

# **Die Grenzen der Freiwilligkeit**

**Handlungsmöglichkeiten und Erfahrungen von NGOs und Gewerkschaften bei der Anwendung freiwilliger Selbstverpflichtungen der Wirtschaft**

**Uwe Kerkow  
Jens Martens  
Tobias Schmitt**

## **IMPRESSUM**

---

### **Die Grenzen der Freiwilligkeit**

Handlungsmöglichkeiten und Erfahrungen von NGOs und Gewerkschaften bei der Anwendung freiwilliger Selbstverpflichtungen der Wirtschaft

**ISBN:** 3-9808227-7-X

### **Herausgeber:**

#### **Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V. (WEED)**

Büro Berlin:

Torstr. 154, D-10115

Tel.: +49 – (0)30 – 27582163

Fax: +49 – (0)30 – 27596928

E-Mail: [weed@weed-online.org](mailto:weed@weed-online.org)

Internet: <http://weed-online.org>

Büro Bonn:

Bertha-von-Suttner-Platz 13, D-53111 Bonn

Tel.: +49 – (0)228 – 766130

Fax: +49 – (0)228 – 696470

Kontakt: Jens Martens

**Autoren:** Uwe Kerkow, Jens Martens und Tobias Schmitt

**Redaktion:** Jens Martens und Wolfgang Obenland

**Layout:** Richard Fritz

**Druck:** Druckerei Plump, Rheinbreitbach

**Preis:** € 4,00 (zzgl. Versandkosten)

Bonn / Berlin 2003

# **Die Grenzen der Freiwilligkeit**

**Handlungsmöglichkeiten und Erfahrungen  
von NGOs und Gewerkschaften  
bei der Anwendung freiwilliger  
Selbstverpflichtungen der Wirtschaft**

**Uwe Kerkow  
Jens Martens  
Tobias Schmitt**

Dieses Projekt wurde finanziell vom **Bundesumweltministerium**  
und vom **Umweltbundesamt** gefördert.

Die Förderer übernehmen keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und  
Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter.  
Die geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen der Förderer  
übereinstimmen.



# Inhalt

<b>I. Einleitung: Zum Stand der Debatte über Unternehmensverantwortung und freiwillige Selbstverpflichtungen</b> .....	3
<b>II. Instrumente zur (Selbst-) Regulierung von Unternehmen – Handlungsmöglichkeiten von NGO und Gewerkschaften</b> .....	7
<b>1. Unternehmensinterne Selbstverpflichtungen und Kodizes</b> .....	7
Praktische Erfahrungen von Gewerkschaften und NGOs mit unternehmensinternen Selbstverpflichtungen und Kodizes.....	10
<b>2. Multistakeholder-Initiativen</b> .....	12
Beteiligung von NGOs und Gewerkschaften bei den wichtigsten Multistakeholder-Initiativen .....	12
Praktische Erfahrungen von NGOs und Gewerkschaften mit Multistakeholder-Ansätzen.....	15
<b>3. Zwischenstaatliche Instrumente zur Stärkung von <i>corporate accountability</i></b> .....	19
OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen.....	19
Global Compact .....	23
<i>Draft Norms</i> der UN-Unterkommission zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte.....	26
<b>III. Schlussfolgerungen: Die Grenzen der Freiwilligkeit</b> .....	28
<b>Anhang: „Worst-practice“-Beispiele deutscher Auslandsinvestitionen</b> .....	32
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	35

## Verzeichnis der Boxen

- Box 1:** Freiwilligkeit über alles. Die Haltung des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI) zu Selbstverpflichtungen und corporate accountability
- Box 2:** Deutsche Firmen, die ein Globales Rahmenabkommen abgeschlossen haben
- Box 3:** Fallbeispiel „Eukalyptusplantagen in Brasilien“
- Box 4:** Verhaltenskodizes und Globale Rahmenabkommen im Vergleich
- Box 5:** Die Anwendung der OECD-Leitsätze – Handbücher für NGOs und Gewerkschaften
- Box 6:** Beschwerden gegen deutsche Unternehmen im Rahmen der OECD-Leitsätze
- Box 7:** Auszug aus der gemeinsamen Erklärung von attac, DGB und VENRO „Globalisierung gerecht gestalten“ (Dezember 2002)
- Box 8:** Deutsche Unterzeichner des Global Compact
- Box 9:** Zivilgesellschaftliche Organisationen, die den Global Compact unterstützen
- Box 10:** Die Normen für die Verantwortlichkeiten Transnationaler Unternehmen (Entwurf)

## Abkürzungen

BDA	Bundesverband Deutscher Arbeitgeber
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.
CEFIC	European Chemical Industry Council
CEP	Council on Economic Priorities
CERES	Coalition for Environmentally Responsible Economies
CSD	Council for Sustainable Development
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
ETI	Ethical Trading Initiative
FSC	Forest Stewardship Council
GRI	Global Reporting Initiative
ICC	International Chamber of Commerce
ICCA	International Council of Chemical Associations
ICEM	International Chemical
ICME	International Council on Metal and the Environment
IFBWW	International Federation of Building and Wood Workers
ILO	International Labour Organisation
IMF	International Metalworkers Federation
ISO	International Standardization Organization
MSC	Marine Stewardship Council
NABU	Naturschutzbund Deutschland
NCP	National Contact Point
NGLS	UN Non-Governmental Liaison Service
NGO	Non-Governmental Organization
SAI	Social Accountability International
TNC	Transnational Corporation
TUAC	Trade Union Advisory Committee to the OECD
UN	United Nations
UNCED	United Nations Conference on the Environment and Development
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNEP	United Nations Environmental Program
UNRISD	United Nations Research Institute for Social Development
VENRO	Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen
WEED	World Economy, Ecology & Development Ass. (Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V.)
WSSD	World Summit for Sustainable Development
WWF	World Wildlife Fund

## I. Zum Stand der Debatte über Unternehmensverantwortung und freiwillige Selbstverpflichtungen

Die internationale Debatte über die ökologische und soziale Verantwortung Transnationaler Unternehmen (Transnational Corporations – TNCs) hat in den letzten Jahren an Dynamik gewonnen. Als Reaktion auf immer neue Umweltvergehen, die Missachtung grundlegender Arbeits- und Menschenrechtsstandards, Bestechungsvorwürfe und wachsende Wirtschaftskriminalität, wie die 2002 aufgedeckte Serie von Bilanzfälschungen durch Enron und Co., wuchs die öffentliche Kritik an Transnationalen Unternehmen.

Viele Firmen reagierten darauf mit der Verabschiedung unternehmens-eigener Verhaltenskodizes, in denen sie sich freiwillig zur Einhaltung bestimmter Regeln und Standards verpflichteten. Den Anfang hatte Levy Strauss mit seinen „Business Partner Terms of Engagement“ bereits 1992 gemacht; inzwischen existieren viele hundert derartige codes of conduct.

Zusätzlich zum unilateralen Vorgehen der Unternehmen entwickelten sich in den vergangenen Jahren immer mehr gemeinsame Initiativen von Unternehmen, Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und zwischenstaatlichen Institutionen, die sogenannten Multistakeholder-Initiativen. Dazu zählen der 1993 gegründete Forest Stewardship Council (FSC) zur unabhängigen Zertifizierung von Holzprodukten und die Globalen Rahmenabkommen zwischen einzelnen Unternehmen und internationalen Gewerkschaftssekretariaten, beispielsweise zwischen der Volkswagen AG und der internationalen Metallarbeitergewerkschaft.

Und auch Regierungen und internationale Organisationen befassen sich wieder verstärkt mit Fragen der

sozialen und ökologischen Verantwortung Transnationaler Unternehmen, nachdem dieses Thema in den 1990er Jahren für sie weitgehend Tabu war. 1998 setzte die UN-Unterkommission zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte eine Expertengruppe ein, die verbindliche Normen zur Verantwortung von Unternehmen formulieren soll; 1999 unterbreitete UN-Generalsekretär Kofi Annan seinen Vorschlag für einen *Global Compact* zwischen Wirtschaft und Vereinten Nationen; im Jahr 2000 legte die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) ihre revidierten Leitsätze für Multinationale Unternehmen vor; im folgenden Jahr veröffentlichte die Europäische Kommission ihr Grünbuch zum Thema Corporate Social Responsibility<sup>1</sup>; und im Jahr 2003 steht dieses Thema sogar erstmals auf der Agenda des G-8-Gipfeltreffens im französischen Evian.

Ihren bisherigen Höhepunkt erlebte die aktuelle Debatte über Unternehmensverantwortung beim Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung (WSSD) im September 2002 in Johannesburg. Dort forderte eine breite internationale Kampagne von NGOs und Gewerkschaften eine verbindliche Konvention zur Unternehmensverantwortung (corporate accountability)<sup>2</sup>. Wengleich sich diese Forderung dort nicht durchsetzen ließ, beschlossen die Regierungen im Umsetzungsplan von Johannesburg zumindest, die Verantwortlichkeiten und Pflichten von Unternehmen ("corporate responsibility

and accountability") u.a. durch die Entwicklung zwischenstaatlicher Abkommen, internationale Initiativen und "angemessene nationale Regulierungen" aktiv zu fördern.<sup>3</sup>

Im Kontrast zur Kampagne der NGOs stand in Johannesburg das offensive Auftreten Transnationaler Unternehmen wie BMW, Daimler-Chrysler, BP und Shell, die sich im Rahmenprogramm des Gipfels als ökologische und soziale Vorreiter präsentierten und freiwillige Selbstverpflichtungen und *best practice*-Modelle als Alternative zu „*command and control*“-Ansätzen propagierten.

Ihre Position wurde von vielen Regierungen, allen voran der US-Administration, unterstützt. Sie lehnen neue Instrumente zur Regulierung von TNCs auf multilateraler Ebene kategorisch ab.

Angesichts der globalen Kräfteverhältnisse und des Widerstands von Seiten vieler Regierungen und TNCs ist die kurzfristige Durchsetzung der Forderung nach verbindlichen multilateralen Unternehmensregeln unrealistisch. Und selbst wenn es darüber einen Grundkonsens unter den Regierungen gäbe, würde es Jahre dauern, bis die Verhandlungen über ein solches Abkommen zur Unternehmensverantwortung abgeschlossen wären.

Aus diesem Grund plädieren Viele für ein pragmatisches Vorgehen und schlagen vor, zunächst die bestehenden freiwilligen Instrumentarien stärker zu nutzen und auf ihre Effektivität hin zu testen. Eine Grundvoraussetzung dafür wäre allerdings, dass die Verhaltenskodizes, Multistakeholder-Ansätze und zwischenstaat-

<sup>1</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001).

<sup>2</sup> Initiiert wurde diese Kampagne von Friends of the Earth International. Vgl. [www.foei.org/corporates/index.html](http://www.foei.org/corporates/index.html)

<sup>3</sup> Vgl. UN Dok. A/CONF.199/20, Annex, para. 49.

## 6 Die Grenzen der Freiwilligkeit

---

lichen Initiativen ein Mindestmaß an Mitwirkungs- und Überwachungsmöglichkeiten für zivilgesellschaftliche Organisationen vorsehen.

Vor diesem Hintergrund soll im Folgenden untersucht werden, welche Handlungsmöglichkeiten und praktischen Erfahrungen NGOs und Gewerkschaften bei der Anwendung freiwilliger Selbstverpflichtungen der Wirtschaft haben, mit welchen

Schwierigkeiten sie konfrontiert sind und welche Schlussfolgerungen sie aus ihren bisherigen Erfahrungen ziehen. Dies geschieht vor dem Hintergrund einiger konkreter Fallbeispiele von Direktinvestitionen deutscher Firmen in Entwicklungsländern und ihrer ökologischen und sozialen Auswirkungen. Dahinter steht die grundsätzliche Frage nach der Wirksamkeit freiwilliger Instrumente zur

Stärkung der Unternehmensverantwortung. Wo liegen die Potentiale und wo die Grenzen der Freiwilligkeit? Die Antwort auf diese Frage ist von zentraler Bedeutung für die weiteren zivilgesellschaftlichen Strategien und politischen Forderungen in der internationalen Auseinandersetzung über *corporate accountability*.

## II. Instrumente zur (Selbst-) Regulierung Transnationaler Unternehmen – Handlungsmöglichkeiten von NGOs und Gewerkschaften

Die derzeit bestehenden Instrumente zur (Selbst-) Regulierung Transnationaler Unternehmen können in drei Kategorien eingeteilt werden:

1. Unternehmensinterne Selbstverpflichtungen und **Verhaltenskodizes**
2. **Multistakeholder-Initiativen**, an denen neben Unternehmen auch zivilgesellschaftliche Akteure beteiligt sind.
3. **Zwischenstaatliche Instrumente**, wie die OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen.

Die Instrumente unterscheiden sich erheblich in ihrer Substanz und dem Grad an Verbindlichkeit. Während manche auf selbstdefinierten Standards basieren oder in der Formulierung

so allgemein bleiben, dass eine Verletzung nahezu ausgeschlossen ist, beziehen sich andere ausdrücklich auf international vereinbarte Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsstandards und bieten Möglichkeiten des Monitoring und der Beschwerde bei Nichteinhaltung. Entsprechend variieren die Handlungsmöglichkeiten für NGOs und Gewerkschaften bei den verschiedenen Instrumentarien erheblich. Grundsätzlich lassen sich je nach Reichweite und Qualität der Instrumente vier Handlungsmöglichkeiten unterscheiden:

- ◆ Mitwirkung bei der Formulierung und Umsetzung einer Initiative
- ◆ **Monitoring und Verifizierung** der Einhaltung des Kodex o.ä.
- ◆ Nutzung von **Beschwerdeverfahren**

◆ Nutzung des Verhaltenskodex o.ä. als **Referenzrahmen** für die Öffentlichkeitsarbeit gegenüber einem Unternehmen (*naming and shaming*).

In diesem Kapitel unternehmen wir zunächst eine Bestandsaufnahme wichtiger Initiativen und Instrumente zu (Selbst-) Regulierung von Unternehmen - insbesondere im Hinblick darauf, in welchem Umfang Einwirkungsmöglichkeiten für die Zivilgesellschaft (auf dem Papier) bestehen. Im Anschluss daran wird jeweils skizziert, welche praktischen Erfahrungen NGOs und Gewerkschaften bei der Anwendung der verschiedenen Instrumente gemacht haben und welche Schlussfolgerungen sich daraus ergeben.

### 1. Unternehmensinterne Selbstverpflichtungen und Kodizes

Freiwillige Selbstverpflichtungen und Verhaltenskodizes einzelner Unternehmen sind in den letzten zehn Jahren wie Pilze aus dem Boden geschossen. Mittlerweile gibt es kaum ein transnational agierendes Unternehmen, das nicht über einen entsprechenden Kodex verfügt. Allein in den USA haben über 500 Unternehmen einen eigenen Kodex verabschiedet oder zumindest internationale Verhaltensrichtlinien unterzeichnet. Von den 500 größten britischen Firmen verfügen 60 Prozent über einen Verhaltenskodex. Die genaue Zahl der Selbstverpflichtungen deutscher Unternehmen ist unbekannt, aber in jedem Fall in den letzten Jahren erheblich gestiegen<sup>4</sup>.

Eine Untersuchung der Verhaltenskodizes größerer TNCs hat der Handlungsausschuss der OECD im Jahr 2000 veröffentlicht. In der Studie mit dem Titel „Codes of Corporate Conduct – An Expanded Review of their Contents“ werden 246 solcher unternehmerischer Selbstverpflichtungen – darunter elf aus Deutschland - analysiert.<sup>5</sup> 48 Prozent der dort untersuchten Kodizes sind firmeninterner Natur, 37 Prozent gehen auf die Aktivitäten von Wirtschaftsverbänden zurück und zwei Prozent wurden von internationalen Organisationen initiiert. Zusammenfassend heißt es in der Untersuchung:

*“The codes [...] differ considerably in terms of their content and degree of detail. This reflects the*

*underlying diversity of the organizations issuing the codes, which differ in terms of size, sector and regional affiliation.”<sup>6</sup>*

Die unterschiedliche Qualität der Kodizes zeigt sich besonders deutlich in der Berücksichtigung von Umwelt- und Sozialstandards. Während manche Kodizes sie nur am Rande erwähnen, befassen sich andere lediglich mit einem der beiden Bereiche. Umweltaspekte sind inzwischen aber besonders häufig Gegenstand derartiger Selbstverpflichtungen.

Dies bestätigt eine weitere Studie der OECD aus dem Jahr 2001.<sup>7</sup> In ihr werden die freiwilligen Selbstverpflichtungen der 100 größten Transnationalen Unternehmen genauer

<sup>4</sup> Vgl. zu den Zahlen Köpke/Röhr (2003), S. 10.

<sup>5</sup> Vgl. OECD (2000).

<sup>6</sup> Vgl. OECD (2000), S. 4

<sup>7</sup> Vgl. OECD (2001).

überprüft. Zwölf der Firmen haben ihren Sitz in Deutschland: Bayer AG, BASF AG, BMW AG, DaimlerChrysler, Hoechst AG, die Volkswagen Gruppe, die Robert Bosch GmbH, die RWE Gruppe, Siemens AG, die VEBA Gruppe, die VIAG AG und schließlich die heute zu Vodafone gehörende Mannesmann AG. Dieser Untersuchung zufolge haben 94 der 100 Unternehmen Verhaltenskodizes oder zumindest Policy Statements zum Thema Umweltschutz veröffentlicht. 85 Unternehmen legen regelmäßig Umweltberichte vor.

Eine unabhängige Überprüfung der Berichte und die Einbeziehung der betroffenen Bevölkerung ist jedoch nur bei den wenigsten Kodizes vorgesehen. Aus der OECD-Studie aus dem Jahr 2000 geht hervor, dass nur zehn Prozent der 246 untersuchten Kodizes ein unabhängiges externes Monitoring vorsehen und gerade einmal vier von über 100 unternehmenseigenen Kodizes einen solchen Mechanismus enthalten.

