus der Luft besprüht wurden. Zu den Folgen gehören Krebs, Unfruchtbarkeit, Schwangerschaftsprobleme, Geburtsfehler und Erkrankungen der Atemwege (Watts et al., 2016, S. 3).

Daneben verursacht Glyphosat nicht nur schädliche Konsequenzen bei Menschen, sondern auch an der Natur. Problematisch ist, dass manche Pflanzen eine Resistenz gegenüber dem Pflanzenschutzmittel entwickeln.<sup>95</sup> Folglich muss im Laufe der Zeit eine höhere Dosis des Produkts eingesetzt werden, um unerwünschte Pflanzen in der Landwirtschaft zu bekämpfen.<sup>96</sup> Dadurch entsteht ein Kreislauf mit einer stetig wachsenden Nachfrage nach dem Produkt und daraus resultierende zunehmende Konsequenzen. Solch hohe Konzentrationen von Glyphosat gefährden außerdem die Flora und Fauna von Ökosystemen,<sup>97</sup> beispielsweise starben zwischen 2011 und 2012 mehr als 70 % der Bienen von Hoppelchén. Der Zusammenbruch der Bienenpopulationen fiel mit der Ankunft von Monsanto in diesem Gebiet zusammen. Damals wurde im Jahr 2012 auf der Halbinsel Yucatan mehr als 60.000 Hektar mit gentechnisch veränderten Sojabohnen bepflanzt. Das Saatgut wurde gentechnisch so verändert, dass es gegen Glyphosat resistent war.<sup>98</sup>

Mit diesen Ausführungen zu den Konsequenzen von *environmental-social harm* schließt sich der Kreis der kriminologischen Analyse des Glyphosatzulassungsverfahrens in Mexiko. Die schädlichen Auswirkungen sind unmittelbare Konsequenzen des staatlichen Unterlassens. Deshalb sind sie nicht nur eine Folge von *state crime*, sondern resultieren auch aus den zuvor erfolgten Interaktionen im Rahmen von *Lobbyismus*, *revolving doors* und *state-corporate-crime*. Die untersuchten Theorien haben daher gemeinsam, dass sie im Ergebnis die oftmals weniger Mächtigen treffen. Zudem entstehen den mächtigeren Akteuren wirtschaftliche Vorteile wie längere Verkaufsmöglichkeiten, Förderung des Absatzmarktes und das Aufrechterhalten von geringen Anforderungen an die gewerbsmäßige Einfuhr von Produkten.

## 6. Schlussfolgerungen

Der Fall des Glyphosatzulassungsverfahrens in Mexiko ist kriminologisch von Bedeutung, weil deutlich wird, welche Konsequenzen Wirtschaftskriminalität auf die Bevölkerung und Umwelt haben kann. Außerdem wird das Problem der asymmetrischen Interessenvertretung und ihre Folgen erkenntlich.

Wie aufgezeigt wurde, verwenden wirtschaftliche Akteure im politischen Prozess facettenreiche Methoden, um Entscheidungen zu beeinflussen. In der Fallanalyse des mexikanischen Zulassungsverfahrens von Glyphosat geht es vor allem um die gesetzliche Nichtregulierung bei

---

<sup>95</sup> Schätzungsweise wird auf 35% der mexikanischen Felder Glyphosat verwendet, insbesondere bei dem Anbau von Zitrusfrüchten, Zucker und Baumwolle. Greenpeace (2020): Glifosato: herbicida peligroso para nuestra salud. *Greenpeace*, 25.11.2020, <<https://www.greenpeace.org/mexico/blog/9205/glifosato-herbicida-agente-cancerigeno/#campeche-jalisco>> (zuletzt aufgerufen am 08.05.2022).

<sup>96</sup> Greenpeace (2020): Glifosato: herbicida peligroso para nuestra salud... (siehe *supra* Fn. 93).

<sup>97</sup> Greenpeace (2020): Glifosato: herbicida peligroso para nuestra salud... (siehe *supra* Fn. 93).

