



In der Reihe dokument publiziert die Arbeitsgemeinschaft Swissaid • Fastenopfer • Brot für alle • Helvetas • Caritas • HEKS wichtige Positionspapiere, Tagungsbeiträge und andere entwicklungspolitische Stellungnahmen.

Diskussionsbeitrag zum Global Compact der UNO

Die Multis als soziale und ökologische Avantgarde?

Seit Jahren lobbyieren Multis dafür, dass die Rechte von Auslandsinvestoren verbindlich geregelt werden – die WTO-Ministerkonferenz vom September 2003 soll hier den Durchbruch bringen. Eine verbindliche Regelung ihrer gesellschaftlichen Pflichten, wie sie soziale Bewegungen fordern, weisen sie hingegen empört zurück. Stattdessen plädieren sie für freiwillige „Selbstregulierung“. Deren prominenteste Grossbaustelle ist der Global Compact der Uno.

Der *Global Compact* der Uno verpflichtet die unterzeichnenden Unternehmen, in ihrem Einflussbereich die Menschenrechte, die Grundrechte der ArbeiterInnen und einige Prinzipien der nachhaltigen Entwicklung umzusetzen sowie eine „angemessene öffentliche Politik“ in diesen Bereichen zu unterstützen.¹ Der *Compact* schreibt jedoch nicht vor, welche konkreten Verpflichtungen sich daraus ergeben, und hat keine Organe, welche überprüfen könnten, wie die Unternehmen ihn umsetzen. Stattdessen bezeichnet die Uno den *Global Compact* ziemlich wolkig als „wertgestützte Plattform mit dem Ziel, institutionelles Lernen zu fördern. Er benutzt die Macht von Transparenz und Dialog, um gute Taten (good practices), die auf universellen Prinzipien beruhen, zu identifizieren und zu verbreiten“.

Uno-Generalsekretär Kofi Annan hatte die Idee dazu im Januar 1999 am Weltwirtschaftsforum (WEF) in Davos lanciert. Mit tatkräftiger Unterstützung der *International Chamber of Commerce* (ICC) – die neben der amerikanischen Regierung die wichtigste Lobby transnationaler Unternehmen ist – konnte der *Compact* im Sommer 2000 gegründet werden. Bisher haben 601 Konzerne und 18 internationale Wirtschaftsverbände den *Compact* unterzeichnet (Stand Ende Dezember 2002), sowie einige zivilge-

sellschaftliche Organisationen wie etwa der WWF oder Amnesty International.²

Der *Global Compact* stiess von Anfang an auf die Kritik vieler zivilgesellschaftlicher Organisationen. Sie sehen die Gefahr, dass die Uno ihre Agenda den Bedürfnissen transnationaler Konzerne anpasst und durch symbolisch aufgeladene „Partnerschaften“ à la *Global Compact* nicht mehr in der Lage sei, das Wirken der Multis im öffentlichen Interesse zu hinterfragen. Eigentlich, finden diese Kritiker, wäre es die Aufgabe der Uno, dem Handeln der Multis verbindliche Leitplanken zu setzen.³

Der Global Compact als neuer Gesellschaftsvertrag „light“

Die Globalisierung sei „fragil“, begründete Kofi Annan 1999 seinen Vorschlag: Zwischen Wirtschaft, Gesellschaft und Politik herrsche ein grosses Ungleichgewicht, das auf die Länge nicht aufrechterhalten werden könne. Die industrialisierten Länder hätten solche Spannungen zuletzt während der Weltwirtschaftskrise der dreissiger Jahre erfahren und nach 1945 durch „soziale Sicherheidsnetze“, Massnahmen gegen „wirtschaftliche Unbeständigkeit“ und die Kompensation der „Opfer von Marktversagen“ korrigiert. Heute gelte es, ein ähnliches Übereinkommen (engl. *compact*) auf globaler Ebene anzustreben,

um die „neue globale Wirtschaft zu untermauern“. „Wenn wir ein solches Übereinkommen erzielen, würden wir eine Ära globaler Prosperität begründen“, die der goldenen Nachkriegszeit der industrialisierten Länder vergleichbar wäre.⁴

Viele Kritiker der Globalisierung würden ein solch „globales Übereinkommen“ begrüßen. Kofi Annans Worte könnten als Plädoyer für eine Art internationaler keynesianischer Konjunktursteuerung und universellen Wohlfahrtsstaats aufgefasst werden, was etwa Susan George als Ziel der GlobalisierungskritikerInnen bezeichnet.⁵ Das wäre starke Medizin. Der konkrete *Global Compact* ist demgegenüber nur ein Placebo. Die freiwillige Verpflichtung transnationaler Unternehmen auf ein paar allgemeine Prinzipien dürfte die Ungleichgewichte der Globalisierung, die Kofi Annan diagnostizierte, kaum beheben und kommt nicht annähernd an die wirtschaftlichen und sozialen Kompromisse der Nachkriegszeit heran.