Zu diesem Ergebnis kommen auch Susanne Dröge und Harald Trabold in ihrem Arbeitspapier „Umweltbezogene Verhaltenskodizes für ausländische Direktinvestitionen: Möglichkeiten und Grenzen“. Darin heißt es:

*„Es gibt jedoch eine Vielzahl von Verhaltenskodizes, die keinerlei Überwachungsmechanismen spezifiziert haben (...) oder die eine rein interne Überwachung vorsehen (...). Dies wird insbesondere bei den umweltbezogenen Leitlinien deutlich (...). Dies bedeutet zwar nicht notwendigerweise, dass sich die Vertragsparteien nicht an den Kodex halten oder halten wollen. Opportunistischem Verhalten wird jedoch Tür und Tor geöffnet.“<sup>8</sup>*

Dies gilt sowohl für die Selbstverpflichtungen der deutschen Wirtschaft als auch für die Verhaltenskodizes und Leitlinien internationaler Unternehmensverbände. Gewerkschaften und NGOs spielen bei der

Formulierung und Umsetzung dieser Instrumentarien keine Rolle. Und auch wenn es darum geht, die Einhaltung der Kodizes zu überwachen, sind zivilgesellschaftliche Organisationen in der Regel nicht vorgesehen – ganz zu schweigen von institutionalisierten Beschwerdemöglichkeiten.

Statt dessen pochen die Interessenverbände der deutschen Industrie auf unternehmerische Autonomie und die strikte Freiwilligkeit der Selbstverpflichtungen (siehe Box 1).

Dies gilt auch für die internationalen Selbstverpflichtungen der Wirtschaft, die in den vergangenen zwei Jahrzehnten formuliert wurden. Wichtige Beispiele sind die Responsible Care-Initiative, die Business Charter for Sustainable Development und die Sustainable Development Charter der Metallindustrie. An diesen Initiativen sind auch deutsche Unternehmen und Wirtschaftsverbände beteiligt.

Die nach dem Chemie-Unfall in Bhopal 1984 gegründete Initiative **„Responsible Care“** ist ein Zusammenschluss nationaler Verbände der chemischen Industrie. Weltweit existieren in 45 Staaten nationale Programme. Zudem beteiligen sich alle Mitglieder des European Chemical Industry Council (CEFIC) am Responsible Care Programm (in Deutschland u.a. BASF, Bayer, Aventis)<sup>9</sup>.

Das grundsätzliche Ziel der Initiative besteht nach eigenen Angaben vor allem in einer verbesserten Kommunikation zwischen Chemieindustrie und der Öffentlichkeit über Gesundheits-, Sicherheits- und Umweltfragen. Dahinter stand anfangs vor allem das Motiv, den Imageschaden, den der Industriezweig durch die Bhopal-Katastrophe erlitten hatte, zu beheben. Die Responsible Care Programme basieren auf zehn sehr allgemein formulierten Leitsätzen, u.a. zur Unternehmenspolitik, Arbeitnehmerbeteiligung, Produktionssicherheit, Ressourcenschutz und Abfallreduzierung. Die Leitsätze beziehen sich weder auf zwischenstaat-

lich vereinbarte Umweltstandards noch auf die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO).

Überwacht wird die Einhaltung dieser Leitsätze – sofern dies angesichts ihrer Allgemeinheit überhaupt möglich ist – im Rahmen von unternehmensinternem Monitoring. Zusätzlich berichten die teilnehmenden nationalen Chemieverbände über den Stand der Implementierung vor Ort. Darüber hinaus erscheint ein jährlicher Bericht des International Council of Chemical Associations (ICCA) zum Stand der gesamten Initiative. Bei Verstößen sind keine Sanktionen vorgesehen.

Die **Business Charter for Sustainable Development** ist eine Initiative der International Chamber of Commerce (ICC) und wurde 1991 ins Leben gerufen. Sie wurde nicht zufällig ein Jahr vor der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED) in Rio als Gegenentwurf zum damals diskutierten verbindlichen UN-Verhaltenskodex für Transnationale Konzerne präsentiert. Die Idee eines verbindlichen UN-Kodex war 1992 nicht zuletzt aufgrund des aktiven Lobbying der ICC gescheitert. Weltweit haben die Charter bis heute etwa 2300 Unternehmen unterzeichnet, aus Deutschland u.a. HiPP Babynahrung, Villeroy und Boch, Volkswagen und die Wella AG.<sup>10</sup>

Die Charter besteht aus 16 allgemeinen Grundsätzen, die sich auf den Umweltbereich beschränken und unter anderem Fragen des Umweltmanagements und des Technologietransfers behandeln. Auch das Vorsichtsprinzip ist in einem der Grundsätze verankert. Unter dem Titel „Openness to concerns“ befasst sich ein Grundsatz mit Fragen von Transparenz und Dialog. Die Unternehmen verpflichten sich darin,

<sup>8</sup> Vgl. Dröge/Trabold (2001), S. 12.

<sup>9</sup> Vgl.: [www.cefic.org](http://www.cefic.org) (16.01.2003)

<sup>10</sup> Vgl.: [www.iccwbo.org/index\\_sdcharter.asp](http://www.iccwbo.org/index_sdcharter.asp) (15.01.2003)

### Box 1: Freiwilligkeit über alles. Die Haltung des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI) zu Selbstverpflichtungen und *corporate accountability*

In einem programmatischen Papier des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI) vom Juli 2000 mit dem Titel „Selbstverpflichtungen und Vereinbarungen im Umweltschutz“ heißt es:

*„Freiwillige Selbstverpflichtungen und Vereinbarungen zwischen Industrie und Politik haben in den letzten Jahren ständig an politischer Bedeutung gewonnen. In Deutschland haben sie sich in über 70 Fällen als effektives und effizientes Mittel zur Erreichung politischer Ziele bewährt. [...]*

Die Begründung:

*Zunehmend steht die Umweltpolitik nicht mehr vor Aufgaben, die sich mit der Festlegung von Grenz- und Schwellenwerten, mit technischen Auflagen und Anleitungen lösen lassen und deren Einhaltung sich mit Kontrolle und Aufsicht durch Behörden sicherstellen lässt. So können etwa die Herausforderungen des Klimaschutzes so nicht mehr angemessen beantwortet werden. Vielmehr führen solche Fragen das Ordnungsrecht systematisch an die Grenzen seiner konzeptionellen Leistungsfähigkeit. [...] Das – mehr oder weniger offen eingestandene – „Vollzugsdefizit“ im Umweltbereich wirft die Frage nach effizienteren Instrumenten auf.“\**

Aus dem Papier geht weiterhin hervor, worin die deutsche Industrie die Vorteile von freiwilligen Vereinbarungen und Selbstverpflichtungen sieht:

- „1. Freiwillige Vereinbarungen lassen ein Maximum an Flexibilität für die technische Form der Erreichung eines bestimmten ökologischen Ziels zu.[...]*
- 2. Freiwillige Vereinbarungen können aus ihrem Grundkonzept heraus wesentlich schneller auf dringende Umweltprobleme reagieren als dies mit Instrumenten erfolgen kann, die [...] einer gesetzlichen Grundlage und eines entsprechenden institutionellen Rahmens bedürfen.[...]*
- 3. Der Zwang zur laufenden Erfolgskontrolle bietet die Möglichkeit, aus dem laufenden Prozess einer Selbstverpflichtung heraus dazuzulernen und die Vereinbarung kontinuierlich sich verändernden politischen Zielstellungen anzupassen. [...]*
- 4. So banal es klingt, die Ergebnisse von freiwilligen Vereinbarungen werden kontrolliert – auch weil sie politisch unter so scharfer Beobachtung stehen.[...]“\*\**

Diese Haltung hat als logische Konsequenz die kategorische Ablehnung jeglicher verbindlicher Unternehmensregeln auf nationaler wie internationaler Ebene. Dies zeigte sich bei der Revision der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen ebenso wie bei den Vorbereitungen auf den Johannesburg-Gipfel.

Im „Arbeitgeber Magazin“ wird die Haltung von BDI und BDA zu den im Jahre 2000 überarbeiteten OECD-Leitsätzen folgendermaßen beschrieben:

*„Die Leitsätze sind seit ihrer Entstehung rechtlich unverbindlich. Bei ihrer Überarbeitung wurde dieser Grundsatz von Gewerkschaften und NGOs stark in Frage gestellt. Sie forderten verbindliche Vorgaben für multinationale Unternehmen, die z.T. mit aufwendigen Umsetzungs- und Überprüfungsverfahren verbunden gewesen wären. BDI und BDA hingegen setzten sich [...] erfolgreich für eine uneingeschränkte Beibehaltung der rechtlichen Unverbindlichkeit ein. [...] Dies ist nach Ansicht der Verbände entscheidende Voraussetzung für die breite Akzeptanz und Anwendung der Leitsätze bei den Unternehmen.“\*\*\**

Diese Haltung zeigte sich auch bei dem Dialogprozess, den das Bundesumweltministerium im Vorfeld zu Johannesburg mit Wirtschaft, Gewerkschaften und NGOs durchführte, um gemeinsame Grundsätze zur Stärkung des Umweltschutzes bei deutschen Auslandsinvestitionen zu erarbeiten.\*\*\*\* In einer Pressemitteilung des BDI vom 31. Juli 2002, die anlässlich des Ausstiegs des Verbandes aus dem Dialogprozess veröffentlicht wurde, wird unmissverständlich klar gestellt:

*„Der BDI hat sich entschieden, den ‚Grundsätzen zur Stärkung von Umweltschutz bei Direktinvestitionen‘ nicht zuzustimmen und das Projekt nicht weiter zu verfolgen. [...] Grund für das Scheitern der Umwelt-Erklärung ist, dass die Umweltverbände [...] den Versuch unternommen haben, eine zusätzliche Klausel in den Text der Vereinbarung einzufügen. Demnach seien die Grundsätze lediglich als ein Zwischenschritt auf dem Weg zu notwendigen weitergehenden zwischenstaatlichen Regeln für transnational agierende Unternehmen anzusehen. Damit haben die Umweltverbände einseitig gegen den Geist der Freiwilligkeit der Vereinbarung verstoßen [...].“*

Abgesehen davon, dass die Aussage des BDI nachgewiesenermaßen falsch ist, weil die erwähnte Anmerkung der NGOs sich außerhalb des eigentlichen Textes der geplanten Vereinbarung befand, macht sie deutlich, dass der BDI nicht nur eine Abkehr vom Grundsatz der Freiwilligkeit bei Verhaltenskodizes rigoros ablehnt, sondern auch den kontinuierlichen Dialog über Unternehmensverantwortung mit all denen, die seine Meinung nicht teilen.

\* BDI (2000), S. 3

\*\* ebd., S. 5

\*\*\* Arbeitgeber Magazin Nr. 3/53 – 2001: 'Multis' unter kritischer Beobachtung, S. 13.

\*\*\*\* Vgl. dazu die Kurzbewertung von Feldt/Martens und den Entwurf der Grundsätze in: DGB-Bildungswerk/terre des hommes/WEED (Hg.)(2003).

*„to foster openness and dialogue with employees and the public, anticipating and responding to their concerns about the potential hazards and impacts of operations, products, wastes, or services, including those of trans-boundary or global significance.“*

Die Einhaltung der Grundsätze wird durch unternehmensinternes Monitoring überwacht. Zusätzlich können einzelne Unternehmen auf freiwilliger Basis externe Prüfungen durchführen lassen. Sanktionen sind keine vorgesehen.

Praktisch sieht die Arbeit im Rahmen der Business Charter for Sustainable Development Unternehmensberichte über Umweltmanagement, die Ausrichtung internationaler Konferenzen und Symposien sowie die Veranstaltung von Workshops von ICC und nationalen Handelskammern vor. Alle zwei Jahre wird in Zusammenarbeit mit dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) zudem der Millennium-Umweltpreis vergeben. Auch mit dem Global Compact (siehe unten) arbeitet die Initiative zusammen.

Auf die Metallbranche fokussiert ist die **Sustainable Development Charter**, die 1991 geschaffen wurde. Sie wird u.a. vom International Council on Metal and the Environment (ICME) getragen.<sup>11</sup> Beteiligt sind weltweit 32 Unternehmen und Verbände, die einen Großteil der globalen Metallproduktion kontrollieren. Unter anderem ist die französisch-deutsche METALEUROPE S.A Mitglied in der Initiative.

Die Charter besteht im Kern aus zwölf Selbstverpflichtungen („Fundamental Principles Of Sustainable Development“), die sich in erster Linie auf Umweltfragen konzentrieren. Als Ziele werden aber auch die Beseitigung der Korruption und die Förderung der Menschenrechte genannt. Die Charter betont darüber hinaus die Bedeutung von Konsultationen und Partizipation sowie die

Verpflichtung zu Berichten an die Öffentlichkeit. Wörtlich heißt es:

*“We acknowledge that consultation and participation are integral to balancing the interests of local communities and other affected organizations and to achieving common objectives. [...] We provide public reports on progress relating to economic, environmental and social performance.“*

Aber überwacht wird die Einhaltung auch dieser Charter ausschließlich durch unternehmensinternes Monitoring. Und auch bei dieser Charter sind keine Sanktionen bei Verstößen gegen die Grundsätze vorgesehen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die genannten freiwilligen Initiativen internationaler Wirtschaftsverbänden eine direkte Mitwirkung zivilgesellschaftlicher Gruppen und Gewerkschaften generell nicht vorsehen. Die Einbeziehung von Betroffenen und die Information der Öffentlichkeit werden lediglich als allgemeine Postulate formuliert. Die Einhaltung der Selbstverpflichtungen wird durchgängig nur im Rahmen unternehmensinternen Monitorings überprüft. Und auch als Referenzrahmen für die Öffentlichkeitsarbeit von NGOs und Gewerkschaften können diese Kodizes i.d.R. nicht dienen, da sie in ihrer Diktion so allgemein gehalten sind, dass Nachweise von Verstößen (bzw. Verstöße selbst) nahezu unmöglich sind. Diese strukturellen Defizite freiwilliger Selbstverpflichtungen der Wirtschaft werden auch von Ronald Köpke und Wolfgang Röhr in ihrem umfassenden Buch über Codes of Conduct unterstrichen. Sie betonen den unverbindlichen Charakter der meisten Codes und beklagen fehlende unabhängige Monitoring-Verfahren. Zudem stellen sie fest, dass Akteure, die außerhalb der Unternehmen stehen, „eine geringe unmittelbare Rolle bei der Entwicklung der Kodizes“ spielen.<sup>12</sup>

### Praktische Erfahrungen von Gewerkschaften und NGOs mit unternehmensinternen Selbstverpflichtungen und Kodizes

So begrenzt die Reichweite freiwilliger Selbstverpflichtungen der Wirtschaft ist, so begrenzt sind auch die praktischen Erfahrungen zivilgesellschaftlicher Organisationen mit diesem Instrumentarium. Denn aufgrund fehlender Berichts- und Verifizierungspflichten der Unternehmen können NGOs die Einhaltung oder Verletzung von Kodizes bestenfalls auf eigene Initiative (und auf eigene Rechnung) überprüfen. D.h. die Beweislast liegt in der Regel bei ihnen. Gerade in Entwicklungs- und Schwellenländern fehlt aber häufig die Infrastruktur, um beispielsweise die Einhaltung von Umweltstandards effektiv zu überwachen.

Oft ist ein erheblicher technischer Aufwand nötig, um schädliche Umwelteinflüsse auch nur aufzuspüren – denn nicht alle Umweltvergehen kann man sehen, riechen oder schmecken. Diese Probleme verschärfen sich noch einmal bei dem Versuch, Verschmutzungen nach wissenschaftlichen Kriterien einem bestimmten Betrieb einwandfrei zuzuordnen. Zu solch einem Nachweis sind nur wenige NGOs im Stande. Greenpeace und Friends of the Earth ist es dennoch immer wieder gelungen, direkte Labornachweise aus eigener Kraft zu liefern (siehe dazu die Beispiele im Anhang). In den meisten Fällen sind die NGOs und Bürgerinitiativen - vor allem im Süden - auf die Kompetenz und Kooperationswilligkeit staatlicher Stellen angewiesen, um den Verdacht gegenüber einem Unternehmen mit überprüfbaren Daten untermauern zu können. Und diese sind selbst häufig dazu nicht in der Lage.

Daher ist es für NGOs oft einfacher und erfolgversprechender, sich bei einem konkreten Verdacht direkt an staatliche Stellen zu wenden, als zu versuchen, den Nachweis schuld-

<sup>11</sup> Vgl.: [www.icme.com](http://www.icme.com) (17.01.2003)

<sup>12</sup> Vgl. Köpke/Röhr (2003), S. 59.

hafter Umweltverschmutzung durch ein Unternehmen selbst zu liefern. Zudem bietet der scheinbare Umweg über staatliche Institutionen zumindest immer dann die Möglichkeit, ein Unternehmen für den verursachten Schaden zur Verantwortung zu ziehen, wenn es gegen die Gesetzgebung des Gastlandes verstoßen hat. Denn wie wir oben gesehen haben, bieten freiwillige Selbstverpflichtungen keinen Hebel, um Unternehmen bei entsprechenden Verstößen zur Rechenschaft zu ziehen.

Dies gilt umso mehr, wenn ein Unternehmen sich infolge öffentlichen Drucks aus einer Investition zurückzieht oder durch Fusion oder transnationale Verflechtung für die Öffentlichkeit „unsichtbar“ wird. Ein Beispiel dafür ist die Ok Tedi Mine in Papua Neuguinea, die über Jahrzehnte tausende von Quadratkilometern Land und Gewässer vergiftet hat. Dem Druck von NGOs, mehr für den Umweltschutz zu tun, begegnete der Hauptanteilseigner, der australische Konzern BHP Billiton, schlichtweg durch Verkauf der Investition. Friends of the Earth kommt in diesem Zusammenhang zu dem Schluss, dass es „für Staaten und Einzelpersonen immer schwieriger [wird], Firmen für ihr Verhalten zur Verantwortung zu ziehen. Fusionen, Übernahmen, Verflechtungen mit anderen Firmen und Namensänderungen machen es fast unmöglich, Unternehmen zu fassen zu bekommen.“<sup>13</sup>

Vor diesem Hintergrund verwundert es kaum, dass wir Beispiele für die konkrete Nutzung von freiwilligen Selbstverpflichtungen transnationaler Unternehmen durch lokale oder international agierende Gruppen und NGOs während der gesamten Recherche zu der vorliegenden Studie nicht ausfindig machen konnten.

