

Steuerung globaler Prozesse

Global Compact als Kooperation transnationaler Unternehmen mit den Vereinten Nationen

Die Globalisierung ist eines der herausforderndsten Phänomene der heutigen Zeit. Auch wenn die Reichweite dieses Phänomens unterschiedlich eingeschätzt wird, so ist man sich heute weitgehend einig, daß globale Zusammenhänge stark zugenommen haben. Besonders die Aktivitäten transnationaler Unternehmen (TNU) rücken dabei in den letzten Jahren immer wieder in das Zentrum der Diskussion. So wurde erst vor kurzem bei den Beratungen der EKD-Synode über die Folgen der Globalisierung in Amberg im November 2001 die Forderung aufgestellt, daß auch die Kirchen zur Verwirklichung ihrer Ziele im globalen Kontext mit transnationalen Konzernen kooperieren sollten¹. Derartige Vorschläge zur aktiven Gestaltung politischer und ökonomischer Strukturen wurden in den vergangenen Jahren vielfach in die gesellschaftliche Debatte eingebracht.

Angestoßen durch den ehemaligen Bundeskanzler Willy Brandt und sein Engagement in der Kommission für internationale Entwicklungsfragen (auch Nord-Süd-Kommission genannt)² wurde beispielsweise 1992 nach dem Ende des Kalten Krieges eine internationale „Kommission für Global Governance Fragen“ gegründet. Die Teilnehmenden sind Vertreter aus Politik, Gesellschaft und Wissenschaft und beschäftigen sich intensiv mit Fragen der globalen Steuerung. Der Begriff „Global Governance“ steht sowohl für die beschreibende Analyse globaler politischer Strukturen und Steuerungsversuche als auch für die Suche nach angemessenen Lösungen der Probleme, die sich aus diesen Strukturen ergeben. Ein erstes zentrales Ergebnis der Kommission war der Bericht „Nachbarn in einer Welt“³. Im Zusammenhang mit der Arbeit der Kommission legten auch mehrere Wissenschaftler eigene Theorieentwürfe zum Thema Global Governance vor.

Ausgangspunkt dieser Global Governance-Theorien ist die Feststellung, daß politische Strukturen komplexer werden und traditionelle Zuschreibungen von politischen Lagern sich aufgelöst haben. In die Global Governance-Theorie werden deshalb neben den politischen Einrichtungen der Staatsregierungen oder EU-Institutionen vor allem Nichtregierungsorganisationen (NRO) aber auch einzelne wichtige Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens und transnationale Unternehmen integriert. Weil diese globalen Akteure nicht mehr eindeutig charakterisiert werden können, werden sie durch neue Umschreibungen gekennzeichnet. James

N. Rosenau, ein US-amerikanischer Politologe, der die Debatte um Global Governance entscheidend mitbestimmt, nennt beispielsweise die Akteure „Autoritätssphären“⁴. Damit wird ausgedrückt, daß globale Akteure als solche zu erkennen sind, wenn sie eine Autorität in globalen Fragen beanspruchen und diese von der Öffentlichkeit wahrgenommen und akzeptiert wird. Autorität ist nicht notwendig verbunden mit Legitimität, sondern mit den Einflußmöglichkeiten, die dem jeweiligen Akteur zur Verfügung stehen. Damit ist klar, daß transnationale Unternehmen, die durch ihre Aktivitäten einen großen Einfluß in unterschiedlichen Ländern ausüben, als neue globale Akteure ernstgenommen werden müssen.

Ein weiteres Kennzeichen der Global Governance-Theorie ist der Hinweis auf die neuen Formen der Vernetzung. Diese sind immer häufiger informell, variabel und nur selten institutionalisiert; es entstehen neue Netzwerke, Dialogforen und Adhoc-Initiativen auf globaler Ebene. Diese Tatsache wird in der systemtheoretischen Variante der Global Governance-Theorie damit erklärt, daß komplexe gesellschaftliche Systeme, wie die Weltgesellschaft, nur schwer in eine bestimmte Richtung gesteuert werden können. Deshalb ist es für eine erfolgreiche politische Steuerung wichtig, die Eigendynamik der Teilsysteme in die Steuerung der Weltgesellschaft zu integrieren. Werden die Teilsysteme miteinander vernetzt und wird ihnen damit ein Einblick in die Logiken der anderen Teilsysteme ermöglicht, dann erkennen sie schneller ihre eigene Verantwortung für das Gesamtsystem. Selbstverpflichtung und Selbstkontrolle sind optimalerweise Folgen dieser Vernetzungen. Besonders die Eigendynamik des Weltsystems der Aktivitäten transnationaler Unternehmen soll auf diese Weise in globale Prozesse eingebunden werden⁵.

Die Global Governance-Theorie wird teilweise kontrovers diskutiert. An einem konkreten Beispiel kann man jedoch zeigen, daß dieser Ansatz sehr wohl plausibel ist. Zwischen Politik und Ökonomie haben sich in den letzten Jahren nämlich verschiedene Kooperationsformen entwickelt, die sich in das Theoriegebäude der Global Governance einpassen. Eine solche Initiative wird im folgenden dargestellt und reflektiert, und zwar der „Global Compact“, ein weltweiter Pakt zwischen Ökonomie und Politik, genauer gesagt eine Kooperation zwischen den transnationalen Unternehmen und den Vereinten Nationen.