Der Primat der Menschenrechte wäre richtig...

In einem hat Kofi Annan allerdings Recht: Wären die Menschenrechtskonventionen, die Kernarbeitsrechte und einige Grundsätze nachhaltiger Entwicklung in den meisten Ländern umgesetzt, sähe die Welt ziemlich anders aus. Dem ist bekanntlich nicht der Fall. Politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Herrschaftsverhältnisse auf nationaler und globaler Ebene stehen, wenn auch in sehr unterschiedlichem Ausmass, einer idealen Welt erfüllter Menschenrechte und nachhaltiger Entwicklung entgegen. Zu ihrer Durchsetzung braucht es langwierige Emanzipationsprozesse in den einzelnen Ländern und in den internationalen Verhältnissen – es sei etwa an die nicht einmal 50 Jahre zurückliegende Befreiung der ehemaligen Kolonien erinnert –, die durch kein „Diktat“ von aussen ersetzt werden können. Die Uno, staatliche und nichtstaatliche Akteure können positiv darauf einwirken. Ebenso oft haben sie aber solche Emanzipationsprozesse negativ beeinflusst.

In diesem Zusammenhang wird seit mindestens dreissig Jahren die Rolle multinationaler Unternehmen problema-

Die Schweiz und der *Global Compact*

Die Economiesuisse findet den *Global Compact* gut. Sie begründete unter anderem damit ihr Ja zum Uno-Beitritt. Der *Compact* beweise, dass die Uno ihr früheres feindseliges Verhalten gegenüber Multis aufgegeben habe und heute eine konstruktive Zusammenarbeit mit der Wirtschaft suche. In der Bundesverwaltung kümmern sich gleich zwei Abteilungen um den *Global Compact*: Im Seco der Leistungsbereich „Entwicklung und Transition“ und im EDA die Politische Abteilung IV, welche u.a. für Menschenrechte zuständig ist. Der Bundesrat stellt zudem dem Büro des *Compacts* für zwei Jahre eine von der Deza finanzierte Person zur Verfügung und nennt dieses Engagement einen Schwerpunkt seiner Uno-Politik. Bisher sind auf der Uno-Website ABB, Novartis, Nestlé, Triumph, Credit Suisse, UBS, Viaviva, Serono und STM Microelectronics als *Compact*-Mitglieder aufgeführt (Stand Ende Dezember 2002). Ende Oktober 2002 versuchte eine Konferenz in Genf unter der Schirmherrschaft des Seco, weitere Schweizer Unternehmen für die Unterzeichnung des *Compacts* zu gewinnen.

tisiert. Multis nützen, seit es sie gibt, die unterschiedlichen Standards zwischen ärmeren und reicheren Ländern ökonomisch aus, widersetzen sich da und dort ihrer Verbesserung und neigen dazu, sich auch mit den scheusslichsten Regimen zu arrangieren. Was zum Beispiel die Kernarbeitsrechte betrifft, hintertreiben nicht nur Staaten, welche die entsprechenden Konventionen unterzeichnet haben, ihre Umsetzung. In einigen Ländern haben sich Multis dagegen gewehrt, dass die Regierungen – dem Völkerrecht entsprechend – Kernarbeitsrechte garantieren, und damit gedroht, ihre Investitionen abzuziehen und in Länder mit „flexibleren“ Arbeitsmärkten

1 s. die neun Prinzipien in www.unglobalcompact.org

2 s. www.unglobalcompact.org

3 Im Januar 2000 lancierten deshalb einige Dutzend NGOs den „Citizen Compact on the United Nations and Corporations“, welcher die Prinzipien formulierte, wie die Uno mit Konzernen umgehen soll. Siehe den Wortlaut unter www.corpwatch.org/campaigns/PRT.jsp?articleid=992

4 Kofi Annan: „A Compact for the New Century“, 31.1.1999, in www.un.org/partners/business/davos

5 Susan George: The Global Citizens Movement: A New Actor for a New Politics. Rede an der Conference on Reshaping Globalization, Budapest, 18.10.2001. S. 7. (www.tni.org/george/talks/budapest). Kofi Annans Charakterisierung des Nachkriegskompromisses ist in modischem Vokabular gehalten, bezieht sich aber auf die Errichtung des Sozialstaats,

wie etwa Vietnam oder China zu verschieben. Soziale Protestbewegungen verlangen deshalb seit Jahren, die Multis durch völkerrechtliche Konventionen mindestens auf die Einhaltung der Menschenrechte, die Respektierung der Kernarbeitsrechte und die höheren ökologischen Standards zu verpflichten, die in den reichen Industrieländern gelten.