Das ist insofern eine wichtige Feststellung, als in den 1990er Jahren manche NGOs noch auf dieses Instrument setzten. Als Beispiel seien hier die jahrelangen Verhandlungen zwischen Shell und einigen europäi-

schen NGOs genannt, die schließlich in einen firmeninternen Code of Conduct mündeten. Als das Instrument durchgesetzt war, erwies es sich für den ihm zugedachten Zweck jedoch als wirkungslos: Die Ölförderung im westafrikanischen Nigeria fand weiterhin unter Verletzung der Menschenrechte und auf Kosten der Umwelt statt. Auch die Tatsache, dass wirksame Boykottdrohungen gegen Shell erst im Zusammenhang mit der geplanten Versenkung der Ölplattform Brent Spa in der Nordsee zustande kamen, passt in das hier gezeichnete Bild: Ausschlaggebend für die Möglichkeiten von NGOs, Transnationale Unternehmen für ihr Umweltverhalten zur Rechenschaft zu ziehen, sind offensichtlich nicht selbstverordnete Verhaltenskodizes der Konzerne, sondern leicht zu verifizierende und öffentlich zugängliche Informationen über entsprechendes Fehlverhalten.

Doch auch der Weg über staatliche Stellen ist für NGOs insbesondere in Schwellen- und Entwicklungsländern mit Problemen behaftet. In Staaten wie China und Burma aber auch in manchen afrikanischen Ländern ist eine kritische Arbeit angesichts der Repressionen gegenüber der Zivilgesellschaft praktisch nicht möglich. Die dezidierte Politik mancher Regierungen, ausländische Investitionen bedingungslos in das Land zu holen, erschwert zusätzlich eine kritische Haltung gegenüber den Investoren. Mit vergleichbaren Problemen sehen sich zivilgesellschaftliche Organisationen auch in den Sonderwirtschaftszonen bzw. den sogenannten Freien Exportzonen konfrontiert. Weltweit gibt es schätzungsweise 2000 solcher Gebiete in über 70 Entwicklungs- und Schwellenländern. In ihnen arbeiten bis zu 100 Millionen überwiegend weibliche Beschäftigte. Viele dieser Sonderwirtschaftszonen sind von der nationalen Arbeitsgesetzgebung ausgenommen, Gewerkschaftsaktivitäten werden behindert oder sind gar verboten.

Angesichts der Schwächen innerbetrieblicher Verhaltenskodizes auf der einen Seite und der Defizite bei der nationalen Durchsetzung grundlegender Arbeitnehmerrechte und einer effektiven Umweltpolitik auf der anderen Seite wird heute verstärkt nach wirksameren Instrumenten gesucht, um die Aktivitäten transnationaler Unternehmen und die (Neben-) Effekte ihrer Produktion zu beeinflussen. Eine zentrale Rolle spielen dabei die Multistakeholder-Ansätze und die Initiativen auf zwischenstaatlicher Ebene.

<sup>13</sup> Friends of the Earth International et. al. (2002), S. 2.

### 2. Multistakeholder-Initiativen

**A**ngesichts der Defizite rein innerbetrieblicher Verhaltenskodizes gewannen in den letzten Jahren neue Initiativen an Bedeutung, an denen nicht nur Unternehmen sondern auch die von ihren Aktivitäten betroffenen Gruppen („Stakeholder“) in unterschiedlichen Konstellationen beteiligt sind. Solche „Multistakeholder-Ansätze“ sind Ausdruck eines neuen Paradigmas internationaler Zusammenarbeit, das in „globalen Partnerschaften“ (Kofi Annan), „Koalitionen des Wandels“ („coalitions for change“, James Wolfensohn) oder globalen Politiknetzwerken („global public policy networks“) staatlicher und privater Akteure die Zukunft internationaler Zusammenarbeit jenseits des traditionellen Multilateralismus der Nationalstaaten sieht.<sup>14</sup>

Die aktuellen Multistakeholder-Ansätze gehen zurück auf die Rio-Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992. Sie verabschiedete mit der Agenda 21 ein Aktionsprogramm, das sich in einem Hauptteil ausschließlich der stärkeren Zusammenarbeit wichtiger gesellschaftlicher Gruppen, der sog. „major groups“, widmet. Im Rio-Folgeprozess setzte vor allem die UN-Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) diesen Ansatz in ihrer Arbeit um. Seinen vorläufigen Höhepunkt erreichte der Trend beim Johannesburg-Gipfel im September 2002. Dort bildeten über 200 Partnerschafts-Initiativen öffentlicher und privater Akteure, die sogenannte „Type-2-Outcomes“ einen integralen Bestandteil des offiziellen Prozesses<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> S. dazu auch: Wolfgang H. Reinicke/Francis M. Deng (2000): *Critical Choices. The United Nations, networks, and the future of global governance.* Ottawa.

<sup>15</sup> Im Vorbereitungsprozess zu Johannesburg wurde zwischen den offiziellen zwischenstaatlichen Ergebnissen des Gipfels, d.h. der Abschlussdeklaration und dem Umsetzungsprogramm, („Type 1“) und den Partnerschaftsinitiativen („Type 2“) unterschieden. Vgl. zu einer

#### **Beteiligung von NGOs und Gewerkschaften bei den wichtigsten Multistakeholder-Initiativen**

Zur Verankerung ökologischer und sozialer Standards in Unternehmensaktivitäten sind in den letzten 10 Jahren eine Vielzahl von Multistakeholder-Initiativen entstanden, an denen NGOs und Gewerkschaften in unterschiedlichem Ausmaß beteiligt sind. Zu den wichtigsten Initiativen zählen der Forest Stewardship Council (FSC), der Marine Stewardship Council (MSC), die Ethical Trading Initiative (ETI), die Global Reporting Initiative (GRI), ISO 14000, Social Accountability International (SA 8000) sowie die wachsende Zahl Globaler Rahmenabkommen zwischen Transnationalen Unternehmen und internationalen Gewerkschaftsdachverbänden (Global Framework Agreements).

Der **Forest Stewardship Council (FSC)**<sup>16</sup> ist eine Initiative zur Zertifizierung von Holzprodukten aus nachhaltiger Waldbewirtschaftung. Grundlage der Arbeit des FSC sind zehn Prinzipien für eine nachhaltige Forstwirtschaft. Auf dieser Basis werden in den verschiedenen nationalen Komitees spezifische, detaillierte Standards für das FSC-Zertifikat erarbeitet. Formal ist der FSC ein Verein, der 1993 nach mexikanischem Recht gegründet wurde. Er hat seine Geschäftsstelle kürzlich nach Bonn verlegt.

Im FSC arbeiten Umweltorganisationen, Gewerkschaften, Waldbesitzer, die holzverarbeitende Industrie und der Handel zusammen, die ihre Interessen in den drei Kammern des FSC (Wirtschaftskammer, Sozialkammer, Umweltkammer) vertreten. Diese Kammern gehen auf einen Beschluss der FSC Vollversammlung von 1996 zurück, die Mitgliedschaft

ersten Analyse dieser Type-2-Initiativen auch Witte et. al. (Hg.) (2003).

<sup>16</sup> Vgl. [www.fscoax.org](http://www.fscoax.org) (11.01.2003)

nach sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Kriterien zu strukturieren und dementsprechende Kammern einzurichten.

Das FSC sieht die Beteiligung von Gewerkschaften in der Sozialkammer und die von umweltpolitischen NGOs in der Umweltkammer vor. In Deutschland sind neben VertreterInnen der Forstwirtschaft und des Holzhandels im FSC u.a. beteiligt die IG Metall, die IG Bauen-Agrar-Umwelt, Greenpeace, BUND, WWF, NABU, Robin Wood und Urgewald.

Ähnlich wie der FSC funktioniert auch der **Marine Stewardship Council (MSC)**<sup>17</sup>, der 1997 gegründet wurde. Er ist aus einer gemeinsamen Initiative von Unilever („Käpt'n Iglo“) und dem WWF hervorgegangen und nahm seine Arbeit 1999 auf. Der Council hat ein unabhängiges Zertifizierungssystem und entsprechende Prinzipien für eine nachhaltige Fischereiwirtschaft entwickelt. Ziel ist es, die Überfischung der Weltmeere durch die Einhaltung freiwilliger Standards zu verhindern. In dem Council arbeiten auf der einen Seite zivilgesellschaftliche Organisationen, auf der anderen Seite VertreterInnen der Fischereiwirtschaft und des Handels zusammen. Sie sind im Vorstand des Rates, vor allem aber im sogenannten „Stakeholder Council“ vertreten.

Die Förderung und Einhaltung der grundlegenden internationalen Arbeitsstandards hat sich die **Ethical Trading Initiative (ETI)**<sup>18</sup> zum Ziel gesetzt. Sie wurde im Januar 1998 in Großbritannien gegründet und nahm ihre Arbeit mit finanzieller Unterstützung der britischen Regierung im Oktober 1998 auf. Die Mitgliedschaft besteht z. Zt. aus 30 Unternehmen (u.a. Body Shop, Levi Strauss, Marks and Spencer), 15 NGOs (u.a. Oxfam, Christian Aid, War on Want und World Development Movement) und

<sup>17</sup> Vgl. [www.msc.org](http://www.msc.org) (17.01.2003)

<sup>18</sup> Vgl. [www.ethicaltrade.org](http://www.ethicaltrade.org) (16.01.2003)

vier Internationalen Gewerkschaftsverbänden (u.a. dem Internationalen Bund Freier Gewerkschaften - IBFG). Die Mitgliedsunternehmen verpflichten sich, einen „Base Code“ einzuhalten, der neben den Kernarbeitsnormen der ILO eine Reihe weiterer ILO-Konventionen (zu Gesundheits- und Sicherheitsstandards, existenzsicherndem Einkommen (living wage), usw.) umfasst. Zudem sollen die Unternehmen auch ihre Zulieferer „ermutigen“, den Code zu befolgen. Um die Einhaltung des Codes zu überwachen, sind Berichtspflichten für die Unternehmen sowie Formen des Monitoring und der unabhängigen Verifizierung vorgesehen. Sie wurden in der ersten Phase der Initiative im Rahmen verschiedener Pilotprojekte getestet.

Gewerkschaften und NGOs sind in den Entscheidungsgremien der ETI neben den Unternehmen paritätisch vertreten. Außerdem sollen sie die Einhaltung des Codes durch die beteiligten Unternehmen im Rahmen unabhängiger Verifizierungsverfahren überwachen. Für Arbeiter in den Unternehmen sind vertrauliche Berichts- und Beschwerdeverfahren vorgesehen.

Das unternehmerische Berichtswesen steht im Zentrum der **Global Reporting Initiative (GRI)**<sup>19</sup>. Dabei handelt es sich um ein Projekt, das 1997 von der US-amerikanischen Coalition for Environmentally Responsible Economies (CERES) und dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) ins Leben gerufen wurde. Die GRI nahm ihre Arbeit offiziell im Jahr 2002 auf. Sitz der Initiative ist Amsterdam. Die GRI entwickelt Leitlinien für die Sozial- und Umweltberichterstattung (weiter). Darüber hinaus versucht die Initiative, Unternehmen dazu zu bewegen, von sich aus die Öffentlichkeit über die sozialen und ökologischen Auswirkungen ihrer Tätigkeit zu informieren. Zusätzlich versucht GRI das entsprechende Berichtswesen international zu harmonisieren. Grundsätzliches Ziel ist es, einen

gemeinsamen Rahmen für die Nachhaltigkeitsberichterstattung („A common framework for sustainability reporting“) zu schaffen. Eine Überwachung der Berichte und Formen der Zertifizierung oder Verifizierung durch die GRI sind ausdrücklich nicht vorgesehen.

Im Februar 2003 waren auf der Website der GRI 147 Industrieunternehmen, 26 Finanzdienstleister, 13 Unternehmensverbände, 68 NGOs, vier Gewerkschaftsdachverbände, 12 Behörden und internationale Organisationen, sowie eine Reihe von Consulting-Firmen, Stiftungen und Bildungseinrichtungen als „Stakeholder“ aufgeführt. Von deutscher Seite sind u.a. BASF, Bayer, Opel, Siemens, VAW Aluminium und VW, der Verband der chemischen Industrie sowie Transparency International und das Wuppertal Institut beteiligt.

Die Mitwirkungsmöglichkeiten zivilgesellschaftlicher Akteure werden in der Kurzfassung der „2002 Sustainability Reporting Guidelines“ folgendermaßen umrissen:

*“GRI invites all parties to join this “work in progress” – through Guidelines testing, working groups, dialogues, feedback sessions, and through participation in GRI’s governance – to ensure that both its process and products achieve the level of excellence and legitimacy to which it is firmly committed.”<sup>20</sup>*

Ausschließlich auf das Umweltverhalten von Unternehmen zielt die **ISO 14000 Serie** der Internationalen Organisation für Standardisierung (ISO)<sup>21</sup>. Sie soll die Errichtung von betrieblichen Umweltmanagementsystemen fördern. Die ISO 14000 Normen, insbesondere ISO 14001, regeln hauptsächlich die Verfahren zur Planung und Kontrolle von Umweltschutzziele innerhalb eines Unternehmens. Die Ziele selbst werden vom Unternehmen in Eigenregie definiert. Bei der ISO 14000 Serie handelt es sich daher genau genom-

men nicht um Umwelt- sondern vielmehr um Managementstandards.

Verbunden sind die ISO-Normen mit einem Zertifizierungssystem. Bis Ende 2001 wurden 36.765 Zertifikate in 112 Ländern nach ISO 14000 ausgestellt.

Die ISO-Standards beruhen auf folgenden Prinzipien<sup>22</sup>:

- ◆ Konsens (“The views of all interests are taken into account: manufacturers, vendors and users, consumer groups, testing laboratories, governments, engineering professions and research organizations.”)
- ◆ Sektorweite oder -übergreifende Anwendung (“Global solutions to satisfy industries and customers worldwide.”)
- ◆ Freiwilligkeit (“International standardization is market-driven and therefore based on voluntary involvement of all interests in the market-place.”)

Die Arbeit der ISO ist weitgehend dezentralisiert und erfolgt in einem hierarchischen System von rund 2850 Technischen Ausschüssen, Unterausschüssen und Arbeitsgruppen. In ihnen arbeiten Experten von Unternehmen, Forschungseinrichtungen, Regierungsbehörden, Verbraucherorganisationen und internationalen Organisationen als gleichberechtigte Partner („equal partners“) zusammen.

Das Prinzip von ISO, die Formulierung der Umweltschutzziele den Unternehmen selbst zu überlassen und nur die Planung, Umsetzung und Kontrolle zu bewerten, führt allerdings zu wenig aussagekräftigen Resultaten. In einer von UNCTAD in Auftrag gegebenen Studie über Selbstregulierung und Umweltmanagement wird in Bezug auf die ISO 14000 Serie folgerichtig festgestellt:

*“If a policy created by a corporation or industry association is inadequate, then no amount of im-*

<sup>19</sup> Vgl. [www.globalreporting.org](http://www.globalreporting.org) (18.01.2003)

<sup>20</sup> Global Reporting Initiative (2002), S. 9.

<sup>21</sup> Vgl. [www.iso.org](http://www.iso.org) (19.02.2003)

<sup>22</sup> Vgl.

[www.iso.org/iso/en/stdsdevelopment/whowhen/how/how.html](http://www.iso.org/iso/en/stdsdevelopment/whowhen/how/how.html) (19.02.2003)

### Box 2: Deutsche Firmen, die ein Globales Rahmenabkommen abgeschlossen haben

(Stand Februar 2003)

Firma	Branche	Gewerkschaftsverband	Jahr
Faber Castell	Schreibwaren	International Federation of Building and Woodworkers (IFBWW)	1999
Freudenberg	Chemische Industrie	International Federation of Chemical, Energy, Mine and General Workers Unions (ICEM)	2000
Hochtief	Baugewerbe	International Federation of Building and Woodworkers (IFBWW)	2000
Volkswagen	Autohersteller	International Metalworkers' Federation (IMF)	2002
DaimlerChrysler	Autohersteller	International Metalworkers' Federation (IMF)	2002

*plementation activity, monitoring, publicizing and so on, will make it more adequate. [...] There is a management aphorism, that 'if you don't know which way you're going, any road will get you there.' In the same way, it is the direction and targets of these codes that need to be assessed before the 'mileage' is monitored and measured."*<sup>23</sup>

Angelehnt an das Vorbild von ISO, aber ausgerichtet auf den sozialen Bereich ist der Standard **SA 8000**. Dieser Standard wurde 1997 von dem US-amerikanischen Forschungsinstitut Council on Economic Priorities (CEP) geschaffen. Der Rat gründete in diesem Jahr den Council on Economic Priorities and Accreditation Agencies (CEPAA). Diese Organisation wurde im Sommer 2000 in **Social Accountability International (SAI)**<sup>24</sup> umbenannt. Sie hat ihren Sitz in New York. Ziel von SAI ist die Förderung internationaler Arbeitsstandards durch freiwillige Selbstverpflichtungen der beteiligten Unternehmen verbunden mit einem umfassenden Berichts-, Verifizierungs- und Zertifizierungsverfahren. Grundlage ist der Standard SA 8000, der ähnlich wie bei der ETI die Kernarbeitsnormen der ILO sowie einige weitere ILO-Standards umfasst. Unterzeichnet haben SA 8000 unter anderem Avon, Chiquita, Toys 'R' Us, und aus Deutschland der Otto Versand und Voegele Mode. Beteiligt sind daneben einige, hauptsächlich US-amerikanische NGOs und öffentliche Einrichtungen.

Die Mitwirkung von Gewerkschaften und NGOs sieht SAI auf vier Ebenen vor:<sup>25</sup>

- ◆ *"Auditing – by seeking accreditation through SAI.*
- ◆ *Training Provider – working with SAI or independently to offer Worker Training, Supplier Training, Supply Chain Management Training, or others.*
- ◆ *Watchdog Organization – conducting research and/or filing complaints or appeals about potential problems among SA8000-certified facilities.*
- ◆ *Consulting Organization – conducting preparatory and/or pre-certification audits for companies."*

Zu einem relativ neuer Typ von Multistakeholder-Initiative gehören die **Globalen Rahmenabkommen (Global Framework Agreements)** zwischen einzelnen TNCs und den jeweiligen internationalen Gewerkschaftssekretariaten bzw. –dachverbänden. Mittlerweile gibt es rund 20 derartiger Abkommen, darunter fünf mit Beteiligung deutscher Unternehmen (s. Box 2). Inhalt dieser Vereinbarungen sind in erster Linie die Verpflichtung zur Einhaltung von Mindeststandards beim Arbeitsschutz und die Rechte von ArbeitnehmerInnen.