<sup>98</sup> De Miguel, Teresa (2021): México prohíbe el glifosato para frenar sus efectos nocivos en la salud. *El País*, 12.01.2021, <<https://elpais.com/mexico/2021-01-12/mexico-prohibe-el-glifosato-para-frenar-sus-efectos-nocivos-en-la-salud.html>> (zuletzt aufgerufen am 08.05.2022).



dem Einsatz des Herbizids. Der Staat als Gesetzgeber muss Akteuren die Möglichkeit gewähren, ihre Interessen zu artikulieren. Die Möglichkeit zur Einflussnahme führt jedoch zu Konflikten, falls das Gleichgewicht zwischen der Interessensvertretung der Bevölkerung und der Wirtschaft gestört wird. Das Glyphosatzulassungsverfahren zeigt, dass dieses Gleichgewicht durch die Beeinflussung verschoben werden kann und die Interessen der Bevölkerung nicht ausreichend gewahrt werden.

Glyphosat ist verantwortlich für zahlreiche Umweltbelastungen in den verwendeten Regionen und für schwere Gesundheitsschäden an der Bevölkerung sowie bei landwirtschaftlichen Arbeitern in den kontaminierten Gebieten. Neben diesen sichtbaren Konsequenzen erzeugte die Beeinflussung im Zulassungsverfahren Auswirkungen auf den politischen Prozess, die nur auf lange Sicht erkennbar werden. Diese Nachteile für die Bewohner führten zu politischen Bestrebungen, ein Glyphosatverbot zu erlassen. Daran anschließend startete ein strukturierter Ablauf der Beeinflussungsmethoden durch Bayer. Das Unternehmen wirkte durch Lobbyisten auf den politischen Entscheidungsprozess, durch die Ausübung von Druck als kriminelles Vorgehen im Rahmen von *state-corporate-crime* oder unmittelbar auf Entscheidungsträgern ein. Bei den Einwirkungsmethoden bestanden oftmals Interaktionen zwischen drei Hauptakteuren. Wie das Beispiel Mexiko zeigte, initiiert Bayer die Beeinflussung, diese wird an einen Mittelsmann gerichtet (amerikanische Regierungsvertreter), der wiederum den dritten Akteur (mexikanische Regierung) beeinflusst. Diesen Maßnahmen lagen stets wirtschaftliche Interessen zugrunde.

Vorliegend konnte nur Druck ausgeübt werden, soweit zwischen den Akteuren ein Abhängigkeitsverhältnis bestand. Dies hatte zur Folge, dass im mexikanischen Glyphosatzulassungsverfahren mit bestehenden Handelsabkommen und davon abhängige Konsequenzen für die mexikanische Wirtschaft bei Erlass eines Glyphosatverbotes gedroht werden konnte. Das Phänomen der *revolving doors* zeigt hierbei eine Möglichkeit, wie die direkte Einflussnahme erleichtert werden kann und Insiderwissen für die Beeinflussungen verwendet wird, um nach dem Seitenwechsel einen solchen Druck auszuüben.

Die Lobbyisten, die für das Unternehmen Bayer tätig waren, erreichten die Aufrechterhaltung des mexikanischen Absatzmarktes für Glyphosat um weitere Jahre. Somit bewahrten sie einen hohen Umsatz für Bayer und gewannen Zeit, um die Umstellung auf dem mexikanischen Markt vorzubereiten und dadurch erneut wirtschaftliche Vorteile für das Unternehmen zu gewinnen.