Global Compact-Initiative der Vereinten Nationen

Weltpolitik und transnationale Unternehmen hatten in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder verschiedenste Berührungspunkte. Nicht zuletzt durch die massiven zivilgesellschaftlichen Proteste bei der Konferenz der Welthandelsorganisation (WTO) 1999 in Seattle ist diese zu einem Kristallisationspunkt der Globalisierungsdebatte geworden. Auch wenn die Welthandelsorganisation nur indirekt an die Vereinten Nationen angeschlossen ist, so haben doch die in ihrem Rahmen aus-

gehandelten Regelungen eine direkte Auswirkung auf die Handelsaktivitäten der transnationalen Unternehmen. Auf der einen Seite sind die Unternehmen dabei die passiv Betroffenen, insofern sie ihre Handelsbeziehungen nach den entsprechenden Regelungen ausrichten müssen. Auf der anderen Seite spielen die Unternehmen aber auch eine aktive Rolle, indem sie sich an entsprechenden Stellen über Vertragsbrüche von Staaten beschweren können. Darüber hinaus versuchen die Unternehmen, Einfluß auf die Gestaltung derartiger Verträge auszuüben. In nationalen und internationalen Verbänden entwickeln sie eigene Konzepte, die sie in die Verhandlungsprozesse einzubringen versuchen.

Bei all diesen Berührungspunkten war das Verhältnis zwischen den Vereinten Nationen und den transnationalen Unternehmen in den letzten Jahren nicht immer durch eine konstruktive Atmosphäre geprägt. Als Reaktion auf den Versuch der Vereinten Nationen, weltweit verbindliche Verhaltenskodizes aufzustellen, entwickelten insbesondere in den 80er Jahren einige Industrievereinigungen entsprechende Gegenkampagnen. Besonders in den USA war das Verhältnis angespannt, was durch die skeptische Haltung der US-Regierung gegenüber den Vereinten Nationen noch einmal verstärkt wurde.

Als Kofi Annan 1997 Generalsekretär der Vereinten Nationen wurde, änderte sich dies. Von Anfang an signalisierte er den transnationalen Unternehmen Gesprächsbereitschaft und äußerte schon bald den Wunsch, eine globale Kooperation mit den Unternehmen einzugehen, um die grundlegenden Werte der Vereinten Nationen gemeinsam zu fördern. Derartige Initiativen wurden bislang nur regional realisiert, wie beispielsweise in den sogenannten „Sullivan Prinzipien“ (ein allgemein formulierter Verhaltenskodex), die sich in den USA unter den Unternehmen großer Beliebtheit erfreuen. Annan wollte über diese regionalen Kooperationen hinausgehen und eine globale Initiative ins Leben rufen:

„Ich lade sie (die transnationalen Unternehmen) ein, mit mir einen globalen Pakt über gemeinsame Werte und Grundsätze abzuschließen, die dem Weltmarkt ein menschliches Profil geben können. ... Ich schlage dafür einen richtigen Pakt vor, weil keine Seite ohne die andere erfolgreich sein kann. Ohne aktives Engagement und Unterstützung der Privatwirtschaft besteht die Gefahr, daß die allgemeingültigen Werte nur hehre Worte bleiben – Dokumente, deren Jubiläen wir feiern und über die wir Reden halten, aber die nur einen beschränkten Einfluß auf das Leben der einfachen Menschen haben.“⁶

Diese Initiative ist unter dem Namen Global Compact mittlerweile verwirklicht worden.

Inhalte und Verfahren von Global Compact

Ausgangspunkt dieser Initiative war Kofi Annans Rede auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos 1999. Gut ein Jahr später war die Kooperation zwischen Managern globaler Unternehmen, internationalen Gewerkschaftsführern und Vertretern der

Zivilgesellschaft unter seinem Vorsitz auf den Weg gebracht. Die Initiative besteht aus einer gemeinsamen Erklärung, in der in neun Prinzipien grundlegende Vereinbarungen zu Menschen-, Arbeits-, Sozialrechten und Umweltschutz getroffen werden. Diese Grundsätze fußen auf der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (1948), den von der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) in Genf verabschiedeten Prinzipien zur Arbeit sowie auf den Grundsätzen der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio (1992). Offizielle Teilnehmer neben den Vereinten Nationen waren am Anfang ungefähr 50 transnationale Unternehmen aus unterschiedlichen Geschäftsbereichen. Die meisten von diesen Unternehmen waren europäische, darunter auch sieben aus Deutschland⁷. Mittlerweile zählt die Initiative weltweit rund 200 transnationale und 1000 kleinere, regional agierende Unternehmen. Neben den transnationalen Unternehmen wurden auch andere ökonomisch relevante und zivilgesellschaftliche Gruppierungen in den Dialog integriert⁸. Die neun Prinzipien sind folgendermaßen formuliert:

Menschenrechte

1. Die Wirtschaft soll den Schutz der international verkündeten Menschenrechte unterstützen und achten und
2. sicherstellen, daß sie sich nicht an Menschenrechtsverletzungen beteiligt.