Multis verteidigen sich gegen die Vorwürfe oft damit, dass sie sich an die Gesetze und Sitten der jeweiligen Länder halten müssten und für deren Entwicklung nicht zuständig seien. Die Durchsetzung der Menschenrechte etc. sei Aufgabe der Politik und nicht der Wirtschaft, geschweige denn der ausländischen Unternehmen. Ihre Kritiker folgen ihrem Argument insofern, als sie die Uno bzw. die Mitglieder der Uno auffordern, die Gesetzeslage für das Handeln der Unternehmen zu ändern und verbindliches internationales Recht zu schaffen, welches ungenügendes nationales Recht (und mangelnde Rechtdurchsetzung) kompensieren kann.

...aber: The business of business is profit

Kofi Annan stellt diese Argumentation auf den Kopf. An der Gründungsfeier des *Global Compacts* im Sommer 2000 sagte er: „Unternehmen sollten nicht warten, dass die Regierungen Gesetze erlassen, bevor sie einen anständigen Lohn bezahlen oder bereit sind, die Umwelt nicht zu verschmutzen... Wenn Unternehmen mit beispielhaften Taten vorangehen, werden die Regierungen vielleicht aufwachen und diese Praktiken gesetzlich formalisieren.“⁶ Annan zufolge ist es also nicht die Politik, welche die Multis zur Beachtung von Grundrechten verpflichten soll, sondern es sind die Multis, welche durch ihr freiwilliges Vorgehen schliesslich die Politik zum Handeln, also zum Legiferieren bringen werden.

Natürlich freuten sich die Wirtschaftsführer, dass sie Kofi Annan aus der Ecke der „Angeschuldigten“ herausholte und rhetorisch zur Avantgarde sozial und ökologisch fortschrittlicher Veränderungen stempelte. Allerdings hatten sie keine Lust, mit dem *Global Compact* eine Art globaler Alleinverantwor-

tung für die Durchsetzung der Grundprinzipien der Uno zugewiesen zu erhalten. Die International Chamber of Commerce (ICC) stellte deshalb in den Verhandlungen mit dem Uno-Generalsekretariat klar, dass „Unternehmen ausserhalb ihres Tätigkeitsgebiets keine Verantwortungen übernehmen können, die eigentlich in die Zuständigkeit der Regierungen fallen.“⁷

Die harte angelsächsische Linie der reinen Freimarkt-Lehre formulierte es noch deutlicher. „The business of business is profit, not ethics“, kommentierte der Management-Editor des *Economist* die *Global Compact*-Pläne. Heutzutage würden Unternehmensführer aufgefordert, „verantwortlich zu handeln“ und sich über Menschenrechte und dergleichen Sorgen zu machen. „Dabei sollten Unternehmen ein bisschen Unverantwortlichkeit zeigen“ und sich fragen, „ob es wirklich an der Wirtschaft sei, in diesen Problemen die Führung zu übernehmen – oder ob Ethik etwas für Individuen und nicht Unternehmen sei.“ Manchmal stünden gute Taten von Unternehmen den Interessen der Shareholder entgegen. „Das ist der Moment, wo Unternehmen unverantwortlich sein“ bzw. klarstellen müssten, dass sie hauptsächlich den Shareholdern verpflichtet seien. Es liege nicht an ihnen, die Initiative „zum Schutz der Umwelt in Südamerika, zur Ausrottung der Korruption in Afrika oder zur Beendigung der Menschenrechtsmissbräuche in China“ zu ergreifen. „Wenn die Leute wollen, dass Unternehmen solches tun, dann sollen sie für Regulierung votieren und nicht die Regierungen von der Verantwortung entbinden.“⁸

Der Globalisierung ein „menschliches Antlitz“ verpassen

Der springende Punkt ist natürlich, dass sich die Interessenvertreter der Wirtschaft mit Händen und Füssen gegen solche Regulierungen stemmen. Und obwohl ihnen Kofi Annan den *Global Compact* als das Gegenteil von politischer Regulierung präsentierte, drehten sich die Verhandlungen darum, jede Möglichkeit von Regulierung durch die Hintertür auszuschliessen. ICC-Präsident Adnan Kassar: „Es darf keine Forderungen ge-

eine Konjunktursteuerung mit dem Ziel, den Boom-Bust-Zyklus auszugleichen und Vollbeschäftigung zu erhalten, sowie schliesslich auf Strukturumbau- und regionale Entwicklungshilfen, lauter politische Instrumente, die die USA ansatzweise und Europa inkl. England relativ umfangreich nach 1945 entwickelt und anfangs der achtziger Jahre wieder abgebaut oder – die USA (ausgenommen die Konjunktursteuerung) und England – weitgehend zerstört haben.

⁶ Zit. in: Joseph Kahn, *Multinationals Sign U.N. Pact on Rights and Environment*. ECA-Watch-Newsletter vom 27.7.2000

⁷ „The Business of Building a Better World“. Aus der 4-seitigen Beilage der ICC über den *Global Compact* in der *International Herald Tribune* vom 25.1.2001

⁸ Frances Cairncross: „Moral Maze“. In: *Tomorrow*, Juli/August 2000. *Tomorrow* ist ein Business-Magazin für nachhaltige Entwicklung.