Die Globalen Rahmenabkommen deutscher Unternehmen sehen folgende Mitwirkungsmöglichkeiten für Gewerkschaften und ArbeitnehmervertreterInnen vor:

**Faber Castell**<sup>26</sup>: Das Abkommen bezieht sich ausdrücklich auch auf Belange des Umweltschutzes und sieht ein Monitoring Committee vor. Dieses Committee setzt sich paritätisch aus VertreterInnen des Unternehmens und der IG Metall bzw. der IFBWW zusammen. Es soll die Umsetzung des Rahmenabkommens überwachen.

**Freudenberg**<sup>27</sup>: Es sind jährliche Treffen zwischen Arbeitgeber und Gewerkschaften vereinbart. Die ICEM wird ausdrücklich aufgefordert, dem Unternehmen Verstöße gegen das Rahmenabkommen sofort auf direktem Wege mitzuteilen. ICEM weist darauf hin, dass im Gegensatz zu den internen Verhaltenskodizes von TNCs das Rahmenabkommen mit Freudenberg durch die Gewerkschaften vollständig verifizierbar ist.

**Hochtief**<sup>28</sup>: Gewerkschaften (IG BAU, IFBWW, sowie der Betriebsrat von Hochtief und die Betriebsräte von Unternehmen mit Vertragsbeziehungen zu Hochtief) sind aufgefordert, Verstöße gegen das Rahmenabkommen umgehend zu melden. Ein Beauftragter von Hochtief wird speziell für die Belange des Rahmenabkommens abgestellt.

**Volkswagen**<sup>29</sup>: Der Weltbetriebsrat von VW diskutiert die Umsetzung des Rahmenabkommens mit dem Management. Falls notwendig, werden

<sup>23</sup> UNCTAD (1996), S.86.

<sup>24</sup> Vgl. [www.sa-intl.org](http://www.sa-intl.org) (17.02.2003)

<sup>25</sup> Vgl. [www.sa-intl.org/Participation%20Opportunities/ParticipationOpportunities.htm](http://www.sa-intl.org/Participation%20Opportunities/ParticipationOpportunities.htm) (17.02.2003)

<sup>26</sup> Vgl. [www.ifbww.org/xsite/faber-castell.html](http://www.ifbww.org/xsite/faber-castell.html) (18.02.2003)

<sup>27</sup> Vgl. [www.icem.org/update/upd2002/upd02-04.html](http://www.icem.org/update/upd2002/upd02-04.html) (18.02.2003)

<sup>28</sup> Vgl. [www.ifbww.org/xsite/hochtief.html](http://www.ifbww.org/xsite/hochtief.html) (18.02.2003)

<sup>29</sup> Vgl. <http://www.imfmetal.org/main/index.cfm?id=47&lid=2&cid=7214> (19.02.2003)

„angemessene Maßnahmen“ vereinbart. Ausdrücklich wird darauf hingewiesen, dass Dritte aus der Erklärung keinerlei Rechte ableiten können.

**Daimler Chrysler**<sup>30</sup>: Im Rahmenabkommen ist keine formelle Überwachungs- und Beschwerdefunktion der Gewerkschaften vorgesehen. Die Zuständigkeit für die Überwachung liegt bei den jeweiligen Betriebsleitungen und der Konzernrevision. Für die Einhaltung der Grundsätze sind die Geschäftsleitungen der jeweiligen Einheiten verantwortlich; sie werden hierfür „geeignete Maßnahmen“ ergreifen. Sie benennen Ansprechpartner, an die sich Geschäftspartner, Kunden und Beschäftigte im Einzelfall wenden können. Aus einer Eingabe dürfen keine nachteiligen Folgen für den resultieren, der sie vorbringt. Die Konzernrevision achtet bei ihren Prüfungen ebenfalls auf die Einhaltung dieser Grundsätze und nimmt sie in ihre Prüfkriterien auf. Zusätzlich steht bei der Konzernrevision eine zentrale Hotline zur Verfügung. Diese ist Anlaufstelle, soweit die Einhaltung dieser Grundsätze auf der dezentralen Ebene nicht ausreichend gewährleistet ist. Die Konzernleitung berichtet und berät mit den internationalen Arbeitnehmervertretungen regelmäßig über die Wahrnehmung sozialer Verantwortung im Unternehmen und die Umsetzung dieser Grundsätze.

### Praktische Erfahrungen von NGOs und Gewerkschaften mit Multistakeholder-Ansätzen

Die praktischen Erfahrungen von zivilgesellschaftlichen Organisationen mit Multistakeholder-Initiativen sind naturgemäß umfangreicher als bei Verhaltenskodizes, da NGOs und/oder Gewerkschaften *qua definitione* an diesen Initiativen beteiligt sind und sowohl bei der Entstehung als auch bei der Umsetzung eine aktive Rolle spielen.

Gleichzeitig sind allerdings die meisten hier behandelten Initiativen noch relativ jung. Daher sind die praktischen Erfahrungen mit diesen Initiativen begrenzt; im Fall des Marine Stewardship Council und der Arbeit der Global Reporting Initiative liegen fast keine Evaluierungen von NGOs vor. Auch über die Aktivitäten der Internationalen Organisation für Standardisierung (ISO 14000ff) gibt es, obwohl wesentlich älter, von Seiten der Zivilgesellschaft bislang kaum Erfahrungsberichte. Dieser Abschnitt wird sich daher auf praktische Erfahrungen mit der Ethical Trading Initiative, mit Social Accountability International (SA 8000), mit dem Forest Stewardship Council sowie mit den Globalen Rahmenabkommen zwischen Unternehmen und Gewerkschaftsverbänden konzentrieren.

Bei **Social Accountability International** (SA 8000) besteht ein praktisches Hindernis für die Mitwirkung darin, dass die Mitgliedsbeiträge für teilnehmende Unternehmen und NGOs erheblich sind. Sie sind nach Umsatz gestaffelt und reichen von 1.500 US-Dollar bei einem Jahresumsatz unter 20 Mio. US-Dollar bis zu 15.000 US-Dollar, wenn der Jahresumsatz 10 Mrd. US-Dollar übersteigt. Auch wenn davon auszugehen ist, dass die meisten NGOs und Gewerkschaften weniger als 25 Mio. US-Dollar umsetzen und gemeinnützigen Organisationen 20 Prozent Rabatt gewährt wird, sind mit der formellen Mitgliedschaft bei SAI doch Aufwendungen von mindestens

1.200 US-Dollar pro Jahr verbunden. Für kleine und mittlere NGOs und insbesondere für zivilgesellschaftliche Gruppen aus dem Süden ist dies nicht finanzierbar.

Im Beratenden Ausschuss der Initiative sind NGOs aus dem Süden kaum beteiligt. Die überwiegende Mehrheit kommt aus den USA und nur eine aus einem Entwicklungsland (Brasilien)<sup>31</sup>. Chinesische Organisationen sind nicht vertreten, obwohl SAI gerade im südlichen China viele Betriebe zertifiziert hat.

Daher ist es auch nicht verwunderlich, dass inhaltliche Kritik an der Arbeit von SAI gerade aus dem Fernen Osten kommt. LARIC, eine Koalition aus Gewerkschaften und NGOs in Hongkong sieht in ihr eher ein kosmetisches Instrument und bezweifelt grundsätzlich, dass kommerzielle Audit-Unternehmen in der Lage sind, ein Sozialaudit angemessen durchzuführen<sup>32</sup>. Darüber hinaus wird von NGOs kritisiert, dass „*der SA 8000 Standard aufgrund seines Charakters vor allem ein Zertifizierungssystem für einzelne Fabriken und nicht für transnationale Markenunternehmen inklusive ihrer Lieferketten ist.*“<sup>33</sup> Die Verantwortung und die Kosten für die erforderlichen Verbesserungen der Arbeitsbedingungen werden auf die Produzenten in den Entwicklungsländern abgewälzt.

Die Kosten stellen bei der **Ethical Trading Initiative** (ETI) keinen derart limitierenden Faktor dar wie bei SAI. Das britische Entwicklungsministerium hatte für die erste Phase (1998 bis 2001) zweckgebundene Mittel in Höhe von 850.000 US-Dollar bereit gestellt und auch 2002 kamen umgerechnet wieder über 400.000 US-Dollar (250.000 englische Pfund) aus dem britischen

<sup>30</sup> Vgl. <http://www.imfmetal.org/main/index.cfm?id=47&lid=2&cid=7524> (19.02.2003)

<sup>31</sup> Vgl. [www.cepaa.org/AboutSAI/Boards.htm](http://www.cepaa.org/AboutSAI/Boards.htm) (20.02.2003)

<sup>32</sup> Vgl. LARIC (1999): No illusions. Against the global cosmetic SA 8000. Hongkong. Zitiert nach Wick (2001), S. 37.

<sup>33</sup> Vgl. IG Metall (Hg.) (2001): Weltweit gegen Sozialdumping. Frankfurt a.M. S. 41.

Staatshaushalt.<sup>34</sup> Dennoch sind auch bei ETI nur wenige NGOs aus dem Süden Mitglied – unter anderem das Central American Women's Network.

Ein anderes, im Zusammenhang mit SAI bereits angesprochenes Problem stellt sich jedoch auch für Unternehmen, die sich dem Überprüfungsprozess durch ETI unterziehen: Von den lokalen Produzenten wird erwartet, dass sie die erforderlichen Kosten für die Anpassung ihres Betriebes an die ETI-Standards selber tragen, während die ETI-Mitgliedsunternehmen lediglich ermahnt werden, ihren Lieferanten angemessene Preise zu zahlen. Auch hier ist also letztlich nicht garantiert, dass die entstehenden Kosten sich in den Bilanzen der Transnationalen Unternehmen niederschlagen.

Ihrem Charakter nach kann die ETI derzeit für NGOs und Gewerkschaften nicht als umfassendes Überwachungsinstrument gegenüber transnationalen Handelsunternehmen dienen. In der bisherigen Pilotphase konzentrierte sich ETI vielmehr auf Projektarbeit, wie sie in der herkömmlichen Entwicklungszusammenarbeit als *capacity building* bekannt ist. Der jüngste Jahresbericht nennt dafür eine Reihe von Beispielen, etwa ein Weinbauprojekt in Südafrika, bei dem ein dreigliedriges lokales Gremium geschaffen wurde, das zukünftig Inspektionen vor Ort durchführen soll; ein Monitoringprojekt für die Textilindustrie in Sri Lanka; und die Produktion von zwei Handbüchern für den simbabwischen Gartenbausektor, die zur Weiterbildung von Inspektoren und zum „*training of trainers*“ verwendet werden sollen.<sup>35</sup>

Nach Angaben der Initiative konnten - trotz ihrer Begrenztheit - in den Pilotprojekten die Arbeitsbedingungen der Betroffenen tatsächlich verbessert werden. Und auch auf Unternehmerseite trug die ETI zu einem geschärften Verständnis der entsprechenden Verantwortlichkeiten bei.

<sup>34</sup> Vgl.:

[http://www.ethicaltrade.org/pub/publications/ann-rep/2001nocss\\_en/](http://www.ethicaltrade.org/pub/publications/ann-rep/2001nocss_en/) (20.02.2003)

<sup>35</sup> Ebd.

### Box 3: Fallbeispiel „Eukalyptusplantagen in Brasilien“

Ende 2002 hat das World Rainforest Movement (WRM) die FSC-Zertifizierung von zwei großen Eukalyptus-Plantagen in Brasilien kritisiert: Einer 235.886 Hektar großen zertifizierten Fläche der V&M Florestal Ltda. Company und eine 13.287 Hektar großen Plantage von Plantar Reflorestamentos S.A. V&M Florestal ist ein Tochterunternehmen des deutsch-französischen Stahlkonzerns Vallourec & Mannesmann (V&M). Aus den Eukalyptusbäumen wird Holzkohle produziert, die größtenteils zum Stahlkochen verwendet wird; teilweise geht sie als Grillkohle in den Handel. Der Evaluierungsbericht\*, der von einem siebenköpfigen Expertenteam für das World Rainforest Movement verfasst wurde, beschuldigt die Unternehmen, ökologische und soziale Standards, die Voraussetzung für die Vergabe des FSC-Siegels sind, zu verletzen. Außerdem wirft sie den Zertifizierungsfirmen SGS (Société Générale de Surveillance) und SCS (Scientific Certification Systems) schwerwiegende Fehler vor: Sie hätten beispielsweise versäumt, die Rahmenbedingungen für die Eukalyptus-Plantagen in ihre Betrachtungen mit einzubeziehen, und dadurch eine Reihe wichtiger sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Aspekte unberücksichtigt gelassen. Es seien nur wenige der Betroffenen befragt worden und dabei sei sehr selektiv vorgegangen worden. So seien von den Zertifizierungsfirmen einige der schwerwiegenden Verstöße der Unternehmen nicht berücksichtigt worden:

- ◆ Es wurde keine Umweltverträglichkeitsprüfung, wie sie durch brasilianische Gesetze vorgeschrieben ist, durchgeführt.
- ◆ Es gibt Konflikte über die Besitzrechte für das bebaute Land, sowohl mit der lokalen Bevölkerung als auch mit der Staatsregierung.
- ◆ Im März 2002 wurden beide Firmen vom Regionalen Arbeiterkommissariat wegen Missachtung der brasilianischen Arbeitsgesetze verklagt (wegen illegaler Vertragsvergabe an Sub-Unternehmer und wegen erniedrigender und gefährlicher Arbeitsbedingungen); ein Verfahren ist noch im Gange.
- ◆ Die meisten Arbeiter sind als Sub-Unternehmer beschäftigt, was bedeutet, dass sie weniger Rechte und Vergünstigungen genießen als die direkt bei den Unternehmen Angestellten.
- ◆ Es existieren Schwarze Listen, was auf die Verfolgung von Arbeitern hindeutet, v.a. der gewerkschaftlich organisierten und deren Führer (Verstoß gegen die ILO-Konventionen 87 und 98).

Außerdem werden durch die Plantagen eine Reihe ökologischer Probleme verursacht, die mit der Art der Bewirtschaftung der Eukalyptus-Plantagen zusammenhängen:

- ◆ Flüsse und Wasser-Ressourcen trocknen aus
- ◆ Die Bodenerosion nimmt zu
- ◆ Die Biodiversität in der Region nimmt ab
- ◆ Die Bevölkerung, die Fauna und Wasserquellen werden vergiftet

Als Schlussfolgerung empfiehlt der Evaluierungsbericht u.a., der FSC solle künftig zwei verschiedene Label verteilen: eines für herkömmlich bewirtschaftete Wälder und eines für Monokulturen oder Plantagen, da die Prinzipien des FSC nicht für beide Wald-Formen uneingeschränkt geeignet seien. Für Monokulturen und Plantagen sollten neue und spezielle Kriterien gefunden werden, die auch die lokalen Gemeinden und ihre sozialen, kulturellen und ökologischen Bedingungen und Bedürfnisse berücksichtigen.

Die Konsequenz für die Betreiber der beiden Plantagen wäre die Beseitigung der negativen ökologischen und sozialen Auswirkungen ihrer Aktivitäten – oder die Aberkennung des FSC-Siegels.

\* Vgl. World Rainforest Movement (Hg.) (2002)

Der **Forest Stewardship Council** (FSC) zählt zweifellos zu den Multistakeholder-Initiativen, die unter NGOs und Gewerkschaften die größte Akzeptanz genießen. Die Beteiligung von so namhaften wie gegenüber Kooperationsprojekten mit der Wirtschaft kritischen Umweltorganisationen wie Greenpeace, BUND und Robin Wood kann als grundsätzliches Indiz dafür gewertet werden, dass die Beteiligungsmöglichkeiten für zivilgesellschaftliche Organisationen und die Effektivität der Initiative von ihnen als zufriedenstellend angesehen werden. Auch die wachsende Durchsetzung des FSC-Siegels in den Verbrauchermärkten spricht für eine umfassende Unterstützung durch NGOs auch in den Außenbeziehungen des FSC (Bewusstseinsbildung/Lobbying).

Dennoch bietet auch eine derart breit unterstützte Initiative keine Garantie für eine fehlerfreie Unternehmensüberwachung – insbesondere von transnationalen Holzproduzenten in Entwicklungsländern. Dies wurde Ende 2002 deutlich, als das World Rainforest Movement (WRM) die Zertifizierung von zwei großen Eukalyptus-Plantagen in Brasilien kritisierte: Einer 235.886 Hektar großen zertifizierten Fläche der V&M Florestal Ltda. Company und eine 13.287 Hektar großen Plantage von Plantar Reflorestamentos S.A.<sup>36</sup>. V&M Florestal ist ein Tochterunternehmen des deutsch-französischen Stahlkonzerns Vallourec & Mannesmann (V&M). Aus den Eukalyptusbäumen wird Holzkohle produziert, die größtenteils zum Stahlkochen verwendet wird; teilweise geht sie als Grillkohle in den Handel. Die Studie des WRM wirft den Unternehmen vor, ökologische und soziale Standards, die Voraussetzung für die Vergabe des FSC-Siegels sind, zu verletzen. Zum Teil hätten die Unternehmen dabei auch gegen brasilianisches Recht verstoßen. Die Studie fordert die Beseitigung der Missstände durch die betroffenen Unternehmen und empfiehlt FSC aufgrund dieser Erfahrungen

gen die Einführung eines zusätzlichen Siegels, dessen Prinzipien und Kriterien speziell für Plantagen gelten sollen (vgl. Box 3).

Dieses Fallbeispiel zeigt, dass selbst eine Multistakeholder-Initiative wie der FSC, in der NGOs und Gewerkschaften aktiv mitarbeiten, gelegentlich auf die Kontrolle unabhängiger Dritter angewiesen ist.