Arbeitsbeziehungen

3. Die Wirtschaft soll die Vereinigungsfreiheit und die wirksame Anerkennung des Rechts auf Tarifverhandlungen wahren sowie ferner für
4. die Beseitigung aller Formen der Zwangs- und Pflichtarbeit,
5. die tatsächliche Abschaffung der Kinderarbeit und
6. die Beseitigung von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf eintreten.

Umwelt

7. Die Wirtschaft soll umsichtig mit ökologischen Herausforderungen umgehen,
8. Initiativen zur Förderung eines verantwortlichen Umgangs mit der Umwelt durchführen und
9. sich für die Entwicklung und Verbreitung umweltfreundlicher Technologien einsetzen⁹.

Die Beteiligung an der Initiative beinhaltet verschiedene Elemente. Die Basis ist die Anerkennung der neun Prinzipien durch die Unternehmen. Damit verpflichten sie sich nicht nur zur Umsetzung dieser Prinzipien in ihren Unternehmensaktivitäten, sondern auch zur gezielten Förderung in einzelnen Projekten. Dabei sind unterschiedliche Verfahren zur Beteiligung an der Initiative denkbar. Ein Dialog über die Situation der neun Prinzipien im Unternehmen ist genauso ein mögliches Verfahren, wie die Erschließung von Ressourcen zur Realisierung der Grundsätze in Managementpraktiken. Das Hauptpublikationsorgan der Initiative ist eine Homepage, auf der die Unternehmen mindestens einmal im Jahr ihre Projektaktivitäten darstellen¹⁰. Darüber hinaus verpflichten sich die Unternehmen zu einer Kooperation mit den Vereinten Nationen und deren Unterorganisationen.

Ziel der Initiative ist es, durch das Instrument der Selbstverpflichtung und des Dialogs grundlegende Rechte zu stärken. Das zentrale Element des Global Compact ist der konstruktive Wettbewerb zwischen den transnationalen Unternehmen

um „best practices“, d. h. um die beste Umsetzung von Menschenrechten und Umweltschutz in den Unternehmen. Denn nur über die Unternehmen, die Projekte realisieren, die in umfassender und nachhaltiger Weise die neun Prinzipien fördern, wird auf der Homepage von Global Compact ausführlich berichtet.

Durch die Vernetzung von verschiedenen globalen Akteuren wird darüber hinaus ein konstruktiver Dialog in Gang gesetzt. Die Initiative ermöglicht den Austausch über gemeinsame Probleme, die Reflexion globaler Entwicklungen und des eigenen Einflusses auf diese Prozesse sowie die Erarbeitung konstruktiver Lösungsansätze. In der Integration unterschiedlichen Wissens besteht eine große Chance für eine weitreichende Reflexion und neue Kooperationen.

Die Partner verpflichten sich zur Einhaltung der neun Prinzipien, diese werden aber nicht als rechtliche Regelungen, Mindeststandards oder Verhaltenskodizes verstanden:

„Global Compact ist kein Verhaltenskodex. Stattdessen ist er als ein Rahmen konzipiert, der einen Dialog anstoßen soll, um die Unternehmen zu einer möglichst guten Praxis zu ermutigen und dabei Übereinstimmungen zu erzielen, die sich auf universelle gemeinsame Werte stützen.“¹¹

Deshalb gibt es weder eine Überwachung der Mitglieder durch die Vereinten Nationen noch Sanktionsmaßnahmen bei Verstößen gegen die Prinzipien: „Der Global Compact (ist) kein regulatives Steuerungsinstrument“, sondern er setzt „auf das wachsende Selbststeuerungspotential des Marktes und die Bereitschaft der wirtschaftlichen Akteure zur Selbststeuerung.“¹² Die Steuerungskompetenz der transnationalen Unternehmen wird durch den Global Compact anerkannt und für menschenrechtliche Anliegen eingesetzt. Dadurch wird gleichzeitig deutlich, daß der Global Compact weder nationale noch internationale politische und rechtliche Erneuerungen ersetzen will, sondern er sich als ein flankierendes Element versteht, das versucht, die Teilnehmenden jenseits der Logik von Recht und Sanktion zur Förderung grundlegender Rechte zu gewinnen. Dazu wird die Erfahrungskompetenz und Infrastruktur der Vereinten Nationen genutzt und ihre Mittlerrolle auf diesem Gebiet ausgebaut.