Der Global Compact hinkt den besseren Codes of Conduct hinterher

Unter dem Druck sozialer Protestbewegungen und von NGO-Kampagnen sind viele freiwillige Abkommen (*codes of conduct*) entstanden, mit welchen sich einzelne Unternehmen oder ganze Gruppen und Branchen auf soziale und ökologische Verhaltensweisen und Ziele verpflichteten. Die bedeutungsvolleren Abkommen gehen in Sachen Umsetzung und Kontrolle über den *Global Compact* hinaus. Der grosse Rest bleibt ähnlich vage. Dass sich der *Global Compact* am tiefsten und nicht am fortgeschrittensten Niveau solch freiwilliger Verpflichtungen orientiert, spricht nicht für ihn und desavouiert die Uno.

Damit ein Code Wirkung entfaltet, verlangen NGOs und Gewerkschaften in der Regel eine Reihe von Massnahmen. Der Code soll in das Unternehmensleitbild und die Managementstruktur integriert und die ArbeiterInnen über den Code in einer Sprache, die sie verstehen, informiert und über ihre Rechte geschult werden. Lieferanten sollten in den Code einbezogen und vertraglich zu seiner Beachtung verpflichtet werden. Dementsprechend müssten Anforderungen an die Lieferanten (in Sachen Bestellumfang oder Lieferzeit) angepasst werden. Die meisten Codes enthalten heute allerdings keine klaren Umsetzungsvorschriften.

Die andere wichtige Anforderung betrifft die Kontrolle. Eine solche Kontrolle muss zuallererst in einem kontinuierlichen Prozess intern erfolgen – Novartis tut dies zum Beispiel, indem der *Global Compact* in die Bewertung der Führungsleistung des Kaderns einbezogen wird. Umstritten sind hingegen bei allen Codes externe Kontrollen. Diese könnten durch Gewerkschaften oder lokal verankerte NGOs durchgeführt werden und sollten auch unangekündigte Inspektionsbesuche in den Betrieben umfassen. Zentral wäre aber vor allem die Einrichtung eines Beschwerdesystems, mit dem Belegschaftsangehörige Verstösse melden können, ohne Repressalien zu gewärtigen.

Die meisten Codes kennen aber kein externes Monitoring, weil die Firmen dagegen sind. Das hat dem Verdacht, der Abschluss eines Codes erfolge vor allem zur Pflege des Images und nicht zur Verbesserung der Verhältnisse, immer wieder Nahrung gegeben. Einige grosse Unternehmen haben sich deshalb auf erste externe Kontrollmechanismen eingelassen. Die wachsende Zahl von Akkreditierungs- und Aufsichtsorganen über Codes of Conduct weist auf Verbesserungen in diesem Gebiet hin.

Wichtige Fragen bleiben allerdings offen: zum Beispiel, welche Informationen öffentlich zugänglich sind. Monitoring-Berichte, auch externer Instanzen, bleiben üblicherweise vertraulich – das fördert jedoch kaum das Vertrauen in die Verbindlichkeit freiwilliger Verpflichtungen. Ebenso offen ist die Frage, welche Sanktionen die Nichtbeachtung eines Codes nach sich ziehen soll. Die Unternehmen argumentieren gerne damit, die wirksamste Sanktion sei eine negative Öffentlichkeit, weshalb sie es sich gar nicht leisten könnten, gegen freiwillige Verpflichtungen zu verstossen. Gleichzeitig lehnen jedoch die meisten eine externe Kontrolle ab und halten die Ergebnisse des internen Monitorings, sofern überhaupt vorhanden, geheim – sie unternehmen mit anderen Worten sehr viel, damit gar keine negative Öffentlichkeit entstehen kann.¹²

ben, den *Global Compact* mit verbindlichen Regeln zu belasten. Wir würden uns jeder Tendenz in diese Richtung widersetzen.“⁹ Um dies auch anderweitig abzustützen, forderte der ICC den G-8-Gipfel vom Juli 2000 auf, alle Begehren, multinationale Firmen auf international verbindliche Regeln zu verpflichten, zu-

rückzuweisen.¹⁰ Und schliesslich verlangte der ICC, die Uno müsse am Millenniumsgipfel vom Herbst 2000 festhalten, dass sie „in der Unterstützung eines regel-gestützten offenen internationalen Handels- und Investitionssystems die Führung“ übernehme „und alle Formen des Protektionismus“ zurückweise.¹¹