*Rahmenvereinbarungen in allen transnationalen Konzernen ein, wo unsere Mitgliedsorganisationen Mitglieder haben.*<sup>37</sup>

Der IMF sieht in den Globalen Rahmenabkommen erhebliche Vorteile gegenüber den traditionellen unternehmensinternen Verhaltenskodizes. Diese Vorteile fasst er folgendermaßen zusammen:<sup>38</sup>

**Box 4: Verhaltenskodizes und Globale Rahmenabkommen im Vergleich**

Codes of Conduct	Globale Rahmenabkommen
Unilaterale Initiativen	Zwischen Arbeitnehmervertretung und Konzernleitung ausgehandelt
Erkennen nicht unbedingt alle Kernarbeitsnormen an	Erkennen alle Kernarbeitsnormen an
Erfassen nur selten Lieferanten	Erfassen in der Regel Lieferanten
Kontrolle, falls überhaupt durch die Konzernleitung	Gewerkschaften sind an der Umsetzung beteiligt
Schwache Grundlage für Dialog zwischen Arbeitnehmerseite und Konzernleitung	Starke Grundlage für Dialog zwischen Arbeitnehmerseite und Konzernleitung

Erfahrungen mit **Globalen Rahmenabkommen** zwischen einzelnen Unternehmen und Gewerkschaftsdachverbänden existieren bisher nur sporadisch, da die meisten erst in den letzten Jahren abgeschlossen wurden. Vor allem durch die neuen Vereinbarungen in der Automobilindustrie (Volkswagen, DaimlerChrysler) erlebte diese Form unternehmerischer Selbstverpflichtung einen Boom, der sich wohl in den nächsten Jahren weiter fortsetzen wird. Denn der Internationale Metallgewerkschaftsbund (International Metalworkers' Federation, IMF) empfiehlt seinen Mitgliedern ausdrücklich den Abschluss solcher Abkommen:

*„Da internationale Rahmenvereinbarungen auf globaler Ebene ausgehandelt werden und die Beteiligung von Gewerkschaften erfordern, sind sie ein ideales Instrument für die Behandlung der von der Globalisierung aufgeworfenen Fragen. Deshalb setzt sich der Internationale Metallgewerkschaftsbund für internationale*

Auch die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) betont die Vorteile Globaler Rahmenabkommen - vorausgesetzt, sie enthalten ein effektives Überprüfungs- und Streitschlichtungssystem:

*“Because framework agreements involve two globally active partners, the methods for implementation can be particularly effective. It is important, in any such agreement, to ensure a system for dispute settlement and periodic review of the terms and implementation of the agreement based on criteria agreed by both sides.”<sup>39</sup>*

Möglich ist eine effektive Überwachung allerdings nur dort, wo der konzentrierten Unternehmensmacht die Macht eines weltweiten Netzes von Einzelgewerkschaften gegenüber steht. In Bezug auf das Rahmenab-

<sup>36</sup> Vgl. World Rainforest Movement (Hg. (2002)

<sup>37</sup> Vgl. Internationaler Metallgewerkschaftsbund (2002).

<sup>38</sup> Ebd.

<sup>39</sup> International Labour Organisation (2002), S. 25.

## 18 Die Grenzen der Freiwilligkeit

---

kommen zwischen dem Bau-Multi Ballast Nedam und der Internationalen Bau- und Holzarbeitergewerkschaft (IFBWW) wird daher von ILO-Seite betont:

*„Die Überprüfung, ob das Unternehmen die internationalen Arbeitsnormen einhält, wird durch die 289 dem IFBWW angeschlossenen Gewerkschaftsfilialen in 125 Ländern erleichtert.“<sup>40</sup>*

Im Umkehrschluss bedeutet das, dass Rahmenabkommen in Branchen ohne eine starke weltweite Gewerkschaftsvertretung nicht möglich sind. Ihre Zahl wird trotz der gegenwärtigen Dynamik daher auch in Zukunft begrenzt bleiben. Eine weitere Schwäche der Rahmenabkommen besteht in der mangelnden Einbindung anderer „Stakeholder“ wie lokaler Initiativen sowie Umwelt- und Verbraucherorganisationen. Die Verabschiedung der bisherigen Rahmenabkommen erfolgte zwar auch auf Druck gerade dieser Gruppen, in die Formulierung und Umsetzung der Abkommen wurden sie aber nicht einbezogen. Dies erklärt auch den begrenzten Fokus der Abkommen, die sich in der Regel auf die Verwirklichung der zentralen Arbeitnehmerrechte konzentrieren. Die Einhaltung von Umwelt- und Menschenrechtsstandards sowie Aspekte des Verbraucherschutzes kommen meist allenfalls am Rande vor.

Vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen mit Multistakeholder-Initiativen kommt der UNRISD-Mitarbeiter Peter Utting in einer Zwischenbilanz von 14 dieser Initiativen zu einem eher kritischen Resümee:<sup>41</sup>

*„Despite the growth of multistakeholder schemes, the number of corporate sectors and companies involved remains relatively small. This [...] reflects the difficulties of scaling up monitoring and verification procedures*

*that are extremely complex and often costly. Not only is the range of data required quite broad [...], but accessing and obtaining such information can be extremely difficult given the expertise required, the reluctance of both workers and management to communicate openly and honestly on certain issues and the typically short timeframe of any monitoring exercise.“*

Daher betont Utting die Notwendigkeit, die Multistakeholder-Initiativen weiterzuentwickeln und nach Alternativen zu suchen und sieht eine Möglichkeit in

*„procedures and institutions to detect breaches of agreed standards. Such ‘complaints-based systems’ can assume numerous institutional forms involving, for example judicial and parliamentary procedures, global collective agreements between TNCs and trade unions and NGO watchdog bodies that attempt to ‘name and shame’ companies in relation to specific abuses.“<sup>42</sup>*

Die Forderung nach effektiven internationalen Beschwerdeverfahren gegenüber Konzernen führt uns weg von rein nichtstaatlichen Initiativen und hin zu zwischenstaatlichen Instrumentarien zur Stärkung der Unternehmensverantwortung (*corporate accountability*).

---

<sup>40</sup> Vgl.: „Weltweite Kollektivvereinbarungen als Grundlage für Arbeitnehmerrechte“, in: Welt der Arbeit, Nr. 45, Dez. 2002.

<sup>41</sup> Utting (2002), S. 63

<sup>42</sup> Ebd.

### 3. Zwischenstaatliche Instrumente zur Stärkung von *corporate accountability*

Neben unternehmensinternen Selbstverpflichtungen und Multistakeholder-Ansätzen haben in den letzten Jahren auch Initiativen zur Stärkung der Unternehmensverantwortung auf der zwischenstaatlichen Ebene (wieder) an Bedeutung gewonnen. Eine besondere Rolle spielen dabei die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen und der Global Compact zwischen UNO und Wirtschaft. Anders als die gescheiterten Versuche der 1970er und 1980er Jahre zur Einführung eines verbindlichen Verhaltenskodex für TNCs betonen die neuen Initiativen aber ausdrücklich das Prinzip der Freiwilligkeit.

Das Potential, über diese Instrumente sowohl im Grad der Verbindlichkeit als auch in der inhaltlichen Reichweite hinauszugehen, haben die „Normen für die Verantwortlichkeiten Transnationaler Unternehmen“, die zur Zeit in der UN-Unterkommission für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte verhandelt werden. Sie liegen allerdings bisher nur im Entwurf vor.

Im folgenden soll untersucht werden, ob diese Instrumente für NGOs und andere zivilgesellschaftliche Akteure bessere Möglichkeiten als die rein nichtstaatlichen Verfahren bieten, um transnationale Unternehmensaktivitäten zu überwachen und gegen Verletzungen von Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsstandards effektiv vorzugehen.

#### OECD Leitsätze für multinationale Unternehmen

Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen sind eine Initiative der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, die bis in das Jahr 1976 zurückreicht. Sie hatten politisch damals eher die Funktion, einem potentiell schärferen Verhaltenskodex der UNO und den Forderungen vieler Entwicklungslän-

der nach verbindlichen Regeln für TNCs die Spitze zu nehmen. Bis heute sind die Leitsätze verbunden mit einer „Erklärung über internationale Investitionen und multinationale Unternehmen“, in der sich die Regierungen u.a. zur Förderung eines günstigen Investitionsklimas (z.B. zur Gleichbehandlung ausländischer und heimischer Unternehmen, der sog. „Inländerbehandlung“) verpflichten.

Die letzte Überarbeitung erfuhren die Leitsätze im Jahr 2000. Die Leitsätze stellen nach eigenen Worten *„gemeinsame Empfehlungen der Regierungen an multinationale Unternehmen dar. Sie enthalten Grundsätze und Maßstäbe für gute Praktiken im Einklang mit dem geltenden Recht. Die Beachtung der Leitsätze durch die Unternehmen beruht auf dem Prinzip der Freiwilligkeit und hat keinen rechtlich zwingenden Charakter.“*<sup>43</sup>

Die Leitsätze wurden im Jahr 2000 von 33 Staaten, den damals 29 OECD-Mitgliedern sowie Argentinien, Brasilien, Chile und der Slowakischen Republik, unterzeichnet, aber haben weltweite Geltung:

*„Da sich die Geschäftstätigkeit multinationaler Unternehmen über die gesamte Welt erstreckt, sollte die internationale Zusammenarbeit in diesem Bereich sämtliche Länder einbeziehen.“*<sup>44</sup>

Im Einzelnen beziehen sie sich auf die Offenlegung relevanter Informationen, auf grundlegende soziale und arbeitsrechtliche Standards sowie auf den Umweltschutz. Dazu empfehlen die Leitsätze in allgemein gehaltener Form u.a.<sup>45</sup>

- ◆ die Sammlung und Evaluierung zweckdienlicher, aktueller Informationen;
- ◆ die Aufstellung messbarer Ziele und gegebenenfalls spezifischer Zielvorgaben;
- ◆ die „regelmäßige Beobachtung und Kontrolle der bei der Verwirklichung der allgemeinen bzw. spezifischen Ziele im Bereich von Umwelt, Gesundheit und Sicherheit realisierten Fortschritte“;
- ◆ der Öffentlichkeit und den Beschäftigten zweckdienliche, aktuelle Informationen über mögliche Auswirkungen ihrer Tätigkeit auf Umwelt, Gesundheit und Sicherheit zur Verfügung zu stellen;
- ◆ zu gegebener Zeit einen zweckmäßigen Kommunikations- und Konsultationsprozess mit den von der Unternehmenspolitik in den Bereichen Umwelt, Gesundheit und Sicherheit sowie deren Umsetzung unmittelbar betroffenen Gemeinwesen einzuleiten;
- ◆ die absehbaren Folgen, die Verfahren, Güter und Dienstleistungen des Unternehmens über deren gesamten Lebenszyklus hinweg für Umwelt, Gesundheit und Sicherheit haben können, abzuschätzen und beim Entscheidungsprozess zu berücksichtigen;
- ◆ die Umsetzung kostenwirksamer Maßnahmen zur Verhinderung bzw. größtmöglichen Reduzierung eines [...] Schadens nicht unter dem Vorwand aufzuschieben, es mangle an absoluter wissenschaftlicher Gewissheit;
- ◆ Krisenpläne bereitzuhalten;
- ◆ ständig um eine Verbesserung ihrer Umweltergebnisse bemüht zu sein;
- ◆ ihren Beschäftigten ein hinreichendes Schulungs- und Ausbildungsangebot zur Verfügung zu stellen;
- ◆ zur Konzipierung einer ökologisch sinnvollen und ökonomisch effizienten staatlichen Umweltpolitik beizutragen.

<sup>43</sup> OECD (2000a), Teil 1, Begriffe und Grundsätze, para. 1.

<sup>44</sup> Ebd., para.2.

<sup>45</sup> Vgl. OECD (2000a), Teil 1, Abschnitt V „Umwelt“.

### Box 5: Die Anwendung der OECD-Leitsätze – Handbücher für NGOs und Gewerkschaften

**„Using the OECD-Guidelines for Multinational Enterprises. A critical starterkit for NGOs“** lautet der Titel des Handbuches von Friends of the Earth/Niederlande. Es enthält eine Einführung zu den Leitsätzen, kurzgefasste Einschätzungen der bestehenden Beschwerdemöglichkeiten und liefert im Hauptteil Antworten auf praktische Probleme bei der Anwendung der Leitsätze. Zur Frage, wer eine Beschwerde vor einem NCP vorbringen kann wird folgende Auskunft gegeben:

*“Basically any ‘interested party’ can file a complaint. The interested party does not necessarily have to be an organisation, although individuals planning to raise a case are advised to seek back-up from one or more organisations. The party that is filing the complaint, for example a community fighting against pollution by a company, has to make clear what its interest in the case is. This ‘interest’ can be the legitimate concern of any citizen or organisation.”\**

Generell bewerten die Autoren die Leitsätze und ihr Potential als Instrument gegen unternehmerisches Fehlverhalten positiv. Sie stellen fest:

*„[...] the fact, that they are recommendations made by the [...] OECD governments to their enterprises make the guidelines a potentially interesting tool to use when pressing on corporate accountability. Companies are vulnerable to adverse publicity that connects their brand name to allegations about sweatshop labour or environmental pollution [...]”\*\**

Als Vorteile der Leitsätze nennen die Autoren insbesondere,

- ◆ dass die Beschwerdeprozedur ein Forum mit staatlicher Beteiligung bietet;
- ◆ dass die Leitsätze auch außerhalb der OECD-Staaten Anwendung finden – also auch in Ländern wo die nationale Gesetzgebung u.U. nicht hinreichend ist um unternehmerisches Fehlverhalten zu sanktionieren;
- ◆ dass die Möglichkeit zu einer Beschwerde an sich schon einen Anlass bieten kann, mit den Unternehmen über ihr Verhalten diskutieren zu können.

Dennoch fällt die Beurteilung der OECD-Leitsätze durch die Umweltschützer von Friends of the Earth/Niederlande nicht uneingeschränkt positiv aus. Sie empfehlen, zunächst sorgfältig zu prüfen, ob es in dem jeweiligen Einzelfall sinnvoll ist, sich an die nationalen Kontaktstelle zu wenden und warnen, dass NGOs, die diesen Schritt unternehmen, von den betroffenen Unternehmen mit Prozessen überzogen werden können. Die daraus entstehenden Kosten können für NGOs ein erhebliches Risiko bedeuten und ihre Arbeitsfähigkeit teilweise oder ganz einschränken.

Deshalb erinnern die Umweltaktivisten auch an das klassischen Instrumentarium zivilgesellschaftlicher Mobilisierung:

*“There are of course many other ways to influence corporate behaviour and put pressure on those that deny their responsibility besides the various possibilities to file complaints related to Guidelines and Codes of Conduct and to start judicial procedures in court. Public opinion campaigns, media work, consumer boycotts and direct action are only several of the campaigners options. ... In many cases it is also worthwhile to pursue several lines of action simultaneously.”\*\*\**

**“A Users’ Guide for Trade Unionists to the OECD Guidelines to Multinational Enterprises“** ist die Anleitung zum Gebrauch der OECD-Leitsätze von TUAC überschrieben. Neben einer Übersicht über das Beschwerdeverfahren enthält die Broschüre auch Abschnitte, in denen die Leitsätze mit Globalen Rahmenabkommen und freiwilligen Selbstverpflichtungen verglichen werden. TUAC räumt zwar ein, dass mit den neuen Leitsätzen nicht alle Gewerkschaftsforderungen erfüllt wurden, betont aber dennoch ihren Nutzen für Gewerkschaften und ruft dazu auf, von ihnen Gebrauch zu machen:

*“An optimum outcome for trade union aspirations has not occurred on all issues. But [...] TUAC believes that much progress has been achieved, especially when the new Guidelines are viewed in the light of earlier phases in this debate. Trade unions are therefore urged to make maximum use of this new instrument, in order to show governments and business that the labour movement means business in securing further respect for workers’ rights. The Guidelines can also be used in trade union campaigns involving key global corporations on issues such as human rights, the supply chain, the environment, information disclosure, and combating bribery. They can be useful in efforts to solve specific problems and to create a favourable environment for social dialogue and agreement with corporations. The strengthened implementation procedures [...] can be used to influence company compliance with the provisions of the Guidelines, including workers’ rights protection. Other major revisions to the instrument include global applicability, the coverage of all core labour standards, and the encouragement to suppliers and sub-contractors to apply the Guidelines.”\*\*\*\**

\* Friends of the Earth International (2002a), S. 14

\*\* Ebd. S. 11

\*\*\* Ebd. S. 13

\*\*\*\* TUAC (2002), S. 1.

Weitere Elemente der OECD-Leitsätze beziehen sich auf die Bekämpfung der Korruption, auf Verbraucherinteressen, den Einsatz von Wissenschaft und Technologie, den Wettbewerb und auf Steuerfragen.

Eine wesentliche Neuerung der überarbeiteten Leitsätze aus dem Jahr 2000 stellen die erweiterten Beschwerdemöglichkeiten dar, die für verschiedene Interessengruppen vorgesehen sind. Zur Bearbeitung möglicher Beschwerden dienen die Nationalen Kontaktstellen (*National Contact Points*, NCP), die es in jedem Unterzeichnerland geben soll. Dabei bleibt es jedem Staat selbst überlassen, wie diese Institution praktisch ausgestaltet wird. Kriterien für die Einrichtung sind aber Sichtbarkeit, Zugänglichkeit, Transparenz und Rechenschaftspflicht.

Nationale Kontaktstellen existierten auf dem Papier bereits vor der Revision der Leitsätze im Jahr 2000. Eine Umfrage des Beratenden Ausschusses der Gewerkschaften bei der OECD (TUAC) unter Mitgliedsverbänden hatte jedoch gezeigt, dass sie in den meisten OECD-Ländern als praktisch bedeutungslos angesehen wurden<sup>46</sup>. In Deutschland fungiert das für internationale Investitionsfragen zuständige Referat im Bundeswirtschaftsministerium als Kontaktstelle. Es war in den 1990er Jahren kein einziges Mal in Anspruch genommen worden.<sup>47</sup>

Eine Aufgabe der nationalen Kontaktstellen besteht in der Bearbeitung „berechtigter Auskunftersuchen“, die vor allem von drei Gruppen gestellt werden können:

- ◆ anderen nationalen Kontaktstelle;
- ◆ der privaten Wirtschaft, Arbeitnehmerorganisationen, anderen

<sup>46</sup> TUAC (1999): Initial Submission on the 1999 Review of OECD Guidelines for Multinational Enterprises. Paris.

<sup>47</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Ref. V C/F 2 (1999): Answers to the questionnaire of 15 July 1998 on experiences with the Guidelines (1991-1998), 1. Februar.