Über die Aktivitäten der beteiligten Unternehmen hinausgehend haben sich mehrere regionale Kooperationen zur Förderung der Prinzipien zusammengefunden. Die deutschen Unternehmen stehen miteinander in einem informellen Kontakt, auch wenn es hier keinen eigenen offiziellen Zusammenschluß gibt, wie das beispielsweise in Skandinavien der Fall ist. Die deutschen Unternehmen wollen damit die globale Dimension der Initiative betonen und nicht das Wettbewerbsmoment durch zu starke Kooperationen verkürzen. Darum haben sie sich gegen einen institutionalisierten Zusammenschluß entschieden. Die informellen Treffen werden momentan von der Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) moderiert, die ihrerseits weitere Organisationen und Institute aus dem Bereich Wirtschaftsethik und Entwicklungspolitik zum gemeinsamen Austausch eingela-

den hat. Diese Organisationen könnten in Zukunft den Unternehmen ihr Fachwissen über die jeweils betroffenen Länder bzw. zum Thema Entwicklungspolitik bereitstellen, um so den Horizont der Initiative zu erweitern. Von organisatorischer Seite aus haben außerdem sowohl das Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit als auch das Auswärtige Amt Interesse am Global Compact bekundet. Es ist aber noch unklar, welche Rolle die Regierungsseite in der Zukunft in diesem Dialog spielen wird.

Argumente der transnationalen Unternehmen für eine Beteiligung am Global Compact

Ein Engagement zur Förderung der neun Prinzipien wird – insbesondere von deutschen transnationalen Unternehmen – im Sinn gesellschaftlicher Verantwortung gedeutet. Die Initiative wird in dieser Argumentationslinie als ein wichtiger Baustein zur Förderung von Nachhaltigkeit interpretiert. Der Vorstandsvorsitzende der BASF, Jürgen Strube, betonte beispielsweise in der Beitrittserklärung die Tradition der sozialen Verantwortung seines Unternehmens:

„Seit ihrer Gründung vor 135 Jahren hat der Gedanke der sozialen Verantwortung und einer gesellschaftspolitischen Integration eine wesentliche Rolle für die BASF gespielt. Wir begrüßen daher die Partnerschaft zwischen den Vereinten Nationen und den Unternehmen und sind bereit, uns für die Umsetzung der Global Compact Initiative und ihrer Prinzipien von Beginn an einzusetzen.“¹³

Aber nicht nur solche gesellschaftlichen und normativ geprägten Argumente finden sich in den Begründungen für den Beitritt zur Initiative. Sowohl von den Vereinten Nationen als auch von den transnationalen Unternehmen werden vielmehr die genuin betriebswirtschaftlichen Argumente betont. Denn ein Engagement für die neun Prinzipien bietet auch vielfache ökonomische Vorteile für die transnationalen Unternehmen. So ermöglicht die Auseinandersetzung mit den Menschenrechten den Unternehmen mehr Einblick in den sozialen Kontext, wodurch Unternehmensstrategien besser auf die gesellschaftliche Situation abgestimmt werden können. Des weiteren erschließt eine menschenrechtlich gefestigte Gesellschaft den Unternehmen sowohl ein größeres Sozialkapital als auch in der Regel bessere Absatzmöglichkeiten. Darüber hinaus fördert eine Integration der Arbeitnehmer in die Unternehmenspolitik und eine freie Interessenvertretung das Betriebsklima und kann sich so gewinnsteigernd auswirken. Auch für den Einsatz im Umweltschutz finden sich viele ökonomische Argumente: Saubere Produktionen führen zu einer höheren Ressourcennutzung, Kunden bevorzugen saubere Produkte, und auch Banken haben klare Präferenzen für saubere und damit sichere und risikoarme Produktionen.

Außerdem soll der ökonomisch begründete Wettbewerbsgedanke der Initiative

dazu führen, daß die Unternehmen versuchen, sich als das „nachhaltigste“ Unternehmen zu positionieren. Wird über ein solches Unternehmen an exponierter Stelle berichtet, wird dies in Zeiten von nachhaltigen Aktienfonds und dem Dow Jones Sustainability Group Index nicht unerhebliche positive ökonomische Folgen für das Unternehmen haben – so die Logik der Initiatoren. Dies kann in Zukunft möglicherweise dazu führen, daß Unternehmen Aufnahmekriterien oder Überwachungsinstrumente fordern, damit die positiven Effekte, die die Unternehmen im Menschenrechts-Wettbewerb durch die Initiative erzielen, nicht wieder durch „schwarze Schafe“ zunichte gemacht werden.

Darüber hinaus haben die Unternehmen sicherlich auch ein politisches Interesse. Eine Beteiligung am Global Compact ermöglicht ihnen, die Neuetablierung globaler politischer Strukturen aktiv mitzugestalten. Sicherlich spielt dabei auch eine Rolle, daß Unternehmen sich erhoffen, das UN-System so zu beeinflussen, daß „Regulierungen, Besteuerung, Handelsbarrieren, Arbeitskodizes und andere Initiativen, die ihre globalen Geschäftspläne beeinträchtigen könnten“¹⁴, minimiert werden. Aufgrund der Loslösung der Initiative von rechtlichen Überlegungen spielen momentan derartige Absichten jedoch nur eine untergeordnete Rolle.