Nun hatte Kofi Annan den *Global Compact* genau aus der Sorge heraus präsentiert, dass der Protest gegen die deregulierten, von „staatlichen Zwängen befreiten“ Weltmärkte Überhand nehmen könnte. „Wenn wir nicht handeln“, rief er dem WEF 1999 zu, „könnte dies den offenen Weltmarkt und besonders das multilaterale Handelsregime gefährden.“¹³ Der *Global Compact* gehört somit zu den politischen Massnahmen, welche Weltbank, IWF, WTO und viele westliche Regierungen seit einigen Jahren gegen die anwachsende Globalisierungskritik betreiben. Sie sollen zu einer „Globalisierung mit menschlichem Antlitz“ führen, gehen aber kaum über einen rhetorischen Aktivismus zugunsten der Armen und der Umwelt hinaus. Die Politik der permanenten Deregulierung, welche seit zwanzig Jahren die „unmenschlichen“ Aspekte der Globalisierung produziert, wird nach wie vor mit dogmatischem Stupor als Königsweg zu einer künftigen Ära beispielloser Prosperität beschworen – wenn auch erst in zehn, fünfzig oder tausend Jahren.

Wenn Unternehmen Politik ersetzen

Für die einzelne Unternehmung kann die Unterzeichnung des *Global Compacts* interessante Konsequenzen haben, wie ein Text der Novartis zeigt, den Klaus Leisinger verfasst hat.¹⁴ So wie viele Unternehmen in den vergangenen 15 Jahren ein Ökomanagement eingeführt und innerhalb der gegebenen Preissignale ihre Energie- und Stoffflüsse optimiert haben, sagt Leisinger, müssten jetzt die *Global Compact*-Firmen die neuen Verpflichtungen im Bereich der Menschen- und Kernarbeitsrechte umsetzen. Dazu müssen sie operationalisiert und zur Aufgabe der Führung erklärt werden und in die Bewertung der Management-Performance einfließen.

Viele Unternehmen würden jetzt wahrnehmen, dass sie in Sachen Menschenrechten vor allem durch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in die Pflicht genommen würden. So habe Novartis aus den sozialen Menschenrechten abgeleitet, dass die Konzernlöhne mindestens existenzdeckend sein müssten, was in den eigenen Unterneh-

men glücklicherweise schon der Fall sei. Das Problem seien hingegen die Unterlieferanten in den Entwicklungsländern, für deren Handlungen der *Global Compact* seine Unterzeichner ebenfalls verantwortlich erklärt.

Leisinger erwähnt drei Punkte, die zeigen, dass die Verschiebung politischer Regulierungen in den freiwilligen Verantwortungsbereich einzelner Unternehmen für diese selber nicht unproblematisch ist. Auch wenn einzelne Unternehmen den *Global Compact* sorgfältig umsetzten, so Leisinger, könnten sie nicht verhindern, dass die „schwarzen Schafe“ durch „offensichtlichen Missbrauch“ die öffentliche Reputation multinationaler Unternehmen nachhaltig schwächen. Leisinger verlangt mehr Druck aus der Wirtschaft auf die schwarzen Schafe. Nur können die Unternehmen selber keine Selbstregulierung zustande bringen, die die gleiche Verbindlichkeit wie eine internationale politische Regulierung mit sich brächte.

Die Operationalisierung der Verpflichtungen, die sich aus dem *Global Compact* ergeben, setzt ein politisches Know-how voraus, das Multis normalerweise nicht haben. Leisinger weist darauf hin, dass dazu nicht nur neue interne Ressourcen zur Verfügung gestellt werden müssen, sondern dass diese vor allem nicht ausreichen. Eine rein interne Interpretation dessen, was etwa die Menschenrechte für Novartis bedeuteten, genüge dem universellen Anspruch derselben kaum. Novartis sei deshalb gezwungen, externe Experten und Stakeholders beizuziehen und die Verpflichtungen im Dialog zu erarbeiten. Das ist nichts anderes als normale Gesetzgebungsarbeit. Nur wird sie, da ja jede Firma diesen Prozess – im besten Fall – für sich selber durchzieht, doch nicht die Legitimation erreichen, die Leisinger wünscht und die eine Konvention der Uno über die Pflichten der Multis automatisch mit sich brächte.

Schliesslich findet Leisinger eine „externe Verifikation“ der *Compact*-Anstrengungen der Novartis für zentral. Nur eine solche bringe in den Augen der Öffentlichkeit Glaubwürdigkeit mit sich. Reine PR-Übungen würden niemanden überzeugen und der Sache letztlich schaden.

9 Statement der ICC: „Business Supports Kofi Annan’s Global Compact but Rejects ‘Prescriptive Rules’“. Budapest, 4.5.2000. S. www.iccwbo.org

10 „Business and the Global Economy“. ICC-Statement to the G-8 Summit. Juli 2000

11 Zit. in: William New „NGOs Wary of UN Corporate Links“. UN Wire, 26.5.2000

12 s. Michel Egger: Codes of Conduct in the Textile Industry. Ms., 2001

13 Quelle siehe Anm. 3

14 Klaus M. Leisinger: „Towards Globalization with a Human Face: Implementation of the UN Global Compact Initiative at Novartis“. www.novartisfoundation.com/novartis_un_global_compact_globalization

Allerdings wünschte man sich natürlich externe Verifikateure, die den einzelnen Misstand nicht aufbauschen und das viele Gute übersähen. Offensichtlich sind Revisionsfirmen als externe Verifikateure im Gespräch. Leisinger weist aber daraufhin, dass seit Enron diese Branche wohl ein noch grösseres Imageproblem habe als die Multis im Allgemeinen.