Die Glyphosatzulassungsverfahren in der EU, Thailand, Kolumbien und Mexiko weisen darauf hin, dass oftmals die gewinnorientierten Interessen von Bayer die politischen Entscheidungen steuern. Aufgrund ähnlicher Handlungsweisen in den verschiedenen Ländern wird das strukturelle Vorgehen seitens Bayer deutlich. Durch illegitime Beeinflussungsmethoden in Form von *state-corporate-crime*, den *revolving doors* oder illegitimen Formen des *Lobbyismus* wird eine asymmetrische Interessensvertretung hervorgerufen. Diese Asymmetrie erschwert den demokratischen Entscheidungsprozess. Sobald ein Widerstand eines Staates gegen Glyphosat entstand, wurde mit verschiedenen Beeinflussungsmethoden versucht ein Verbotsdekret zu verhindern. Studien wurden durch intransparente Finanzierungen gesteuert, Entscheidungsträger beeinflusst und unter Druck gesetzt oder Insiderwissen von ehemaligen Mitarbeitern dafür genutzt, um aktuelle Entscheidungen zu lenken. Bei diesen Einflussnahmen handelte es sich in den meisten Fällen um kriminelle Vorgehensweisen. Um ein solches Ungleichgewicht auszugleichen, bedarf es einer starken Gegenpositionierung der Bevölkerung, wie es der Fall in Mexiko zeigt. Das Gleichgewicht zwischen dem wirtschaftlichen Ziel der Gewinnmaximierung und den Interessen der Bevölkerung ist besonders schwer aufrechtzuerhalten, soweit unabhängige Systeme von Außenstehenden beeinflusst werden können. Mangelt es an der Transparenz bei Regierungsentscheidungen, fehlt es an unabhängigen Organisationen oder wird die Wissenschaft

im Auftrag und im Interesse der Wirtschaft tätig, ist das demokratische System gefährdet. Die Stärkung der Analysekapazitäten und das Einstellen von unabhängigen Forscher\*innen ist daher in Mexiko dringend notwendig, damit das Problem über die Regelungsbedürftigkeit von Glyphosat erkannt wird.

Jedenfalls demonstrieren diese Geschehnisse, dass stärkere Vorschriften in diesem Bereich notwendig sind. Damit neue Regelungen erlassen werden können, muss in einem ersten Schritt das strukturierte und vielschichtige Vorgehen illegitimer Beeinflussungen weiter erforscht werden, um gezielt entgegenwirken zu können. Dazu könnten Beeinflussungsmethoden in anderen Ländern, wie in Thailand oder Kolumbien, untersucht werden, um die Vorgehensweise von Bayer und ähnlichen wirtschaftlichen Akteuren weiter zu analysieren. Anhand einer solchen Exploration kann der Ansatz *state crime* als eine Art Entstehungsbedingung der Einflussnahme unter Beweis gestellt werden. Weiterhin könnte die Abgrenzung zwischen *state-corporate-crime*, Korruption, *revolving doors* und *Lobbyismus* als Trennmittel von illegitimen und legitimen Methoden weiter untersucht werden, um diesen Ansatz zur Differenzierung zu verstärken.

Insbesondere wird aus dem Glyphosatzulassungsverfahren in Mexiko erkenntlich, dass in den Bereichen des illegitimen *Lobbyismus* und der *revolving doors* akuter Regelungsbedarf besteht, um die Einflussnahme auf konkrete Personen zu verhindern. Darauf gerichtete Regulierungen erschweren die Einflussnahme für Konzerne signifikant. Um in der Realität die schädlichen Konsequenzen solcher Beeinflussungsmethoden zu minimieren, sind die verflochtenen Interaktionen von wirtschaftlichen Akteuren und dem Staat weiter zu erforschen, um konkrete Lösungen vorschlagen zu können.