Reaktionen von Nichtregierungsorganisationen und Politikern

Die Reaktionen auf die Global Compact Initiative fallen sehr unterschiedlich aus. Besonders in den USA sind die Nichtregierungsorganisationen meist sehr kritisch eingestellt. Viele Globalisierungsgegner befürchten eine Unterwanderung der Vereinten Nationen und der Nichtregierungsorganisationen. Weil die Konzerne das Logo der Vereinten Nationen als Zeichen kollektiver Verantwortlichkeit verwenden dürfen, befürchten einige Gruppierungen, daß die Vereinten Nationen ihre Rolle als neutrale Hüterin der Menschenrechte aufgeben und sich „verkaufen“. Global Compact – so der Vorwurf – beschert den Konzernen „eine großartige Public-Relations-Bühne ..., wo im Gegensatz zur Realität ein sauberes Image verbreitet werden kann, da die Übereinstimmung mit dem Vertrag der Selbstbeurteilung überlassen ist und für Verletzungen der Prinzipien keinerlei Sanktionen vorgesehen sind“¹⁵. Weil es keine einheitlichen Überwachungs- und Sanktionsmechanismen gibt, kann nicht gewährleistet werden, daß nur Unternehmen in die Initiative aufgenommen werden, die Menschen- und Arbeitsrechte nicht verletzen.

Die Verantwortlichen der Vereinten Nationen nehmen diese Bedenken sehr ernst und versuchen, die Nichtregierungsorganisationen von der Wirkung des Global Compact zu überzeugen, um damit die Reichweite und Dialogmöglichkeiten zu vergrößern. Einer der beiden Hauptverantwortlichen der Vereinten Nationen versuchte auf einem Kongreß die Nichtregierungsorganisationen von dieser Idee zu überzeugen:

„Eine große Gruppe von Nichtregierungsorganisationen und anderen aktiven Gruppen ist ernsthaft besorgt über die entstehenden Risiken für das Image und die Reputation der Vereinten Nationen. Wir nehmen diese Kritik ernst. Wir sind uns ebenfalls der potentiellen Gefahren bewußt ... und wir werden unser Bestes geben, um diese Gefahren zu vermeiden.“¹⁶

Die Vereinten Nationen wehren sich also gegen einen „Ausverkauf“ ihres Images und überlassen mit einer derartigen Initiative den Unternehmen nicht die Gestaltung der neu zu etablierenden globalen Strukturen. Als neue wichtige globale Akteure sollen die transnationalen Unternehmen aber angemessen in diesen Prozeß integriert werden.

Auch wenn die Vereinten Nationen das Verhalten der Unternehmen nicht kontrollieren bzw. nicht gegen Verstöße einschreiten können und wollen, scheint es doch innerhalb der Initiative bereits indirekte Regelungsverfahren zu geben. Es fällt auf, daß beispielsweise weder Waffen- noch Zigarettenhersteller Teilnehmer der Initiative sind, obwohl einige dieser Unternehmen sicherlich zu den großen transnationalen Konzernen gehören. Darüber hinaus veröffentlichen die Global Compact-Organisatoren der Vereinten Nationen durchaus kritische Beispiele aus den beteiligten Unternehmen. Eine Umweltschutzgruppe hat etwa dem Pharmakonzern Aventis vorgeworfen, gegen das siebte Prinzip verstoßen zu haben, indem er genverändertes Saatgut produzierte, das möglicherweise allergische Reaktionen auslösen kann. Der Konzern reagierte mit dem Rückruf des Saatguts. Obwohl keine eindeutige Verursachung nachgewiesen werden konnte, wird der Vorwurf ernst genommen, weil er auf der Homepage des Global Compact veröffentlicht wird. Dieses Beispiel zeigt, daß die Prinzipien sehr allgemein formuliert und trotzdem zur Beurteilung konkreter unternehmerischer Handlungen geeignet sind. Die daraus resultierende Kritik an einzelnen Unternehmen wird von den Vereinten Nationen nicht überhört, sondern – zumindest teilweise – in den Dialog integriert.

Sowohl von staatlicher Seite als auch von den Nichtregierungsorganisationen wird in Europa der Global Compact meist positiv aufgenommen. Wolfgang Ischinger, bis vor kurzem Staatssekretär im Auswärtigen Amt, betont, daß transnationale Unternehmen „zur Krisenprävention, zur Stabilisierung der bilateralen und internationalen Wirtschafts- und Finanzbeziehungen wie auch zur wirtschaftlichen Entwicklung einzelner Staaten und Regionen wichtige eigene Beiträge leisten“ können:

„Durch Beachtung von Menschenrechtsnormen und sozialen Mindeststandards können Unternehmen dort Vorbildfunktionen ausüben, wo Menschenrechte und arbeits- und sozialrechtliche Bestimmungen noch nicht unsere Standards erreichen. Dies gilt auch hinsichtlich der Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen.“¹⁷

Um die Initiative zu stärken, fordert er die deutschen Unternehmen auf, ihr Engagement ernst zu nehmen, andere Firmen für eine Beteiligung zu gewinnen und die Themen zu zentralen Anliegen ihrer Unternehmenspolitik zu machen.