Eine institutionalisierte externe Überwachung des *Global Compacts* haben die Gründungsfirmen und die ICC jedoch strikt abgelehnt. Nur kritische NGOs hatten verlangt, die Uno müsse ein Monitoring des Verhaltens der *Compact*-Firmen einrichten. Die Uno stellte schliesslich fest, sie habe „weder das Mandat, noch die Kapazität, die Einhaltung des *Compacts* zu verifizieren“.¹⁵

Dass Kofi Annan auch Gewerkschaften und NGOs zur Unterzeichnung des *Compacts* einlud, schien allerdings anzudeuten, dass er sich der Monitoring-Problematik bewusst war und zum Ausgleich zumindest so etwas wie einen gleichgewichtigen Spitzendialog im *Compact* installieren wollte. Auch die ICC hat dies so verstanden und Gegensteuer gegeben. ICC-Generalsekretärin Maria Livanos Cattai, eine Schweizerin, warnte, „wenn Gewerkschaften und so genannte zivilgesellschaftliche NGOs als volle Partner im *Global Compact* angesehen würden“, würde dies den Charakter des Übereinkommens total verwässern. Die Zusammenarbeit mit NGOs und Gewerkschaften sei für die einzelnen Firmen erst auf „grass-roots“-Ebene interessant¹⁶ – beispielsweise, könnte man mit Leisinger sagen, als externe, kritische, aber kontrollierbare Verifikateure. Es erstaunt weiter nicht, dass sich Gewerkschaften und NGOs, die den *Global Compact* unterzeichneten, in der Öffentlichkeit seither nur noch skeptisch darüber geäussert haben.

Informalisierung der Politik und Privatisierung des Rechts

Sofern es geschichtsbewusste Multis gäbe, müssten sie den *Global Compact* als gelungene Revanche empfinden. 1974 hatte die Uno das *Centre on Transnational Corporations* (UNCTC) eingerichtet, um das Treiben der Multis zu

Initiativen zur Regulierung der Multis – ein Überblick

- *Friends of the Earth International* brachte am Erdgipfel von Johannesburg den Vorschlag ein, eine Konvention über Corporate Accountability mit minimalen sozialen und ökologischen Standards auszuarbeiten. Die Forderung fand ihren Niederschlag im Paragraph 45ter der Schlusserklärung, welche auch die Schweiz unterzeichnet hat.¹⁷
- Das *International Forum on Globalization* schlug vor, eine *UN Organization for Corporate Accountability* zu schaffen. Sie solle Informationen über Unternehmenstätigkeiten öffentlich machen, die juristischen Verfahren oder Konsumentenboykotten als Basis dienen könnten. *Christian Aid* schlug eine *Global Regulation Authority* vor, welche Normen für Multis aufstellen, ihre Einhaltung überwachen und Verstösse ahnden sollte. Andere Organisationen schlugen die Reaktivierung des *United Nations Centre on Transnational Corporations* (UNCTC) vor.
- Die *Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights* hat eine Arbeitsgruppe über Multis gegründet, welche einen Code of Conduct erwägt und eine Reihe von Menschenrechtsprinzipien und -verpflichtungen für Multis entworfen hat. Die Arbeitsgruppe schlug auch die Bildung von Organen vor, welche bei der Umsetzung dieser Prinzipien und der Überwachung ihrer Einhaltung behilflich sein könnten.
- Es gibt Forderungen, bei der Menschenrechtskommission den Posten eines Sonderberichterstatters über Multis einzurichten oder bestehende Sonderberichterstatter auch mit der Bearbeitung der Multis zu beauftragen. Ebenso wurde die Notwendigkeit diskutiert, internationale rechtliche Verpflichtungen im Gebiet der Menschenrechte auf Multis auszudehnen und sie der Jurisdiktion des neugeschaffenen *International Criminal Court* zu unterstellen.¹⁸

überwachen und die Regierungen von Entwicklungsländern zu beraten, wie sie mit Multis umgehen sollten. Die UNCTC hatte unter anderem den Auftrag, eine internationale Konvention über Verhalten und Pflichten der Multis auszuarbeiten. Diese galten damals den Entwicklungsländern als Instrumente einer internationalen Wirtschaftsordnung, welche einseitig die Industrieländer bevorzugte. Die Kontrolle der Multis und ihre Einbindung in die nationalen Entwicklungsstrategien fassten die Repräsentanten der armen Welt als notwendigen Baustein zur Neuen Weltwirtschaftsordnung auf, welche sie in den siebziger Jahren vehement verlangten und über die Uno voranzubringen versuchten.