## Literaturverzeichnis

- Alcadipani, Rafael; Rodrigues de Oliveira Medeiros, Cíntia (2020): When Corporations Cause Harm: A Critical View of Corporate Social Irresponsibility and Corporate Crimes, *Journal of Business Ethics*, Vol. 167, 285-297.
- von Alemann, Ulrich; Eckert Florian (2006): Lobbyismus als Schattenpolitik, *APuZ*, Vol. 3, No. 9.
- Alvarez-Moya, Carlos; Reynoso Silva, Mónica; Valdez Ramírez, Carlos; Gómez Gallardo, David; León Sánchez, Rafael; Canales Aguirre, Alejandro; Feria Velasco, Alfredo (2014): Comparison of the in vivo and in vitro genotoxicity of glyphosate isopropylamine salt in three different organisms, *Genetics and Molecular Biology*, Vol. 37, No. 1, 105-110.
- Amparo Martínez Arroyo, María; Paramo Figueroa, Víctor Hugo; Gavilán García, Arturo; González Ortega, Emmanuel; Hagman Aguilar, Erica (2108): *Coordinación general de contaminación y salud ambiental*, Dezember 2018. <[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/425676/Informe\\_Glifosato\\_Agricultura\\_OGMs\\_24.12.2018\\_agg.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/425676/Informe_Glifosato_Agricultura_OGMs_24.12.2018_agg.pdf)> (Abfrage:11.02.2022).
- Andreotti, Gabriella; Beane Freeman, Laura E.; Hou, Lifang; Coble, Joseph; Rusiecki, Jennifer; Hoppin, Jane A.; Silverman, Debra T.; Alavanja, Michael C.R. (2009): Agricultural pesticide use and pancreatic cancer risk in the Agricultural Health Study Cohort, *Journal of Cancer*, Vol. 124, No.10, 2495-2500.
- Aulette, Judy Root; Michalowski, Raymond J. (1993): Fire in Hamlet: A case study of a state-corporate crime. In: Tunnell, Kenneth D. (Hrsg.), *Political crime in contemporary America: A critical approach*, New York: Garland, 171-206.
- Band, Pierre R.; Abanto, Zenaida; Bert, Joel; Lang, Barbara; Fang, Raymond; Gallagher, Richard P.; Le, Nhu D. (2011): Prostate cancer risk and exposure to pesticides in British Columbia Farmers, *The Prostate*, Vol. 71, No. 2, 168-183.

- Bannenberg, Britta (2002): *Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle: eine kriminologisch-strafrechtliche Analyse*, Neuwied; Kriftel: Luchterhand.
- Barak, Gregg (1990): Crime, Criminology and Human Rights: Towards an understanding of State Criminality, *The Journal of Human Justice*, Vol. 2, No. 11, 11-28.
- Baumgartner, Frank R.; Berry, Jeffrey M.; Hojnacki, Marie; Kimball, David C.; Leech, Beth L. (2014): Money, Priorities, and Stalemate: How Lobbying Affects Public Policy, *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, Vol. 13, No. 1, 194-209.
- Becker, Howard (2019): *Außenseiter: Zur Soziologie abweichenden Verhaltens*, 3. Auflage, Wiesbaden: Springer.
- Bejarano González, Fernando (2017): *Los Plaguicidas Altamente Peligrosos en México*, Texcoco: RAPAM.
- Böhm, María Laura (2019): *The Crime of Maldevelopment: Economic Deregulation and Violence in the Global South*, Oxon; New York: Routledge.