Auch viele europäische Nichtregierungsorganisationen sehen in einer Kooperation der Vereinten Nationen, transnationaler Unternehmen und der Zivilgesellschaft zumeist Vorteile. Der World Wide Fund of Nature (WWF) betont zum Beispiel, „daß Kooperation, nicht Konfrontation der einzig mögliche Weg ist, die Schätze der Natur für die Nachwelt zu erhalten, und damit die Grundlagen für das Leben späterer Generationen sichergestellt werden kann. ... WWF glaubt, daß der Global Compact nicht nur ein Aufruf zur Selbstverpflichtung, sondern auch ein Aufruf zum Handeln ist ..., um die weltweite Umwelt und Menschenrechte zu schützen und die Arbeitsbedingungen weltweit zu verbessern.“¹⁸ Diese Äußerung steht stellvertretend für die Nichtregierungsorganisationen, die dem Global Compact positiv gegenüberstehen.

Nicht zuletzt aufgrund der heterogenen Beurteilungen des Global Compact ist die Zukunft der Initiative noch völlig offen. Zum einen ist sie direkt abhängig von den Personen, die sich für sie engagieren, sowohl in den beteiligten Unternehmen als auch bei den Vereinten Nationen. Zum anderen bleibt abzuwarten, wie viele Unternehmen sich der Initiative anschließen und welches Engagement sie entwickeln. Bis heute ist kein eindeutiger Trend abzusehen. Zwar schließen sich immer mehr Firmen, auch aus Ländern des Südens wie beispielsweise Brasilien und Indien, der Initiative an. Doch in den USA und teilweise auch in Europa sind viele Firmen nach wie vor skeptisch. Auch ist unklar, ob die Firmen nur das soziale und gesellschaftliche Engagement, das sie aus ökonomischen oder Marketinggründen ohnehin entfalten, nun innerhalb der Global Compact-Initiative verankern, oder ob sie auch sonst ein verstärktes Engagement entwickeln. Der Wettbewerbsgedanke im Sinn der „best practices“ ist bislang zumindest nur teilweise realisiert.

Das zögerliche Verhalten vieler Unternehmen hängt auch damit zusammen, daß ökonomisches Interesse an Gewinnmaximierung und Engagement für Menschenrechte sich sicherlich nicht ausschließen, aber auch nicht immer einfach kompatibel sind. Das wird auch von Mitarbeitern der Vereinten Nationen herausgestrichen:

„Es ist gefährlich anzunehmen, die Ziele des privaten Sektors seien in irgendeiner Weise identisch mit denen der Vereinten Nationen. Meistens sind sie das ausdrücklich nicht.“¹⁹

Trotzdem hält Annan auch ein Jahr nach ihrem Beginn an der Initiative fest und versucht, neue Teilnehmer zu gewinnen, um das politische Steuerungspotential des Projekts zu vergrößern:

„Ich halte den Globalen Pakt für ein faszinierendes Projekt. Er kann dazu beitragen, die Welt zu verändern – wenn auch nur in kleinen Schritten. ... Sie alle ... – als Führungskräfte der Privatwirtschaft wie der Organisationen der Zivilgesellschaft – müssen zu der Erkenntnis gelangen, daß sie die Vorreiter der globalen Gesellschaft von morgen sind, in der es offene Märkte geben muß – aber offene Märkte, die voll auf gemeinsamen Werten und globaler Solidarität beruhen. Sie sind die ersten wirklichen Weltbürger und nur sie können diesem Begriff eine echte Bedeutung geben, wenn sie durch ihr Handeln und ihre Fürsprache dafür sorgen, daß jeder Mensch, ob reich oder arm, die Chance hat, die Vorteile der Globalisierung zu nutzen.“²⁰

Global Compact als ein Element von Global Governance

Bei Theorien über Globalisierung und die Steuerung globaler Prozesse müssen zwei Ebenen unterschieden werden. Auf der ersten Ebene wird eine Beschreibung der sich in den letzten Jahren stark veränderten politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Strukturen im globalen Maßstab geliefert und diese in einer theoretischen Reflexion verarbeitet. Damit können Modelle über die globalen Vernetzungen entwickelt werden. Auf der zweiten Ebene geht es um die Frage, wie die aufgezeigten Strukturen zu bewerten sind und ob die daraus abgeleiteten Steuerungsversuche aus ethischer Sicht berechtigt sind.

Auf der ersten Ebene zeigt sich die Komplexität der heutigen globalen Vernetzungen. Die Analyse von Global Compact zeigt, daß Sozialwissenschaftler bei ihren Theorien gut beraten sind, diese Komplexität und die Vielzahl der neuen Akteure auf der globalen Ebene wahrzunehmen und in die Theorien zu integrieren. Der Global Compact ist ein Paradebeispiel für derartige globale Vernetzungen. Die Global Governance-Theorie analysiert solche neue Zusammenhänge und deren Hintergründe. Deshalb kann mit dieser Theorie der Global Compact angemessen analysiert und reflektiert werden. Damit werden transnationale Unternehmen als wichtige Akteure globaler Prozesse ernstgenommen, ihr Engagement und ihre Einflußmöglichkeiten transparent gemacht und reflektiert.