### Box 6: Beschwerden gegen deutsche Unternehmen im Rahmen der OECD-Leitsätze (Stand: Februar 2003)

#### Tschechische Republik (zwei Fälle):

Beschwerden gegen **Siemens** und **Bosch**, bezüglich Verletzung von Arbeitsrechten (Behinderung von Gewerkschaftsarbeit) von Gewerkschaften 2001 (Czech-Moravian Confederation of Trade Unions) vorgebracht. Die Parteien erreichten einen Konsens.

#### Deutschland (zwei Fälle):

Germanwatch hat Beschwerde gegen **Continental** vorgebracht - Werkschließung einer Tochterfirma in Mexiko ohne Berücksichtigung von Arbeitnehmerrechten und unter Verletzung von nationalem Recht. Hauptzuständig ist der mexikanische NCP, an den der Fall weitergegeben wurde.

Beschwerde von Greenpeace gegen **Total-Fina-Elf** (Produktionsstätte in Deutschland) wegen Erdölförderung und Transport in Westsibirien. Derzeit wird geprüft, ob die OECD-Leitsätze überhaupt angewendet werden können, da es um Handelsfragen geht.

#### Polen:

Solidarnosc beklagte Nichtrespektierung von Arbeitnehmerrechten in einem Unternehmen mit u.a. **deutschem Kapital** (Firmenname nicht genannt). Der polnische NCP versuchte eine Mediation, scheiterte aber.

#### Österreich:

Beschwerde der Clean Clothes Campaign (CCC) Österreich gegen **adidas** und den Zulieferer Panarub in Indonesien wegen miserabler Arbeitsbedingungen. Wurde im September 2002 vorgebracht, im November 2002 an den **deutschen NCP** weitergeleitet, seit Februar 2003 hat die deutsche CCC den Fall übernommen.

(ergänzte Zusammenstellung von Cornelia Heydenreich, Germanwatch)

- ◆ Nichtregierungsorganisationen sowie der Öffentlichkeit; und
- ◆ Regierungen von Nichtteilnehmerstaaten.<sup>48</sup>

Darüber hinaus wird von den Nationalen Kontaktstellen erwartet, „*dass sie zur Lösung von Problemen beitragen, die sich bei der Anwendung der Leitsätze in besonderen Fällen ergeben. Diese Fragen werden im Allgemeinen von der nationalen Kontaktstelle des Lands behandelt, in dem sie aufgetreten sind. In den Teilnehmerstaaten werden derartige Probleme zunächst auf nationaler Ebene identifiziert und erörtert und die Diskussionen werden sodann gegebenenfalls auf bilateraler Ebene fortgesetzt.*“<sup>49</sup>

Mit der Einrichtung bzw. Aufwertung der Nationalen Kontaktstellen

<sup>48</sup> Vgl. OECD (2000a), Erläuterungen zu den Umsetzungsverfahren der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, para. 12.

<sup>49</sup> Ebd., para. 13.

ergeben sich für zivilgesellschaftliche Organisationen neue Handlungsmöglichkeiten. Sie können Anfragen und Beschwerden über konkrete Unternehmen an die NCPs richten. Um das Verfahren bekannter zu machen, haben TUAC und Friends of the Earth/Niederlande zwei Handbücher für NGOs und Gewerkschaften zum Umgang mit dem neuen Beschwerdeverfahren publiziert. Darin werden die zivilgesellschaftlichen Beteiligungsmöglichkeiten der Leitsätze ausgelotet und kritisch bewertet (s. Box 5).

Praktische Erfahrungen mit den OECD-Leitsätzen und ihrem Beschwerdemechanismus liegen gut zwei Jahre nach ihrer Verabschiedung erst in Einzelfällen vor. Bis Ende 2002 wurden bei den nationalen Kontaktstellen rund 25 Beschwerdefälle eingebracht, darunter sechs Fälle, in denen deutsche Firmen beteiligt sind (s. Box 6) Die meisten Beschwerden beziehen sich auf die

Verletzung von Arbeitnehmerrechten beziehungsweise auf unzumutbare Arbeitsbedingungen und wurden von Gewerkschaften vorgebracht. Umweltvergehen waren bisher kaum Gegenstand von Beschwerden.

Eine NGO-Auswertung der bisherigen Umsetzung der OECD-Leitsätze durch die Nationalen Kontaktstellen (*'NGO Report on Implementation of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises by National Contact Points'*) kommt im Oktober 2002 zu einem kritischen Urteil.<sup>50</sup>

Zu den Schwächen des derzeitigen Beschwerdeverfahrens zählt der Report

- ◆ ungenügend spezifizierte zeitliche Vorgaben,
- ◆ die mangelnde Transparenz, die vor allem aus den hohen Anforderungen an die Vertraulichkeit resultiert, sowie
- ◆ Unklarheiten über die Reichweite der OECD-Leitsätze im Bezug auf Handel, innerbetrieblichen Handel und Fragen, die die Zulieferkette betreffen (*„supply chain issues“*).

Deutliche Kritik übt Patricia Feeney, die Autorin des Reports, an einem Vorfall in Deutschland, wo der NCP (d.h. das zuständige Referat im Bundeswirtschaftsministerium) einer NGO auferlegte, einen Anwalt zu nehmen, bevor der betreffende Fall überhaupt von der nationalen Kontaktstelle geprüft werden könne.

Die Zusammensetzung der nationalen Kontaktstellen und ihre personelle Ausstattung sind nach Feeney von zentraler Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der Leitsätze.

*„The NCPs are usually middle ranking or junior civil servants in the investment department of the trade or finance ministries, few would appear to have legal or human rights training.*

*[...] If the OECD governments [...] are serious about the value of the Guidelines and implemen-*

<sup>50</sup> Vgl. Feeney (2002)

### **Box 7: Auszug aus der gemeinsamen Erklärung von attac, DGB und VENRO „Globalisierung gerecht gestalten“ (Dezember 2002)\***

#### **„[...] Regeln für transnationale Unternehmen**

Die politische Neugestaltung von Globalisierungsprozessen muss auch mit einer verbindlichen Regelung der Aktivitäten transnationaler Konzerne einhergehen. Transnationale Unternehmen müssen ihre soziale, ökologische und menschenrechtliche Verantwortung und Verpflichtung anerkennen und in ihrem Handeln berücksichtigen. Freiwillige Standards oder Verhaltenskodices sind in diesem Zusammenhang ein wichtiger erster Schritt, reichen aber nicht aus. Ziel muss die Schaffung rechtsverbindlicher internationaler Regeln mit effektiven Überwachungsmechanismen und Sanktionsmöglichkeiten sein. Als Grundlage für solche Regelungen kann der Entwurf der UN *„Subcommission on the Promotion and Protection of Human Rights“* oder die in Johannesburg von Gewerkschaften und NGOs vorgelegte internationale Rahmenkonvention zur Unternehmensverantwortung (*corporate accountability*) sein.

In der Zwischenzeit erwarten wir von der Bundesregierung, dass

- ◆ sie ihrer Verpflichtung zur Förderung der Umsetzung und Anwendung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen engagiert nachkommt, u.a. durch Informations- und Öffentlichkeitsarbeit sowie durch entsprechende Beratungsangebote;
- ◆ an der Arbeit der nationalen Kontaktstelle gemäß den Prinzipien von Transparenz und Rechenschaftspflicht alle interessierten gesellschaftlichen Gruppen gleichberechtigt beteiligt werden;
- ◆ sie multinationale Unternehmen mit Stammsitz in Deutschland mit Nachdruck zur Einhaltung der OECD-Leitsätze und des IAO-Verhaltenskodex für multinationale Unternehmen in allen ihren gesellschaftlichen Aktivitäten, einschließlich der Zusammenarbeit mit Zulieferbetrieben, auffordert; in diesem Zusammenhang soll sie Unternehmen zur Vereinbarung von Rahmenabkommen mit Gewerkschaften ermutigen;
- ◆ sie Exportkredit- und Investitions Garantien nur noch dann gewährt, wenn sich die antragstellenden Unternehmen zur Einhaltung der OECD-Guidelines verpflichten.“

\* Die gemeinsame Erklärung ist vollständig abgedruckt in: DGB-Bildungswerk/terre des hommes/WEED (Hg.) (2003).

*tation procedures [...], then they should consider separating out the promotional aspect of the Guidelines work [...] from the investigative watchdog function, which should be assigned to an independent law officer.*<sup>51</sup>

Dass ausgerechnet die Ministerialbeamten, die für die Investitionsförderung zuständig sind, gleichzeitig Beschwerden gegenüber heimischen Unternehmen bearbeiten sollen, hat sich auch in Deutschland als gravierendes Problem erwiesen. Ob jüngs-

te personelle Veränderungen in der Kontaktstelle die Durchsetzung der OECD-Leitsätze in Deutschland positiv beeinflussen, bleibt abzuwarten. Abhängig ist dies unter anderem auch von der gleichberechtigten Einbeziehung von NGOs in die Arbeit der Kontaktstelle. In der Anfangsphase hatten sie bestenfalls einen Status zweiter Klasse unterhalb der „Sozialpartner“, d.h. der Arbeitgeber und Gewerkschaften.<sup>52</sup>

Eine wesentlich grundsätzlichere Kritik an den OECD-Leitsätzen be-

<sup>51</sup> Ebd., S. 2

<sup>52</sup> Vgl. zu den Erfahrungen von NGOs mit der deutschen Kontaktstelle Heydenreich (2003).

zieht sich auf ihr schwaches Sanktionspotential. Sollte eine Verletzung der Leitsätze durch ein Unternehmen von einer nationalen Kontaktstelle festgestellt werden und das Unternehmen sich weigern, die Missstände zu beseitigen, bleibt den Beschwerdeführern und der Kontaktstelle nur der Gang in die Öffentlichkeit, d.h. das Instrument des „naming and shaming“. Über dieses Instrument verfügen NGOs und Gewerkschaften aber auch ohne den zeitraubenden „Umweg“ über die OECD-Leitsätze. Ob durch sie der Druck auf Unternehmen erhöht werden kann, werden erst die Erfahrungen aus den ersten abgeschlossenen Beschwerdefällen zeigen.

Der International Council on Human Rights Policy formuliert in diesem Zusammenhang drei Anforderungen an das Beschwerdeverfahren der OECD-Leitsätze:<sup>53</sup>

- ◆ *“The identities of the companies about which a complaint has been lodged should be on the public record as a matter of routine.*
- ◆ *Member states of the OECD [...] should act to ensure that decisions on complaints are enforced against companies.*
- ◆ *Procedures should be speeded up so that decisions are made before disputes have been resolved or have become irrelevant.”*

Angesichts des schwachen Sanktionspotentials der Leitsätze fordern NGOs und Gewerkschaften außerdem, die Gewährung staatlicher Subventionen und die Vergabe von Investitionsgarantien an die Einhaltung der OECD-Leitsätze zu knüpfen (vgl. Box 7) – eine Forderung, die das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit bislang vehement abgelehnt hat.

## Global Compact

Der Global Compact zwischen UNO und Wirtschaft wurde im Januar 1999 vom UN-Generalsekretär Kofi Annan auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos angekündigt und am 26. Juli 2000 bei den Vereinten Nationen in New York offiziell ins Leben gerufen. Ziel der Initiative ist es, mit Hilfe des freiwilligen Engagements von Unternehmen zentrale Aufgaben der Vereinten Nationen zu verwirklichen. Dem Global Compact liegen neun Prinzipien zugrunde, die sich auf die Einhaltung der Menschenrechte, die Respektierung der Kernarbeitsnormen und den Schutz der Umwelt beziehen. Der UN-Generalsekretär sieht in dem Pakt weder ein verbindliches Regelwerk noch einen Verhaltenskodex für Unternehmen sondern eher die Grundlage für ein Dialogforum, in dem anhand von *best-practice*-Beispielen gegenseitiges Lernen unter Unternehmen gefördert werden soll.

Wer Mitglied in der Initiative werden will, muss einer Reihe von Richtlinien entsprechen, die der Generalsekretär vor der Gründung der Initiative formuliert hat.<sup>54</sup> Neben einem Bekenntnis zu den neun Prinzipien, sind teilnehmende Unternehmen angehalten, einmal im Jahr auf der Website der Initiative ([www.unglobalcompact.org](http://www.unglobalcompact.org)) über Erfolge bei der Umsetzung der Prinzipien aus der betrieblichen Praxis zu berichten. Darüber hinaus sind die Firmen aufgefordert, in „Partnerschaft“ mit UN-Organisationen Projekte durchzuführen, die der Verwirklichung der neun Prinzipien dienen. Unternehmen, die in Menschenrechtsverletzungen verwickelt sind, Zwangs- oder Kinderarbeit dulden, Antipersonenminen herstellen oder vertreiben oder gegen andere relevante Verpflichtungen der Vereinten Nationen verstoßen, werden den Richtlinien zufolge nicht als Unterzeichner des Global Compact akzeptiert. Eine Überprüfung oder gar ein kontinuierliches Monito-

ring der Firmenaktivitäten durch die Vereinten Nationen ist allerdings ausdrücklich nicht vorgesehen.

In der Praxis ist daher bislang auch kein Unternehmen wegen eines Verstoßes gegen diese Richtlinien ausgeschlossen worden. Viele zivilgesellschaftliche Organisationen beurteilen den Global Compact und die Wirksamkeit seiner Richtlinien auch deswegen mit großer Skepsis. NGOs, die sich zur „Alliance for a Corporate-Free UN“ zusammengeschlossen haben<sup>55</sup>, warnen vor einem Ausverkauf der Vereinten Nationen an die Interessen großer Konzerne und vor einem Reinwaschen ausgerechnet solcher Unternehmen durch die UN, denen in der Vergangenheit Vergehen im Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsbereich nachgewiesen wurden („*Bluewashing*“).<sup>56</sup> Als Beispiele nennen sie Gründungsmitglieder des Paktes wie Shell, Nike, Rio Tinto und BP Amoco. Die Kritiker sehen im Global Compact kein Instrument zur Förderung sondern eher zur Verhinderung ökologischer, sozialer und menschenrechtlicher Pflichten Transnationaler Unternehmen.

Aus Deutschland haben bis Januar 2003 15 Unternehmen den Global Compact unterzeichnet (vgl. Box 8). Im internationalen Vergleich nimmt die deutsche Industrie damit einen der unteren Plätze ein. Den 15 deutschen Firmen stehen u.a. 119 spanische, 91 indonesische und 86 indische Unternehmen gegenüber. Insgesamt waren Anfang 2003 (Stand: 23. Januar 2003) über 550 Firmen im Global Compact engagiert.

Bis 23. Januar 2003 hatten A.C.A. Riegelsberger, BASF, Bayer, die Deutsche Bank, der Gerling-Konzern, der Otto-Versand und die Telekom die vom Global Compact einmal jährlich geforderten Berichte eingereicht.

<sup>55</sup> Zu den Unterstützern dieser Allianz gehören u.a. das Third World Network, das Institute for Policy Studies (USA), Focus on the Global South (Thailand), und die Women's Environment and Development Organization (USA).

<sup>56</sup> Vgl. dazu: Bruno (2002) und Bruno/Karliner (2000). Beide Texte und weitere Materialien zu dem Thema sind erhältlich über: [www.corpwatch.org/uk](http://www.corpwatch.org/uk)

<sup>53</sup> International Council on Human Rights Policy (2002), S. 161.

<sup>54</sup> Vgl.: Guidelines for cooperation between the United Nations and the business community. In: UN General Assembly (2001), Annex 3.

### Box 8: Deutsche Unterzeichner des Global Compact

(Stand: 23. Januar 2003)

A.C.A. Riegelsberger	Allianz Group
BASF	Bayer AG
BMW AG	DaimlerChrysler AG
Deutsche Bank AG	Deutsche Telekom AG
Gerling Group of Insurance Companies	Helog Lufttransport KG
Lufthansa Aviation Group	Otto Versand (GmbH & Co.)
SAP AG	Sitec AG
Volkswagen AG	

\* Vgl.: <http://www.unglobalcompact.org/> (19.02.2003)

So berichtet

- ◆ die Deutsche Bank unter anderem über ihre Umwelt-Beratungsdienstleistungen für kleine und mittelgroße Kunden in Deutschland und ihre Investitionen in alternative Energien;
- ◆ der Gerling-Konzern über seine Bemühungen, die Beschäftigungssituation seiner Angestellten mit Kindern zu verbessern und eine neu eingerichtete Versicherungsbranche für schadstoffarme PKW;
- ◆ der Otto-Versand über Erfolge bei der Verringerung des Kohlendioxid-Ausstoßes in seinen Transportketten;
- ◆ die Deutsche Telekom über ihre Untersuchungen zur Energieeffizienz moderner Informationstechnologien;
- ◆ die BASF über die Fortschritte bei der Errichtung einer „Sustainable Management Structure“ und die Entwicklung von Messgrößen, um die Nachhaltigkeitsfortschritte messen und belegen zu können.
- ◆ Die Bayer AG über ein Projekt in Brasilien, dass - in Zusammenarbeit mit einer lokalen NGO – der Überwindung von Kinderarbeit dienen soll, und
- ◆ A.C.A. Riegelsberger von Infokampagnen und Konferenzen, die das Global Compact Konzept verbreiten helfen sollen.

Der Nutzen solcher Berichte ist allerdings zweifelhaft. Denn derartige *best-practice*-Beispiele lassen auf der einen Seite keine Rückschlüsse auf die „normale Praxis“ der jeweiligen Unternehmen zu, auf der anderen

Seite können sie meist nicht verallgemeinert werden und als Vorbild für andere Firmen dienen.

Die Mitwirkungsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft beim Global Compact sind in der Theorie vielfältig. Offiziell versteht sich der Pakt sogar als gemeinsame Initiative von UN, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Unter der Rubrik „*frequently asked questions*“ wird auf der Website des Global Compact zu den Mitwirkungsmöglichkeiten für zivilgesellschaftliche Akteure festgestellt:

*“As equal partners and important stakeholders, civil society and other non-business organisations can participate through a number of Global Compact engagement mechanisms, including Policy Dialogues, Learning, Local Networks and Partnership Projects. In these areas, such organizations have a crucial role to play in helping to foster partnerships and produce substantive action.”<sup>57</sup>*

Daneben sind NGOs und Gewerkschaften im *Advisory Council* des Paktes vertreten, darunter der Internationale Bund Freier Gewerkschaften (IBFG) und amnesty international.