- Böhm, María Laura (2020): Criminal Business Relationships Between Commodity Regions and Industrialized Countries: The Hard Road From Raw Material to New Technology, *Journal of White Collar and Corporate Crime*, No.1, 34-49.
- Bratis, Peter (2003): The Construction of Corruption, or Rules of Separation and Illusions of Purity in Bourgeois Societies, *Social Text* 77, Vol. 21, No. 4, 10-33.
- Brown, David (1994): *The State and Ethnic Politics in South East Asia*, London: Routledge.
- Bussmann, Kai (2016): *Wirtschaftskriminologie I*, München: Franz Vahlen.
- Campos, Nauro F.; Giovannoni, Francesco (2017): Political institutions, lobbying and corruption, *Journal of Institutional Economics*, No. 4, 917-939.
- Carrington, Damian (2020): *Revealed: Monsanto's secret funding for weedkiller studies*. <<https://www.theguardian.com/environment/2020/mar/12/revealed-monsantos-secret-funding-for-weedkiller-studies-roundup>> (Abfrage 29.12.2021).
- Chambliss, William (1989): State-Organized Crime - The American Society of Criminology, 1988 Presidential Address, *Criminology*, Vol. 27, No. 2, 183-208.
- Chen, Ying-Ju; Wu, Ming-Ling; Deng, Jou-Fang; Yang, Chen-Chang (2009): The epidemiology of glyphosate-surfactant herbicide poisoning in Taiwan, 1986–2007: a poison center study, *Clinical Toxicology*, Vol. 47, No. 7, 670-677.
- Clausing, Peter; Luig, Lena; Urhahn, Jan; Beushausen, Wiebke (2021): *Doppelstandards und Ackergifte von Bayer und BASF*, Berlin; Hamburg; Johannesburg: INKOTA, PAN Germany, Rosa-Luxemburg-Stiftung Südliches Afrika.
- Clinard, Marshall; Quinney, Richard (1973): *Criminal behavior systems: a typology*, 2. Auflage, New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR); Office of the High Commissioner for Human Rights (1999): *CESCR General Comment No.12: The Right to Adequate Food (Art.11)*. <<https://www.refworld.org/pdfid/4538838c11.pdf>> (Abfrage: 05.03.2022).
- Dölling, Dieter (2007): *Handbuch der Korruptionsprävention*, München: C.H. Beck.
- Doyal, Len; Gough, Ian (1984): A theory of human needs, *Critical Social Policy*, Vol. 4, No. 10, 6-38.
- European Food Safety Authority (EFSA) (2015): Conclusion on the peer review of the pesticide risk assessment of the active substance glyphosate, *EFSA Journal*, Vol. 13, No. 11, 1-107.
- Eisenberg, Ulrich; Kölbel, Ralf (2017): *Kriminologie*, 7. Auflage, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Fijnaut, Cyrille; Bovenkerk, Frank; Bruinsma, Gerben; Van de Bunt, Henk (1998): *Organized Crime in The Netherlands*, Den Haag: Kluwer Law International.
- Fleming, Peter; Zyglidopoulos, Stelios (2009): *Charting Corporate Corruption*, Cheltenham: Elgar.
- Friedrich, Carl J. (2017): Corruption Concepts in Historical Perspective. In: Arnold J. Heidenheimer und Michael Johnston (Hrsg.): *Political Corruption*, Oxon; New York: Routledge, 15-24.