Die Schuldenkrise von 1982 erlaubte den Industrieländern, die ganze Bewe-

gung für eine Neue Weltwirtschaftsordnung auszuhebeln. Sie setzten eine gänzlich neue entwicklungsökonomische Richtung durch, in der die Investitionen der Multis eine zentrale Rolle spielten. Die Schliessung des UNCTC gehörte fortan zu den Zielen der amerikanischen Uno-Politik, welche in den achtziger Jahren u.a. den Beitragsstreik einführte, um die Uno-Mehrheit gefügig zu machen. 1992 war es soweit: Boutros Boutros Ghali redimensionierte das UNCTC drastisch und integrierte es in die UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*), wo es fortan Entwicklungsländern behilflich sein soll, Investitionen von Multis anzuziehen.

Das UNCTC hatte für den Erdgipfel von Rio 1992 noch eine Reihe von Umweltempfehlungen erarbeitet, welche die Tätigkeiten von Multis betrafen. Sie wurden jedoch den Delegierten nie abgegeben und aus der Konferenz rausgehalten. Stattdessen hatte Maurice Strong, der Generalsekretär des Erdgipfels, mitgeholfen, den *Business Council for Sustainable Development* (BCSD) ins Leben zu rufen, um sich über den Beitrag der Wirtschaft zur nachhaltigen Entwicklung beraten zu lassen. Es gelang dem BCSD und der ICC, negative oder fordernde Erwähnungen der Multis aus den Schlusserklärungen des Rio-Gipfels weitgehend herauszuhalten und stattdessen die wichtige Funktion der „Selbstregulierung“ der Wirtschaft hervorzuheben.

Der *Global Compact* kann als der krönende Abschluss dieser Geschichte verstanden werden. Es passt dazu, dass die *Compact*-Firmen und -Verbände als dessen erste Bewährungsprobe den Erdgipfel von Johannesburg 2002 betrachteten. In Johannesburg setzten sich in ziemlich umfassender Weise öffentlich-private Partnerschaften für punktuelle Projekte als Ersatz für inter-gouvernementale Beschlüsse und deren politische Umsetzung auf nationaler Ebene durch.

Der *Global Compact* ist somit ein weiterer Schritt zur Informalisierung der Politik und zur Privatisierung des Rechts – Trends, die die Ära der neoliberalen Globalisierung seit längerem kennzeichnen und entsprechenden Widerstand hervorgerufen haben.

Die Haltung der Arbeitsgemeinschaft zum Global Compact

Die Gewerkschaften und NGOs, die den *Global Compact* mitunterzeichnet haben, begründeten dies damit, es sei besser, überhaupt irgend einen Schritt in die richtige Richtung (nämlich die verbindliche Regelung der gesellschaftlichen Pflichten von Multis) zu tun als gar keinen. Damit es allerdings ein Schritt in die richtige Richtung ist, müssten die zivilgesellschaftlichen Organisationen, die den *Compact* unterzeichnet haben, alles unternehmen, um mit eigenen Mitteln die Einhaltung des *Compacts* zu überwachen und Verstösse blosszustellen, was sie zu einem guten Teil überfordern dürfte. Aber nur dann könnte der *Compact* eine Dynamik erlangen, die über die Intentionen der ICC – jede regulierende „Einmischung“ in das Wirken der Multis abzuwehren – hinausginge. Sonst laufen sie Gefahr, als Feigenblatt zu dienen. Dasselbe riskieren die Uno und ihre Mitglieder.

Die Haltung der Arbeitsgemeinschaft zum *Global Compact* muss von diesen Erwägungen ausgehen. Freiwillige Deklarationen wie der *Compact* sind kein Ersatz für eine verbindliche Regulierung der Pflichten der Multis. Die Arbeit daran sollte deshalb im Vordergrund stehen. Sie wird Jahre dauern. Das Zustandekommen einer Konvention bedingt darüber hinaus einige Veränderungen im internationalen politischen Klima, die heute möglich scheinen, aber nicht sicher sind. In der Zwischenzeit ist von den Regierungen, die den *Global Compact* heiss verteidigen, zu verlangen, dass sie ihn den Anforderungen normaler Codes of Conduct anpassen. Und schliesslich ist es zu begrüssen, wenn einzelne Unternehmen sich zur Verbesserung ihres Verhaltens bemühen und aus den vagen Empfehlungen des *Compacts* ein paar Nägel mit Köpfen machen.