In der Realität klaffen Anspruch und Wirklichkeit zivilgesellschaftlicher Partizipation jedoch weit auseinander. Nachdem ursprünglich der Pakt ohnehin als reine Vereinbarung zwischen UNO und Wirtschaft konzipiert worden war, wird seit der formellen

Gründungsveranstaltung im Jahr 2000 der Zivilgesellschaft vom UN-Sekretariat zwar verbal eine gleichrangige Rolle zugewiesen. Wie aber NGOs überhaupt Mitglied des Global Compact werden können, ist unklar. Bezeichnenderweise ist auf der Website des Paktes unter dem Stichwort „*how to participate*“ nur die Beteiligung von Unternehmen vorgesehen. Die Aufnahmekriterien für NGOs sind intransparent und angeblich wesentlich strikter als für Unternehmen<sup>58</sup>. Im Global Compact aktiv werden dürfen demnach nur solche NGOs, die

- ◆ global agieren,
- ◆ keine *single issue* Organisationen sind,
- ◆ mit allen gesellschaftlichen Akteuren zusammenarbeiten können,
- ◆ Veränderungen bewirken können, und
- ◆ Auskunft über ihre Mitgliedschaft und die Herkunft ihrer Finanzen erteilen.

So verwundert es nicht, dass auf der Liste der am Global Compact beteiligten Akteure bislang den mehreren hundert Unternehmen gerade einmal knapp 30 zivilgesellschaftliche Organisationen (im weitesten Sinne) gegenüber stehen, darunter der IBFG, der WWF, Transparency International und amnesty international (s. Box 9). Und auch diese unterstützen den Pakt keineswegs vorbehaltlos. So stellt beispielsweise TUAC klar:

*“The Global Compact, in itself, produces little. Its impact must be measured through its effect on global social dialogue, including framework agreements and the encouragement of companies to engage other parties based on international standards.”<sup>59</sup>*

Viele NGOs zweifeln jedoch genau an derartigen Wirkungen und befürchten im Gegenteil, dass der Global Compact gegenüber Versuchen, unternehmerische Aktivitäten nach

<sup>57</sup> Ebd.

<sup>58</sup> So die Einschätzung von Iris Schneider (2002): Globale Werte für die Wirtschaft. In: *ai-journal* 3/2002, S.6.

<sup>59</sup> TUAC (2002), S. 13.

### Box 9: Zivilgesellschaftliche Organisationen, die den Global Compact unterstützen

(Stand: Februar 2003)

Amnesty International	Human Rights Watch
The Danish Institute for Human Rights	Lawyers Committee for Human Rights
World Wide Fund for Nature (WWF)	The World Conservation Union (IUCN)
World Resources Institute	International Institute for Environment and Development
Conservation International	Regional and International Networking Group
Global Reporting Initiative (GRI)	Transparency International
The Save the Children Alliance	SA 8000
Global Sullivan Principles	The Copenhagen Centre
European Business Campaign on Corporate Social Responsibility	International Center for Alcohol Policies (ICAP)
GoodCorporation	International Telecommunication Academy
The Aspen Institute Initiative for Social Innovation through Business	Instituto Ethos (Brasil)
Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança (Brasil)	Entreprises pour l'Environnement (France)
The International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU)	International Federation of Chemical, Energy, Mine and General Worker's Union ICEM
Union Network International UNI	Trade Union Advisory Committee TUAC

sozialen und ökologischen Gesichtspunkten zu regulieren, kontraproduktiv wirkt. Die immer wieder vorgebrachten Kritikpunkte beziehen sich vor allem auf die mangelnde Verbindlichkeit und unzureichende Durchsetzbarkeit der neun Prinzipien des Global Compact. Damit zielt die Hauptkritik nicht auf die mangelnden Mitwirkungsmöglichkeiten sondern auf grundsätzliche inhaltliche und strukturelle Schwächen des Global Compact. Peter Utting kommt zu dem Schluss:

*„Es gibt nur wenige effektive Mechanismen, um sicherzustellen, dass die Konzerne sich an die Prinzipien des Globalen Pakts halten. [...] Die Theorie des ‚sozialen Lernens‘ und der ‚Best-Practices‘-Ansatz [...] sind verfehlt, weil sie tendenziell die entscheidenden Druckpunkte und den institutionellen Kontext ignorieren, die die Konzerne zur Erhöhung von Stan-*

*dards veranlassen, weil sie von ‚bad practices‘ ablenken.“<sup>60</sup>*

Um der Zivilgesellschaft im Global Compact mehr Raum zu geben, schlägt Brigitte Hamm vor, dass das Global Compact Lernforum „öffentliche Kommentare der *examples* und *case studies* ermöglichen“ soll. Insgesamt müsse der Pakt „zu einem wirklichen multi-stakeholder Forum entwickelt werden, in dem alle Beteiligten die gleiche ‚Stimme‘ haben“. „Transparenz, Partizipation und Rechenschaftspflicht“ seien „wesentliche Kriterien für sein Gelingen“. Zudem fordert Hamm, dass der Global Compact „auch als Dialog und Lernforum“ nicht „auf ein Berichts- und Überwachungssystem verzichten“ dürfe und um eine „Fortschrittskontrolle“ ergänzt werden müsse.<sup>61</sup>

Eben dies wurde vom UN-Sekretariat bislang mit Verweis auf andere, weitergehende Unterneh-

mensregeln abgelehnt. Vordergründig stellt sich der Global Compact als komplementäres Instrument zu staatlicher und zwischenstaatlicher Gesetzgebung gegenüber der Wirtschaft dar. Gleichzeitig werden aber zwischenstaatliche Eingriffe in den freien Welthandel und Beschränkungen der Investitionsflüsse aus sozialen und ökologischen Gründen vom UN-Generalsekretär als falsche Instrumente abgelehnt. Dies machte Kofi Annan in seiner Davos-Rede 1999 in Hinblick auf die Verwirklichung von Umwelt-, Arbeits- und Menschenrechtsstandards deutlich:

*“There is enormous pressure from various interest groups to load the trade regime and investment agreements with restrictions aimed at reaching adequate standards in the three areas I have just mentioned. These are legitimate concerns. But restrictions on trade and impediments to investment flows are not the means to use when tackling them. Instead, we should find a way to achieve our proclaimed standards by other means. And that is precisely what the compact I am proposing to you is meant to do.”<sup>62</sup>*

Damit präsentierte der Generalsekretär den Global Compact eben nicht als Ergänzung sondern als Alternative zur sozial-ökologischen Regulierung von Handel und Investitionen. Vermutlich auch infolge des scharfen Widerspruchs von Gewerkschaftsseite hat das UN-Sekretariat diese Argumentation in den Folgejahren nicht mehr aktiv vertreten, gleichzeitig aber auch keine eigenen Initiativen entwickelt, um den vorgeblich komplementären Charakter des Global Compact deutlich zu machen. Glaubwürdig wäre das UN-Sekretariat in seiner Argumentation nach Ansicht vieler NGOs erst, wenn es mit dem gleichen Engagement, mit dem es den Global Compact fördert, auch für weltweit verbindliche Unternehmens-

<sup>60</sup> Vgl. Utting (2002a).

<sup>61</sup> Vgl. Hamm (2002), S. 33ff.

<sup>62</sup> UN Secretary-General (1999): Address to World Economic Forum, 31. Januar 1999 (UN press release SG/SM/6881).

### Box 10: Die Normen für die Verantwortlichkeiten Transnationaler Unternehmen (Entwurf)

Norm 1	Generelle Verpflichtung
Norm 2	Gebot der Nicht-Diskriminierung
Normen 3 – 4	Recht auf Sicherheit der Person
Normen 5 – 9	Arbeitnehmerrechte (u.a. Verbot der Zwangs- und Pflichtarbeit und der Kinderarbeit)
Normen 10 – 12	Anerkennung von Nationaler Souveränität und Menschenrechten
Norm 13	Verbraucherschutz
Norm 14	Umweltschutz
Normen 15 – 19	Umsetzung der Normen
Normen 20 – 23	Definitionen

regeln eintritt. Die „Normen für die Verantwortlichkeiten Transnationaler Unternehmen“, die derzeit in der Unterkommission der UN-Menschenrechtskommission entwickelt werden, könnten die Grundlage dafür bilden.

### Draft Norms der UN-Unterkommission zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte

Eine Sonderrolle in den hier diskutierten Initiativen nehmen die „Draft Norms on Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with regard to Human Rights“ der UN-Unterkommission zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte (UN-Subcommission on the Promotion and Protection of Human Rights) ein.<sup>63</sup> Für diese Sonderrolle gibt es mehrere Gründe: Erstens sind die Draft Norms noch nicht in Kraft sondern liegen bisher (wie der Name schon sagt) lediglich als Entwurf einer fünfköpfigen Arbeitsgruppe der Unterkommission vor. Zweitens haben die Draft Norms das Potential, in ihrer Rechtsverbindlichkeit über alle bestehenden internationalen Instru-

mente zur Unternehmensverantwortung hinauszugehen. Der Ausdruck „Norm“ wurde bewußt gewählt, um den normativen Charakter dieses Instruments zu betonen. Drittens sehen die Normen auch Sanktionsmöglichkeiten bis hin zu Reparationszahlungen vor und wenden sich nicht nur an die Privatwirtschaft sondern in erster Linie an Regierungen, die die Normen letztlich durchsetzen müssen.

Die Draft Norms basieren nicht auf neuen Standards. Sie beziehen sich im Gegenteil ausdrücklich auf bereits bestehende internationale Dokumente und Konventionen. Dazu zählen u.a.

- ◆ der Internationale Pakt für bürgerliche und politische Rechte,
- ◆ der Internationale Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte,
- ◆ die Erklärung von Rio,
- ◆ die Dreigliedrige Grundsatzklärung der ILO,
- ◆ die OECD-Leitsätze und
- ◆ der Global Compact.

Aus insgesamt mehr als 30 dieser Dokumente hat die Arbeitsgruppe der Unterkommission 23 Normen destilliert, die die Verantwortlichkeiten Transnationaler Unternehmen umfassend definieren sollen (vgl. Box 10).

Ergänzt werden die Normen durch einen ausführlichen Kommentar (*“Draft Commentary on the*

*Norms on Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with regard to Human Rights“*), der die einzelnen Normen erläutert, konkrete Quellen benennt und Hinweise zur Umsetzung gibt.

Im Hinblick auf die Pflichten (obligations) von Unternehmen im Bereich des Umweltschutzes heißt es in Norm 14:

*“Transnational corporations and other business enterprises shall carry out their activities in accordance with national laws, regulations, administrative practices and policies relating to the preservation of the environment of the countries in which they operate as well as in accordance with relevant international agreements, principles, objectives, responsibilities and standards with regard to the environment as well as human rights, public health and safety; and shall generally conduct their activities in a manner contributing to the wider goal of sustainable development.”*

Zivilgesellschaftliche Gruppen sollen breite Mitwirkungsmöglichkeiten beim Monitoring und der Verifizierung erhalten. Die Normen über die Umsetzung sehen darüber hinaus auch ein Beschwerdeverfahren vor. Entsteht aus einer Beschwerde ein Streitfall, sollen nationale Gerichte über die Beschwerde und gegebenenfalls über die Entschädigung der Opfer entscheiden.

Ob die Draft Norms zivilgesellschaftlichen Organisationen damit ein Instrumentarium bieten, um gegen Umweltsünden Transnationaler Konzerne vorzugehen, muss sich erst noch erweisen. Viel hängt davon ab, ob die Draft Norms in der jetzigen Form – wie geplant – im August 2003 die erste Hürde nehmen und von der Unterkommission der Menschenrechtskommission auf ihrer 55. Tagung verabschiedet werden. Dies wäre bereits als enormer Fortschritt zu werten, auch wenn die Normen dadurch noch keinen rechtsverbindlichen Charakter erhielten sondern

<sup>63</sup> Vgl.: United Nations Subcommission on the Promotion and Protection of Human Rights (2002): Draft Norms on Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with regard to Human Rights. Genf (UN Dok. E/CN.4/Sub.2/2002/13, 14. August 2002).

lediglich den Status einer Deklaration. Insgesamt beurteilen Menschenrechtsexperten die Chancen, die die *Draft Norms* bieten, dennoch als sehr positiv.<sup>64</sup> Der International Council on Human Rights Policy stellt dazu fest:<sup>65</sup>

*“The [Draft Norms] provide the foundation of an authoritative and comprehensive statement of the scope of companies’ obligations in relation to human rights. The principles offer the best chance to clarify, at least in a soft law instrument, that international law can impose direct obligations on companies. A comprehensive document such as this would give coherence and greater effectiveness to single issue approaches.”*

Der Prozess in der Unterkommission ist allerdings außerhalb des engen Kreises von Menschenrechtsorganisationen bislang weitgehend unbekannt geblieben. Weder bei Umwelt- noch bei Entwicklungsorganisationen sind die *Draft Norms* und ihr Potential als Regelwerk für Transnationale Unternehmen, das über den engen Menschenrechtsbereich weit hinaus reicht, bekannt. Dies gilt in noch größerem Maße für die am stärksten Betroffenen, die lokalen Gruppen und Initiativen in den Entwicklungsländern. Eine wichtige Aufgabe muss daher darin bestehen, die Normen über den kleinen Kreis der Menschenrechtsexperten hinaus bekannt zu machen.

---

<sup>64</sup> Vgl. z.B. die Einschätzung von Elisabeth Strohscheidt (2003), S. 26.

<sup>65</sup> International Council on Human Rights Policy (2002), S. 160.



## Schlussfolgerungen: Die Grenzen der Freiwilligkeit

Die meisten NGOs und Gewerkschaften waren stets skeptisch gegenüber freiwilligen Selbstverpflichtungen der Wirtschaft. Diese Skepsis hat ihre Ursachen nicht in der ideologischen Ablehnung privater Eigeninitiative und einer blinden Staatsgläubigkeit. Sie gründet vielmehr in den Erfahrungen mit der alltäglichen Praxis vieler Unternehmen. Allzu oft besteht bis heute eine erhebliche Kluft zwischen den verbalen Verpflichtungen der Unternehmen zu ökologischem und sozialem Handeln und den realen Auswirkungen ihrer Aktivitäten auf Menschen und Umwelt. Der Liste von „best-practice“-Beispielen steht eine Liste von „worst-practice“-Beispielen gegenüber.

Die Hoffnung auf das freiwillige Engagement der Unternehmen basiert auf dem Missverständnis, dass die freiwillige Verwirklichung sozialer, ökologischer und menschenrechtlicher Standards automatisch im Interesse der Unternehmen und ihrer Eigentümer liegt. Dies ist angesichts des globalisierten Wettbewerbsdrucks, dem viele Unternehmen ausgesetzt sind, und der wachsenden Macht institutioneller Anleger mit ihren hohen Renditeerwartungen, keineswegs der Fall. Es existiert in den Unternehmensstrategien vielmehr ein Zielkonflikt zwischen den kurzfristigen wirtschaftlichen und den langfristigen gesellschaftlichen Interessen – mit anderen Worten ein Zielkonflikt zwischen der Maximierung des „Shareholder Value“ und des „Stakeholder Value“. Angesichts abstürzender Aktienkurse und weltweiter Rezessionstendenzen behalten in diesem Konflikt die Shareholder meist - und mikroökonomisch durchaus rational - die Oberhand.

Dennoch lehnen manche NGOs freiwillige Selbstverpflichtungen der Wirtschaft nicht grundsätzlich ab. In einer gemeinsamen Stellungnahme an die Kommission für nachhaltige

Entwicklung (CSD) listete eine Gruppe von Umwelt- und Entwicklungs-NGOs einen Katalog von Kriterien auf, die erfüllt sein müssen, damit freiwillige Selbstverpflichtungen „einen positiven Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung leisten“<sup>66</sup>. Der Katalog enthält folgende sieben Punkte:

**Substanz:** Der Text muss in Sprache und Zielsetzung klar und nicht verwässert sein, er muss sich auf die zentralen Themen und nicht auf unwichtige Details konzentrieren, und er darf keine Doppeldeutigkeiten und Schlupflöcher enthalten.

**Partizipation:** Alle betroffenen „Stakeholder“ müssen am Prozess beteiligt werden.

**Motivation:** Der Text muss ausreichende Anreize enthalten, um die freiwillige Erfüllung der Verpflichtungen zu gewährleisten.

**Integration:** Es muss sichergestellt sein, dass Unternehmen soziale und ökologische Werte in ihren Firmenzielen verankern und in den Instrumenten der Erfolgskontrolle berücksichtigen.

**Transparenz:** Es muss sichergestellt sein, dass Informationen über die Produkte und Produktionsverfahren eines Unternehmens in angemessenem Umfang rechtzeitig veröffentlicht werden.

**Unabhängige Verifizierung:** Die Verwirklichung des Kodex muss von unabhängiger Seite überprüft werden.

**Verantwortlichkeit / Rechenschaftspflicht:** In dem Kodex müssen Sanktionsmechanismen gegenüber Firmen, die den Kodex konsequent verletzen, verankert sein.

Beurteilt man die innerbetrieblichen Verhaltenskodizes der Unternehmen anhand dieses Kriterienkataloges, ist

festzustellen, dass kein einziger uns bekannter Kodex alle sieben Kriterien erfüllt. In der Regel ist weder die Partizipation der Betroffenen noch eine unabhängige Verifizierung vorgesehen. Die Erwartung, dass ein Unternehmen bei Nichteinhaltung eines Kodex sich selbst Sanktionen auferlegt, wäre absurd. Konsequenterweise nutzen NGOs und Gewerkschaften innerbetriebliche Verhaltenskodizes als Referenzrahmen in der Regel nicht. Eine positive Rolle können diese Formen der Selbstverpflichtung allenfalls als Instrument der innerbetrieblichen Bewusstseinsbildung spielen.

In zahlreichen Fällen wurden Verletzungen von Umweltstandards und Arbeitnehmerrechten durch Transnationale Unternehmen durch deren Verhaltenskodizes nicht verhindert. Im Anhang dokumentieren wir aktuelle „worst-practice“-Beispiele deutscher Konzerne oder ihrer Tochterunternehmen, denen gravierende Umweltvergehen oder die Verletzung internationaler Arbeitsstandards vorgeworfen werden. So gut wie alle Unternehmen verfügen über eigene Verhaltenskodizes und/oder haben internationale Selbstverpflichtungen, wie den Global Compact, unterzeichnet. Diese Instrumente erwiesen sich in diesen Fällen offensichtlich als wirkungslos.