- Friedrichs, David O. (2007): Political Corruption as White-Collar Crime: A Framework for the Theory and Policy, *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, Vol. 90, No. 2, 91-102.
- Gillam, Carey (2020): *Science shouldn't be for sale – we need reform to industry-funded studies to keep people safe*. <<https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/feb/18/science-shouldnt-be-for-sale-we-need-reform-industry-funded-studies-monsanto>> (Abfrage 29.12.2021).
- Gillam, Carey (2021): *Revealed: Monsanto owner and US officials pressured Mexico to drop glyphosate ban*. <<https://www.theguardian.com/business/2021/feb/16/revealed-monsanto-mexico-us-glyphosate-ban>> (Abfrage: 20.04.2022).
- Green, Penny; Ward, Tony (2004): *State crime*, London: Pluto Press.
- Haacke, Eva (2006): Wirtschaftsverbände als klassische Lobbyisten – auf neuen Pfaden. In: Leif, Thomas; Speth, Rudolf (Hrsg.): *Die fünfte Gewalt*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 164-187.
- Harstad, Bard; Svensson, Jakob (2011): Bribes, Lobbying, and Development, *American Political Science Review*, Vol. 105, No. 1, 46-63.
- Heins, Volker (2006): Der unsichtbare Händedruck- Einwände gegen Lobbying. In: Leif, Thomas; Speth, Rudolf (Hrsg.): *Die fünfte Gewalt*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 69-77.
- Horel, Stéphane; Corporate Europe Observatory (2013): *Unhappy meal - The European Food Safety Authority's independence problem*. <<http://corporateeurope.org/efsa/2013/10/unhappy-meal-european-food-safety-authoritys-independence-problem>> (Abfrage: 12.02.2022).
- Huaracha, Mario Alberto (2015): Das politische System Mexikos. In: Barbara Schröder (Hrsg.): *Parteiensystem und politische Parteien in Mexiko: Von der Hegemonie zum Pluralismus*, Wiesbaden: Springer, 227-248.
- Huisman, Wim; Vande Walle, Gudrun (2010): The Good Cause: Theoretical Perspectives on Corruption. In: de Graaf, Gjalt; von Maravić, Patrick; Wagenaar, Pieter (Hrsg.): *The Criminology of Corruption*, Leverkusen Opladen: Barbara Budrich, 115-145.
- Human Rights Council (2017): *Report of the Special Rapporteur on the right to food*. <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/017/85/PDF/G1701785.pdf?OpenElement>> (Abfrage: 12.02.2022).
- Hurtado, Diana; Vélez-Torres, Irene (2020): Toxic Dispossession: On the Social Impacts of the Aerial Use of Glyphosate by the Sugarcane Agroindustry in Colombia, *Springer Nature B.V.*, Vol. 28, 557-576.
- Juárez, Leal; Fernanda, María (2016): *Contaminación del río Atoyac*. <<https://repositorio.iberopuebla.mx/bitstream/handle/20.500.11777/1585/Contaminaci%F3n+de+l+r%EDo+Atoyac.+Infograf%EDas+animadas.pdf;jsessionid=D3266A91D43A1F10F1780D449694163C?sequence=2>> (Abfrage: 30.06.2022).
- Kaufmann, Daniel; Vicente, Pedro (2011): Legal Corruption, *Economics & Politics*, Vol. 23, No. 2, 195-219.
- Kauzlarich, David; Kramer, Ronald (1998): *Crime of the American Nuclear State -At Home and Abroad*, Boston: Northeastern University Press.
- Kauzlarich, David; Mullins, Christopher; Matthews, Rick (2003): A Complicity Continuum of state crime, *Contemporary Justice Review*, Vol. 6, No.3, 241-254.
- Kerbel, Sylvia (1995): *Korruption in der öffentlichen Verwaltung am Beispiel einer Großstadtverwaltung*, Speyer: Hochsch. für Verwaltungswiss., Diss.
- Knabe, Max (2021): Heckler und Koch in Mexiko: Analyse der Akteure von Waffengewalt am Beispiel des Studentenmassakers in Iguala im Jahr 2014, *Student Series of Criminology*.
- Knobloch, Andreas (2019): *Glyphosat: Duque vs Santos. Blickpunkt Lateinamerika*. <<https://www.blickpunkt-lateinamerika.de/artikel/glyphosat-duque-vs-santos/>> (Abfrage 10.04.2022).