Die zweite Ebene betrifft die Bewertung der neu entstandenen Strukturen und deren Steuerungsmöglichkeiten. Sicherlich kann eine solche Initiative nicht die globalen Probleme lösen. Sie wird auch nicht der Wirtschaft ohne weiteres ein menschliches Gesicht geben können. Ökonomisches Handeln und Einsatz für Menschenrechte und Umweltschutz fallen nicht automatisch zusammen, aber sie können mehr und mehr in Einklang gebracht werden. Ökonomische Handlungsmotive dürfen deshalb nicht in sich negativ bewertet werden, vielmehr sind die daraus resultierenden Folgen zentrales Kriterium für die Bewertung. Wird mit der Initiative die faktische Realisierung allgemein anerkannter ethischer Prinzipien gefördert, ist dies aus ethischer Perspektive unabhängig von den Motiven positiv zu bewerten.

Je mehr das Bewußtsein für globale Zusammenhänge zunimmt und politische Strukturen zusammenwachsen, desto mehr werden sicherlich auch rechtliche Bestimmungen über das Verhalten von transnationalen Akteuren etabliert werden. Dies ist eine Hauptaufgabe der Vereinten Nationen, die sie auch in Zukunft nicht aus dem Blick verlieren sollte. Die Global Compact-Initiative kann beispielsweise in dieser Perspektive als eine Vorstufe einer weltweiten, rechtlich verankerten Betriebsverfassung interpretiert werden. Doch da sowohl die Nationalstaaten als auch die Weltpolitik noch nicht so weit sind, erscheint es sinnvoll, mit Instrumenten des Dialogs und der Selbstverpflichtung Menschenrechte und Umweltschutz zu stärken. Nicht zuletzt deshalb, weil dadurch die Akteure von innen her

verändert und nicht nur von außen durch Zwang zu bestimmtem Verhalten verpflichtet werden.

Um die Autorität der Initiative für die Zukunft zu stärken, wäre darüber hinaus allerdings ein stärker institutionalisierendes Moment hilfreich. Hierfür sind zwei Optionen denkbar, die beide in der Konzeption der Initiative angelegt sind.

Auf der einen Seite könnte man sich die Initiative als einen Rahmen vorstellen, innerhalb dessen, ähnlich einem Gericht, unternehmerische Aktivitäten be- bzw. verurteilt werden. Die Unternehmen, die den Prinzipien nicht entsprechen, werden von den Nichtregierungsorganisationen angeklagt, die die Rolle des Staatsanwalts stellvertretend für die Weltöffentlichkeit übernehmen. Die Vereinten Nationen stellen den neutralen Richter dar. Die Bestrafung der Schuldigen geschieht durch das Publizieren des Verhaltens, wodurch dem Unternehmen ökonomischer Schaden entsteht. Natürlich ist dies nur ein analoges Modell, denn zum einen fehlt den Beteiligten eine Legitimation, wie dies im Fall des Gerichts gegeben ist, und zum anderen ist die Objektivität des Urteils und die Verhältnismäßigkeit der Bestrafung nur ansatzweise gewährleistet. Trotzdem könnte in dieser Perspektive die Initiative zumindest übergangsweise als ein Steuerungsmodul genutzt werden.

Auf der anderen Seite wäre ein Verständnis des Global Compact denkbar, das den Netzwerkgedanken stärker hervorhebt. Die Vereinten Nationen könnten mehrere „Kammern“ institutionalisieren, innerhalb derer Nichtregierungsorganisationen, Unternehmen oder Gewerkschaften einen gemeinsamen Dialog führen, ihre Positionen abstimmen und Entscheidungen treffen. Damit würde die Bedeutung dieser Akteure neben den nationalstaatlichen Regierungen anerkannt und ihre Expertise und Meinung in die globalen politischen Prozesse integriert werden. Den Vereinten Nationen würde die Aufgabe der Vermittlung der verschiedenen Perspektiven zufallen. Damit könnte die Steuerung globaler Strukturen auf eine breitere Basis gestellt und effektiver gestaltet werden. Allerdings bliebe zu klären, nach welchem Modus die einzelnen Vertreter ausgewählt werden und mit welcher Gewichtung die Vereinten Nationen die unterschiedlichen Interessen miteinander verbinden können.