1. Freiwillige Vereinbarungen wie der *Global Compact* sind kein Ersatz für eine verbindliche internationale Regulierung des Verhaltens transnationaler Konzerne, welche diese juristisch verantwortlich, rechenschaftspflichtig und für ihre Handlungen haftbar macht. Wir unterstützen deshalb alle Bestrebungen, im Rahmen der Uno entsprechende Re-

15 John Ruggie, UN Assistant Secretary General, im San Francisco Chronicle, 26.7.2000

16 Interview mit Maria Livanos Cattai in International Herald Tribune, 25.2.2001

17 Para 45ter im „Draft Plan of Implementation“ postuliert: „Actively promote corporate responsibility and accountability, based on the Rio Principles, including through the full development and effective implementation of inter-governmental agreements and measures, international initiatives and public-private partnerships, and appropriate national regulations, and support continuous improvement on corporate practices in all countries.“

18 vgl. Peter Utting: The Global Compact and Civil Society: Averting a Collision Course. UNRISD-News, No. 25, 2002

gelungen und Konventionen voranzubringen und begrüßen, dass eine solche Stossrichtung erstmals, wenn auch äusserst zurückhaltend formuliert, in die Schlusserklärung von Johannesburg aufgenommen worden ist.

2. Wir erwarten, dass der Bundesrat gemäss der Erklärung von Johannesburg, die er mitunterzeichnet hat, Abklärungen und Vorarbeiten über eine mögliche Uno-Konvention in den Katalog prioritärer Stossrichtungen seiner Uno-Politik aufnimmt.

3. Wir lehnen jede internationale Festschreibung und Ausweitung der Rechte von transnationalen Konzernen ab, solange die Regierungen der Industrieländer und die Interessengruppen der Wirtschaft eine internationale Regelung ihrer Pflichten verweigern. Wir fordern den Bundesrat deshalb auf, sich an der kommenden fünften Ministerkonferenz der WTO vom September 2003, zusammen mit vielen Entwicklungsländern, gegen die Aufnahme von Verhandlungen über ein Investitions- und Wettbewerbsabkommen auszusprechen.

4. Der *Global Compact* der Uno erfüllt, wie er sich heute präsentiert, nicht einmal die Anforderungen eines freiwilligen Codes of Conduct und schadet damit allen anderen Codes of Conduct, die sich um mehr Verbindlichkeit bemühen. Das ist nicht akzeptabel. Sein Nutzen für die Uno, die Menschen und die Umwelt ist deshalb völlig offen, während umgekehrt die *Global Compact*-Firmen einen

klaren Imagegewinn für sich verbuchen und erst noch das Uno-Logo gebrauchen dürfen.

5. Falls der Bund weiterhin den *Global Compact* finanziell unterstützen will, sollen sich seine VertreterInnen in der Uno für eine Verschärfung des *Global Compact*s einsetzen und die Mindestanforderungen stellen, die für fortgeschrittenere Codes of Conduct gelten: a) die Uno soll die Teilnahme am *Compact* vom vergangenen Leistungsausweis einer Firma in Menschen- und Kernarbeitsrechten sowie in Sachen nachhaltiger Entwicklung abhängig machen oder von den betroffenen Firmen eine selbstkritische Einschätzung vergangener Fehler verlangen; b) die Uno soll einen geeigneten Kontroll-Mechanismus einrichten, um die Fortschritte, die die Unternehmen in der Umsetzung des *Compact*s machen, verifizieren und Fehlverhalten durch Öffentlichkeit korrigieren zu können.

6. Schliesslich begrüsst es die Arbeitsgemeinschaft, wenn Unternehmen echte Anstrengungen machen, das Leergebilde des *Global Compact*s für sich zu interpretieren, umzusetzen und die aus der Selbstinterpretation abgeleiteten Verpflichtungen vollumfänglich in ihr Geschäft zu integrieren. Eine Art Menschen- und Kernarbeitsrechtsmanagement sowie ein Umweltmanagement sind auch dann oder erst recht notwendige Führungsinstrumente, wenn eine internationale Konvention die Pflichten transnationaler Unternehmen verbindlich regelt.

Der vorliegende Diskussionsbeitrag wurde vom Vorstand der Arbeitsgemeinschaft am 18.11.2002 verabschiedet (Verfasser: Peter Niggli, Geschäftsleiter).

Bleiben Sie entwicklungspolitisch auf dem Laufenden!

Abonnieren Sie GLOBAL⁺

Die Zeitschrift der Arbeitsgemeinschaft Swissaid/Fastenopfer/Brot für alle/Helvetas/Caritas/Heks informiert viermal jährlich kompetent zu Fragen der Globalisierung und Nord/Süd-Politik.

- Probeexemplar
- Jahresabo Schweiz Fr. 25.–
- Jahresabo Ausland Fr. 35.–
- Unterstützungsabo Fr. 50.– und mehr

Name/Vorname

Adresse

PLZ/Ort

E-Mail

Bitte Talon ausfüllen und einschicken oder direkt mit beiliegendem Einzahlungsschein einzahlen.

GLOBAL⁺, Postfach 6735, 3001 Bern, Telefon 031 390 93 30, E-Mail: global+@swisscoalition.ch