- Knobloch, Andreas (2021a): *Mexiko: Bayer versucht Glyphosat-Verbot zu verhindern*. <<https://www.blickpunkt-lateinamerika.de/artikel/mexiko-bayer-versucht-glyphosat-verbot-zu-verhindern/>> (Abfrage 20.02.2022).
- Knobloch, Andreas (2021b): In den Fußstapfen von Monsanto. <<https://www.nd-aktuell.de/amp/artikel/1148612.glyphosat-in-den-fussstapfen-von-monsanto.amp.html>> (Abfrage 08.05.2022).
- Kölbl, Ralf (2019): „Revolving Doors“ als institutionelle Korruption im legislatorischen Feld. In: Krüper, Julian (Hrsg.): *Die Organisation des Verfassungsstaats Festschrift für Martin Molok zum 70. Geburtstag*, Tübingen: Mohr Siebeck, 261-276.
- Kramer, Ronald; Michalowski, Raymond; Kauzlarich, Raymond (2002): The Origins and Development of the Concept and Theory of State-Corporate Crime, *Crime & Delinquency*, Vol. 48, No. 2, 263-282.
- Krings, Hanna (2017): *Essays on Environmental Aspects in North-South Economic Relations*, Aachen: RWTH Aachen University, Diss.
- Lange, Timo; Deckwirth, Christina; Jähnert, Martin; Sawatzki, Annette (2021): *Lobbyreport 2021*. <[https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Lobbyreport-2021\\_Beispiellose-Skandale-strengere-Lobbyregeln.pdf](https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Lobbyreport-2021_Beispiellose-Skandale-strengere-Lobbyregeln.pdf)> (Abfrage: 12.02.2022).
- Lapira, Timothy M.; Thomas, Herschel F. (2017): *Revolving Door Lobbying: Public Service, Private Influence, and the Unequal Representation of Interests*, Lawrence; Kansas: University Press of Kansas.
- Leif, Thomas; Speth, Rudolf (2006): Die fünfte Gewalt – Anatomie des Lobbyismus in Deutschland. In: Leif, Thomas; Speth, Rudolf (Hrsg.): *Die fünfte Gewalt*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 10-37.
- Llitas, Eduardo (2021): *Al servicio de la Monsanto y de la contaminación: El juez sexto de distrito en Materia Administrativa, Francisco Javier Rebolledo, otorgó amparo contra eliminación del glifosato en México el que mata a las abejas de Yucatán*. <<http://infollitas.com/2021/04/30/al-servicio-de-la-monsanto-y-de-la-contaminacion-el-juez-sexto-de-distrito-en-materia-administrativa-francisco-javier-rebolledo-otorgo-amparo-contra-eliminacion-del-glifosato-en-mexico-el-que-mata/>> (Abfrage: 19.04.2022).
- Lösche, Peter (2006): Demokratie braucht Lobbying. In: Leif, Thomas; Speth, Rudolf (Hrsg.): *Die fünfte Gewalt*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 53-68.
- Mahendrakar, Kranthi; Venkategowda, Pradeep; Rao, Manimala; Mutkule, Dnyaneshwar (2014): Glyphosate surfactant herbicide poisoning and management, *Indian Journal Critical Care Medicine*, Vol. 18, No. 5, 328-330.
- Michalowski, Raymond (2011): In search of state and crime in state crime studies. In: Chambliss, William; Michalowski, Raymond; Kramer, Ronald (Hrsg.): *State Crime in the Global Age*, Oxon; New York: Routledge, 13-30.
- Motojyuku, Megumi; Saito, Takeshi, Akieda, Kazuki; Otsuka, Hiroyuki; Yamamoto, Isotoshi; Inokuchi, Sadaki (2008): Determination of glyphosate, glyphosate metabolites, and glufosinate in human serum by gas chromatography–mass spectrometry, *Journal of Chromatography B*, Vol. 875, No. 2, 509-514.
- Müller, Ulrich (2020): *Monsanto: noch mehr unsaubere Glyphosat-Studien*. <<https://www.lobbycontrol.de/2020/03/monsanto-noch-mehr-unsaubere-glyphosat-studien/>> (Abfrage: 24.01.2022).
- Nelken, David; Levi, Michael (1996): The Corruption of Politics and the Politics of Corruption: An Overview, *Journal of Law and Society*, Vol. 23, No. 1, 1-17.
- Park, Jae-seok; Kwak, Soo-Jung; Gil, Hyo-wook; Kim, So-Young; Hong, Sae-yong (2013): Glufosinate Herbicide Intoxication Causing Unconsciousness, Convulsion, and 6th Cranial Nerve Palsy, *J Korean Med Sci*, Vol. 28, No. 11, 1687-1689.