In seiner momentanen Konzeption zielen sowohl der Global Compact als auch die Diskussion um interne Verhaltenskodizes auf die Integration der transnationalen Unternehmen in den Aufbau globaler Verantwortlichkeiten. Eine solche „Einbeziehung weiterer Akteure in die Diskussion um Menschenrechte (ist) begrüßenswert. Transnationale Unternehmen werden in einigen Industrien und Marktsegmenten zweifellos positiven Einfluß auf die Menschenrechtssituation“²¹ haben. Natürlich muß darauf geachtet werden, daß durch derartiges Engagement nicht eine rechtliche und nachhaltige Einforderung der Menschenrechte und des Umweltschutzes unterlaufen oder behindert wird. Wenn die Initiative langfristig eine solche Wirkung hätte, müßte die ethische Bewertung revidiert werden. Doch solange eine solche Initiative neue Akteure öffentlich in den Prozeß der Gestaltung globaler Strukturen einbezieht und die Eigendynamik der einzelnen Beteiligten für

die Stärkung der Menschenrechte genutzt wird, kann ein solches Steuerungsinstrument durchaus sehr positive Wirkungen haben. Darüber hinaus sollten die Vereinten Nationen aber auch Initiativen stärken, die auf eine verbindliche und extern überprüfte Einhaltung derartiger Grundsätze abzielen²². In der gegenwärtigen weltpolitischen Situation ist der Global Compact jedoch eine sinnvolle Möglichkeit neben anderen, effektiv und der komplexen Struktur menschlicher Organisation angemessen weltweit Menschenrechte und Umweltschutz zu stärken.

ANMERKUNGEN

¹ M. Drobinski, EKD-Synode berät über Folgen der Globalisierung. „Kirche sollte mit Konzernen kooperieren“. Theologe Gerhard Rau fordert, ideologisierten Konflikt mit Unternehmen zu beenden, in: SZ, 6. 11. 2001, 5.

² Vgl. Das Überleben sichern. Gemeinsame Interessen der Industrie- u. Entwicklungsländer, hg. v. d. Nord-Süd-Kommission (Köln 1980).

³ Commission on Global Governance/Stiftung Entwicklung u. Frieden, Nachbarn in einer Welt (Bonn 1995), engl.: Commission on Global Governance, Our global neighbourhood (Oxford u. a. 1995).

⁴ Vgl. J. Rosenau, Along the domestic-foreign frontier. Exploring governance in a turbulent world (Cambridge 1997).

⁵ Vgl. H. Willke, Atopia. Studien zur atopischen Gesellschaft (Frankfurt 2001).

⁶ K. Annan, Der Weltmarkt muß humaner werden, in: SZ, 4. 2. 1999, 3.

⁷ Die deutschen Unternehmen, die an dieser Initiative teilnehmen, sind: BASF, Bayer, DaimlerChrysler, Deutsche Bank, Deutsche Telekom, Gerling-Gruppe, SAP.

⁸ Darunter sind nicht nur Vereinigungen der Wirtschaft wie International Chamber of Commerce (ICC), sondern auch Arbeitnehmervertretungen wie The International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU). Die wichtigsten teilnehmenden zivilgesellschaftlichen Organisationen sind Amnesty International (AI), Human Rights Watch u. World Wide Fund for Nature (WWF).

⁹ Vgl. Der Globale Pakt, in: <http://www.uno.de>. ¹⁰ <http://www.globalcompact.org>.

¹¹ G. Kell u. J. G. Ruggie, Global markets and social legitimacy. The case of the 'Global Compact', in: <http://www-globalcompact.org>.

¹² A. Blüthner, Ein Globalisierungspakt über Werte u. Effizienz (unveröffentlichter Vortrag auf dem International Graduate Symposium on WTO Law, Tübingen 2001) 5.

¹³ J. Strube, Global Compact, in: <http://www.basf.de/de/corporate>.

¹⁴ J. A. Paul, Der Weg zum Global Compact. Zur Annäherung von UN u. multinationalen Unternehmen, in: Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung u. Kommerzialisierung im Globalisierungsprozeß, hg. v. T. Brühl u. a. (Bonn 2001) 119.

¹⁵ B. Walden, Von Melbourne nach Prag: Der Kampf für eine deglobalisierte Welt, in: <http://attac.org>.

¹⁶ J. Ruggie, Remarks on the Global Compact to the NGO Community, in: <http://www.unglobalcompact.org>.

¹⁷ W. Ischinger, Multinationale Unternehmen in der Globalisierung. Bedeutung für die Außenpolitik, in: Internationale Politik 7 (2001), 56.

¹⁸ <http://www.un.org/partners>. In einer ähnlichen Weise äußert sich Amnesty International (vgl. auch P. Sané, Vorwort ai-Jahresbericht 2001, in: <http://www.amnesty.de>).

¹⁹ C. Bellamy, Remarks to Harvard International development Conference on 'Sharing Responsibilities: Public, Private & Civil Society' (Cambridge 1999), in: <http://www.worldbank.org>.

²⁰ K. Annan, Rede vor dem Weltwirtschaftsforum in Davos am 28.1.2001, in: <http://www.uno.de>.

²¹ R. Braun, Konzerne als Beschützer der Menschenrechte? Zur Bedeutung von Verhaltenskodizes, in: Die Privatisierung der Weltpolitik (A. 14) 279.

²² Derartige, teils kommerziell organisierte Initiativen bieten eine externe Prüfung ökologischer und sozialer Standards nach wissenschaftlich erarbeiteten und einheitlichen Kriterien an (vgl. z. B. die Zertifizierung durch Social Accountability International, SAI, mit SA 8000).