- Petras, James (1977): Chile: Crime, Class Consciousness and the Bourgeoisie, *Crime and Social Justice*, Vol. 7, 14-22.
- Pigeon, Martin (2017): *Nearly half the experts from the European Food Safety Authority have financial conflicts of interest*. <<https://corporateeurope.org/en/pressreleases/2017/06/nearly-half-experts-european-food-safety-authority-have-financial-conflicts>> (Abfrage: 12.02.2022).
- Quijano, Anibal (2000): Coloniality of Power and Eurocentrism in Latin America, *International Sociology*, Vol. 2, 215-232.
- Rendon-von Osten, Jaime; Dzul-Caamal, Ricardo (2017): Glyphosate Residues in Groundwater, Drinking Water and Urine of Subsistence Farmers from Intensive Agriculture Localities: A Survey in Hopelchén, Campeche, Mexico, *International Journal of Environmental Research and Public Health*, Vol. 14, No. 6, 595.
- Reyher, Martin; Röttger, Tania (2022): Nicht nur dem Volk verpflichtet. *Zeit*. No. 28, 19.
- Roberts, Darren; Buckley, Nick; Mohamed, Fahim; Eddleston, Michael; Goldstein, Daniel; Mehrsheikh, Akbar; Bleeke, Marian; Dawson, Andrew (2010): A prospective observational study of the clinical toxicology of glyphosate-containing herbicides in adults with acute self-poisoning, *Clinical Toxicology*, Vol. 48, No. 2, 129-136.
- Ross, Jeffrey (2012): *An Introduction to Political Crime*, Bristol: Policy Press.
- Ross, Jeffrey (2003): *The Dynamics of Political Crime*, Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.
- Roßkopf, Malte Jonathan (2020): *Lobbyismus im Bundestag im Lichte eines Compliance Management Systems*, Göttingen: Cuvillier Verlag.
- Schiffers, Maximilian (2016): Lobbying-Forschung und Interessengruppeneinfluss, *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Vol. 26, No. 4, 479-490.
- Schrager, Laura; Short, James (1978): Toward a Sociology of Organizational Crime, *Social Problems*, Vol. 25, No. 4, 407-419.
- Schulte, Michael; Theuvsen, Ludwig (2015): Der ökonomische Nutzen von Herbiziden im Ackerbau unter besonderer Berücksichtigung des Wirkstoffs Glyphosat, *Journal für Kulturpflanzen*, Vol. 67, No. 8.
- Schwarz, Martin; Breier, Karl-Heinz; Nitschke, Peter (2017): *Grundbegriffe der Politik*, 2. Auflage, Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Schwendinger, Julia; Schwendinger, Herman (1970): Defenders of Order or Guardians of Human Rights?, *Issues in Criminology*, Vol. 5, No. 2, 123-157.
- Sribanditmongkol, Pongruk; Jutavijittum, Prapan; Pongraveevongsa, Pattaravadee; Wunnapuk, Klintean; Durongkadech, Piya (2012): Pathological and Toxicological Findings in Glyphosate-Surfactant Herbicide Fatality: A Case Report, *The American Journal of Forensic Medicine and Pathology*, Vol. 33, No. 3, 234-237.
- Stella, Julian; Ryan, Matthew (2004): Glyphosate herbicide formulation: A potentially lethal ingestion, *Emergency Medicine Australasia*, Vol. 16, 235-239.
- Tifft, Larry; Sullivan, Dennis (1980): *The struggle to be human: Crime, Criminology and Anarchism*, Sanday, Orkney: Cienfuegos Press.
- Tilly, Charles (1985): War Making and State Making as Organized Crime. In: Rueschemeyer, Dietrich; Evans, Peter B.; Skocpol, Theda (Hrsg.): *Bringing the State Back In*, Cambridge: Cambridge University Press, 169-191.
- Vold, George (1939): Culture Conflict and Crime: A Report of the Subcommittee on Delinquency of the Committee on Personality and Culture, Thorsten Sellin, *Journal of Criminal Law and Criminology*, Vol. 29, No. 5, 763-765.
- Watts, Rob (2016): *States of Violence and the Civilising Process*, London: Palgrave Macmillan.
- Weiss, Sandra (2021): *Bayer vs. Mexiko: Glyphosat oder Freihandel?* <<https://www.dw.com/de/bayer-vs-mexiko-glyphosat-oder-freihandel/a-56623727>> (Abfrage 02.01.2022).

- Weltgesundheitsorganisation (WHO) (2017): *Some organophosphate insecticides and herbicides/IARC Working Group on the Evaluation of Carcinogenic Risks to Humans*, Lyon: International Agency for Research on Cancer.
- von Winter, Thomas (2007): Asymmetrien der verbandlichen Interessenvermittlung. In: Kleinfeld, Ralf; Zimmer, Annette; Willems, Ulrich (Hrsg.): *Lobbying: Strukturen, Akteure, Strategien*, Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss., 217-239.
- Wynn, Sarah; Cook, Sarah; Clarke, James (2014): Glyphosate Use on Combinable Crops in Europe: Implications for Agriculture and the Environment, *Outlooks on Pest Management*, Vol. 25, No.5, 327-331.
- Zinnbauer, Dieter (2015): The Vexing Issue of the Revolving Door, *Edmond Journal Safra Working Papers*, No. 61, 1-35.