Immer mehr Unternehmen sehen den begrenzten Nutzen der „ersten Generation“ von unilateralen Selbstverpflichtungen – nicht zuletzt für die eigene Öffentlichkeitsarbeit – und konzentrieren sich inzwischen auf weitergehende Initiativen mit stärkerer Legitimationskraft.

Dazu zählen in erster Linie die Multistakeholder-Ansätze, die in den letzten Jahren wie Pilze aus dem Boden geschossen sind. Aber auch sie weisen eine Reihe struktureller Schwächen und Grenzen auf:

<sup>66</sup> Vgl. United Nations Commission on Sustainable Development (1998), para. 26.

1. **Begrenzte Zahl:** Trotz des Booms der letzten Jahre ist die Zahl der Initiativen und der beteiligten Unternehmen verglichen mit ihrer weltweiten Zahl gering. UNCTAD schätzt die Zahl Transnationaler Unternehmen auf 60.000, die ihrer Tochterfirmen auf über 700.000. Sieht man von den relativ weit verbreiteten Umweltmanagementsystemen der ISO-14000-Serie ab, sind an den Multistakeholder-Initiativen insgesamt nur einige hundert Unternehmen beteiligt. Zumeist sind es Unternehmen, die in besonderem Maße auf Konsumenten-Druck reagieren (z.B. Kaufhauskette, Sportartikelindustrie), deren Produktion erhebliche Risiken birgt und die daher besonders im öffentlichen Rampenlicht stehen (z.B. Chemieindustrie), oder in denen Arbeitnehmerinteressen besonders gut gewerkschaftlich organisiert sind (z.B. Volkswagen). Die überwiegende Mehrheit der Unternehmen ist an Multistakeholder-Initiativen nicht beteiligt.
2. **Begrenzte Beteiligung:** Einzelne NGOs und Gewerkschaften spielen innerhalb von Multistakeholder-Initiativen eine herausragende Rolle, beispielsweise der WWF beim Marine Stewardship Council oder die Internationalen Gewerkschaftsdachverbände bei den Globalen Rahmenabkommen mit einzelnen Unternehmen. Insgesamt ist aber sowohl die Breite als auch die Quantität zivilgesellschaftlicher Mitwirkung in den Initiativen begrenzt. In den meisten Initiativen sind nur relativ wenige NGOs und Gewerkschaften beteiligt. Zivilgesellschaftliche Gruppen aus Entwicklungsländern sind in fast allen Fällen, bspw. bei SA 8000, unterrepräsentiert. In manchen Initiativen, wie den Globalen Rahmenabkommen, ist die Beteiligung von NGOs und lokalen Gruppen von vornherein nicht vorgesehen.
3. **Begrenzter Fokus:** So selektiv wie die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Gruppen ist auch der

thematische Fokus der einzelnen Initiativen. Die einen haben vor allem ökologische Aspekte im Blick (z.B. ISO, MSC), die anderen konzentrieren sich auf die Verwirklichung der Kernarbeitsnormen der ILO (z.B. SA 8000, Globale Rahmenabkommen). Damit reflektieren die Initiativen in der Regel nur Teilaspekte unternehmerischer Verantwortung (*corporate social responsibility*) und nicht einen kohärenten Ansatz nachhaltiger Entwicklung, der ökologische, soziale, menschenrechtliche und ökonomische Ziele gleichermaßen umfasst. Die Initiativen entsprechen gelegentlich eher einem Ansatz von „*corporate accountability à la carte*“. Das heißt, die Unternehmen picken sich die Verantwortungsbereiche heraus, in denen es ihnen am wenigsten weh tut, Zugeständnisse zu machen. Aber die umweltfreundliche Produktion von Landminen kann ebenso wenig einem umfassenden Verständnis von Unternehmensverantwortung entsprechen, wie die Herstellung eines 20-Liter-Autos, auch wenn sie ohne Kinderarbeit erfolgt.

4. **Begrenzte Überwachung:** Die Einhaltung der freiwilligen Selbstverpflichtungen wird im Rahmen von Multistakeholder-Initiativen in sehr unterschiedlichem Umfang überwacht. Während manche Initiativen die Zertifizierung und das Auditing durch kommerzielle Firmen vorsehen (z.B. FSC, SA 8000), beschränken sich andere auf die innerbetriebliche Kontrolle (z.B. einige Globale Rahmenabkommen), und manche verzichten auf eine Überwachung vollständig (z.B. die GRI). Der Einsatz kommerzieller Audit- und Zertifizierungsfirmen bei der Überwachung ökologischer, sozialer und menschenrechtlicher Standards wird von NGOs skeptisch beurteilt. Aber die NGOs selbst haben meist nicht die personellen, technischen und finanziellen Kapazitäten, um die Einhaltung von Unternehmenspflichten systematisch zu überwachen. Mit der vielge-

priesenen *watchdog*-Funktion sind sie überfordert. Effektiver sind möglicherweise Beschwerdeverfahren („*complaints-based systems*“), die aber nicht ohne eine unabhängige Instanz, die die Beschwerden entgegen nimmt und beurteilt (Schiedsgericht o.ä.), und wirksame Sanktionsmechanismen auskommen. Über beides verfügen Multistakeholder-Initiativen in der Regel nicht.

Im positiven Sinne können Multistakeholder-Initiativen Trendsetter-Funktion haben, das heißt in der Verpflichtung der beteiligten Unternehmen auf soziale, ökologische und menschenrechtliche Standards über die bestehenden gesetzlichen Regeln hinausgehen. Aber erst wenn alle Unternehmen dem gesetzten Trend folgen, d.h. „*best practice*“ zur „*normal practice*“ wird, kann eine positive Breitenwirkung erzielt werden. Aber spätestens hier sind die Grenzen der Freiwilligkeit erreicht. Denn dies geschieht erfahrungsgemäß nicht freiwillig sondern nur, wenn staatliche oder zwischenstaatliche Institutionen die erforderlichen Regeln setzen.

Zu diesem Urteil kommt auch eine Untersuchung des California Global Corporate Accountability Projects, das auf der Grundlage von Fallstudien über die Öl- und Hightech-Industrie eine „neue politische Agenda für Unternehmensverantwortung“ („*A New Policy Agenda for Corporate Accountability*“) formuliert. Darin heißt es:<sup>67</sup>

*„Best Practice isn't Good Enough: Public Policy is Needed – The case study lessons point to two broad conclusions. First, individual companies can do much on a voluntary basis to improve their own environmental and social commitment and performance. The performance span between leading companies, especially those committed to best practice, and lagging companies, is substantial. Second, without change in the policy frameworks that set*

<sup>67</sup> Natural Heritage Institute et al. (Hg.) (2002), S. 158.

*rules and determine market incentives for all players, voluntary initiatives can go only so far. They cannot fully resolve the human and labor rights dilemmas that multinationals face in a highly differentiated global economy, nor deliver broad social objectives such as sustainability at home or abroad. Without complementary policies that change market incentives and generate a new, common floor for corporate social obligation, voluntary initiatives will generate limited and incremental change. At the macro level, and often the micro level as well, best practice is not good enough."*

Die OECD-Leitsätze zeigen, in welche Richtung internationale Regeln für Unternehmensverantwortung gehen können. Sie wurden von Regierungen verabschiedet und sind für diese verbindlich. Sie gelten für alle Unternehmen mit Sitz in den 33 Unterzeichnerstaaten der Leitsätze. Sie umfassen ein breites Themenspektrum, das ökologische und arbeitsrechtliche Fragen einschließt. Und sie verfügen über einen, wenn auch rudimentären, Beschwerdemechanismus. Sie haben aber auch gravierende Schwächen: Die Unternehmenspflichten sind, etwa im Umweltbereich, zum Teil nur vage formuliert; das Beschwerdeverfahren hängt von der Kooperationsbereitschaft und dem guten Willen der zuständigen Nationalen Kontaktstellen ab; Sanktions- und Entschädigungsverfahren sind bei Verletzung der Leitsätze nicht vorgesehen.

Die *Draft Norms* der UN-Unterkommission zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte haben das Potential, in Inhalt und Grad der Verbindlichkeit über die Leitsätze hinauszugehen. Sie können manche Schwächen der Leitsätze beheben, insbesondere wenn sie mit nationalen Rechtsinstrumenten verknüpft und durch internationale Instrumente, wie ein internationales Umwelthaftungsrecht, ergänzt würden. Derzeit kommt der Entwurf dieser Normen den Forderungen von NGOs und Gewerkschaften nach

verbindlichen internationalen Unternehmensregeln (vgl. Box 7) am nächsten. Zugleich steht er im Einklang mit dem Beschluss des Johannesburg-Gipfels, die Verantwortlichkeiten und Pflichten von Unternehmen ("corporate responsibility and accountability") u.a. durch die Entwicklung zwischenstaatlicher Abkommen und internationale Initiativen aktiv zu fördern.<sup>68</sup>

Aus ihren bisherigen Erfahrungen mit Unternehmensaktivitäten, der Anwendung freiwilliger Selbstverpflichtungen und dem Engagement der Regierungen in diesem Bereich haben NGOs die Konsequenzen gezogen. Bei internationalen Treffen und Strategiedebatten, wie zuletzt während des Weltsozialforums in Porto Alegre, zeichnete sich für ihre zukünftige Auseinandersetzung mit dem Thema *corporate accountability* eine „**Mehr-Ebenen-Strategie**“ ab:

1. **Verstärkte Unterstützung lokaler Gruppen in ihrer Auseinandersetzung mit Transnationalen Unternehmen.** Dies schließt traditionelle Formen der Öffentlichkeitsarbeit und des „naming and shaming“ bis hin zu Boykotts ebenso ein, wie die aktivere Nutzung von Beschwerdemöglichkeiten, etwa im Rahmen der OECD-Leitsätze, und von nationalen Klageverfahren. Über die „extraterritoriale“ Anwendung nationaler Rechtsinstrumente gegenüber TNCs gibt es vor allem in Europa bisher kaum Erfahrungen. Eine Grundvoraussetzung dafür ist der bessere weltweite Informationsfluss zwischen den Gruppen in Nord und Süd.
2. **Verstärktes Eintreten für verbindliche Unternehmensregeln auf der nationalen und regionalen Ebene.** Beispiele sind der britische Vorschlag für ein Gesetz zur Unternehmensverantwortung („*Corporate Responsibility Bill*“) aus dem Jahr 2002 und der Vorschlag des Eu-

ropäischen Parlaments für einen Verhaltenskodex für in Entwicklungsländern tätige europäische Unternehmen<sup>69</sup>.

3. **Weiterentwicklung internationaler „Trendsetter-Initiativen“** zwischen fortschrittlichen Unternehmen, NGOs und Gewerkschaften, um dadurch die Latte für alle Unternehmen höher zu schrauben. Dies kann insbesondere dort sinnvoll sein, wo Regierungen sich wechselseitig blockieren und kurzfristige zwischenstaatliche Lösungen nicht in Sicht sind.
4. **Fortsetzung der internationalen Kampagne für verbindliche Unternehmensregeln.** Viele NGOs und Gewerkschaften sehen die Verankerung verbindlicher Unternehmensregeln auf der globalen Ebene weiterhin als ein zentrales Ziel an. Die *Draft Norms* der UN-Unterkommission können dafür einen Ausgangspunkt bilden. Neben den langfristigen Forderungen nach einer Rahmenkonvention zur Unternehmensverantwortung (*Framework Convention on Corporate Accountability*) wird es in nächster Zukunft vor allem darum gehen, Fortschritte in Teilbereichen zu erzielen, z.B. bzgl. eines internationalen Umwelthaftungsrechts oder der Forderung nach verbindlicher Offenlegung transnationaler Zahlungsflüsse von Unternehmen an Regierungen, wie sie die *Publish-What-You-Pay*-Kampagne erhebt.

In den internationalen Debatten von NGOs wurde aber auch deutlich, dass die Forderung nach stärkerer Unternehmensverantwortung sich zukünftig nicht auf den Umwelt-, Arbeits- und Menschenrechtsbereich reduzieren darf. Zivilgesellschaftliche Organisationen müssen verstärkt auch andere Implikationen transnationaler Wirtschaftsaktivitäten in den Blick nehmen. Denn TNCs haben

<sup>69</sup> Europäisches Parlament: Entschließung zu EU-Normen für in Entwicklungsländern tätige europäische Unternehmen im Hinblick auf die Entwicklung eines europäischen Verhaltenskodex, 15. Januar 1999.

<sup>68</sup> Vgl. UN Dok. A/CONF.199/20, Annex, para. 49.

z.B. erheblichen Einfluss auf die Steuerpolitik und die Einnahmesituation von Staaten. (Mikro-ökonomisch durchaus rationales) Transfer-pricing und Gewinnverlagerungen in Niedrig-Steuer-Länder reduzieren die Staatseinnahmen und können damit die staatliche Handlungsfähigkeit (z.B. im Umwelt- und Sozialbereich) erheblich einschränken. Ausländische Investoren haben aber auch Einfluss auf die Zahlungsbilanz eines Landes, auf seine Industriepolitik und selbst auf die öffentliche Meinung und die Politik insgesamt (z.B. durch Korruption und Verflechtungen zwischen Wirtschaft und Politik, Beispiel: Enron). Freiwillige Selbstverpflichtungen der Wirtschaft befassen sich mit diesen „Nebeneffekten“ ihrer Aktivitäten in der Regel nicht. Und auch die Kampagnen von NGOs und Gewerkschaften haben sie in der Vergangenheit zu wenig beachtet, da sie meist nicht so offensichtlich sind, wie direkte Umweltzerstörung oder Menschenrechtsverletzungen.

Das Eintreten für internationale Unternehmensregeln „jenseits der Freiwilligkeit“ (*beyond voluntarism*) erfordert aber auch eine Schwerpunktverlagerung in den Strategien von NGOs und Gewerkschaften. Die zentrale Herausforderung, vor der zivilgesellschaftliche Organisationen gegenwärtig stehen, hat Peter Utting klar formuliert:<sup>70</sup>

*“At present, much of the social force that is promoting corporate responsibility is channelling its energies and resources towards corporate self-regulation and civil regulation. Until greater public concern and civil society activism puts pressure on political parties, governments and multilateral organizations to support other regulatory approaches, it is unlikely that significant developments in this area will be made.”*

---

<sup>70</sup> Utting (2002), S. 116.

## Anhang: „Worst-practice“-Beispiele deutscher Auslandsinvestitionen

(Zusammenstellung: Tobias Schmitt)

Unternehmen Standort	Vorfall/Problem	verletzte Standards / Kodizes	Zeitraumen	Quellen
<b>adidas</b> Indonesien PT. Panarup und PT Nikomas Gemilang (Zulieferbetriebe von adidas)	Arbeitsrechtsverletzungen, u.a. Fälle von Gewerkschaftsunterdrückung und Diskrimi- nierung weiblicher Beschäftigter	OECD-Leitsätze für Multi- nationale Unternehmen	Feb. 2003 beim deutschen NCP eingereicht.	Clean Clothes Cam- paign: <a href="http://www.cleanclothes.org/companies/adidas.htm">http://www.cleanclothes.org/companies/adidas.htm</a> (13.02.2003) SÜDWIND-Institut für Ökonomie und Ökumene: <a href="http://www.suedwindinstitut.de/3-020_fs.htm">http://www.suedwindinstitut.de/3-020_fs.htm</a> (17.01.2003)
<b>Rhodia S.A.</b> <b>(Tochtergesellschaft von Aventis S.A.)</b> Cubatão und São Paulo, Brasilien (Aventis ist aus einer Fusion von Rhône- Poulenc (ehem. Mutter- gesellschaft von Rhodia S.A.) und Hoechst Marion Russel hervorgegangen)	Anwendung inadäquater Techniken bei der Giftmüllbeseitigung und daraus resultieren- de Verschmutzung der Flüsse Cubatão und Perequê sowie der umgebenden Vegetati- on (belegt durch Analysen im Labor von Greenpeace an der Universität Exeter (GB)). Außerdem kamen mind. 150 Angestellte mit krebserregenden Substanzen in Kontakt was zu Schilddrüsenkrebs, neurologischen Fehlfunktionen, Unfruchtbarkeit, Depressi- onen usw. geführt hat. Zudem wurden im Blut von 242 in der Umgebung lebenden Kindern Rückstände von Pestiziden nach- gewiesen (Belegt durch Untersuchungen der ACPO (brasl. Arbeiterschutzbewe- gung)).	u.a. OECD-Leitsätze für Multinationale Unter- nehmen	1993 veranlasste die brasilianische Staatsanwaltschaft die Einstellung der Aktivitäten auf dem Gelände und schloß die Verbrennungsan- lage. Im April 2002 fand eine öffentli- che Anhörung in Santo Vicente statt, ein Ge- richtsprozess ist im Gange.	Greenpeace Interna- tional (2002), S. 37ff.
<b>BASF</b> verschiedene Standorte in Lateinamerika	Arbeitsrechtsverletzungen, z.B. Diskriminie- rung von Gewerkschaftsmitgliedern (Chile), Versuche, den Einfluss von Gewerkschaften einzuschränken (Brasilien/ Chile) oder Verweigerung der Zusammenarbeit. Außerdem wird über Verletzung von Ar- beitsstandards berichtet, indem die Ange- stellten nicht über Gefahren aufgeklärt/ giftigen Stoffen ausgesetzt werden. (Brazi- lien)	UN Global Compact (BASF gibt nur in den Ländern Informationen über Gesundheit und Arbeitsicherheit an die Gewerkschaften heraus, in denen dies gesetzlich vorgeschrieben ist)	Untersuchungen vom November 2002	observatório social <a href="http://www.observatorio-social.org.br/download/mapabasf.pdf">http://www.observatorio-social.org.br/download/mapabasf.pdf</a>
<b>Bayer AG</b> mehrere Standorte in Brasilien	Arbeitsrechtsverletzungen durch fehlenden Zugang zu Informationen oder Räumlich- keiten. Entlassungen von Gewerkschafts- mitgliedern. Umweltverschmutzungen durch Gasemis- sionen und Bodenkontamination (bei Dienstleistungen an Dritte)	u.a. ILO-Standards	aktuelle Studie (2002)	observatório social CD-Rom: globalizar o homem ou humani- zar o globo? <a href="http://www.observatorio-social.org.br/">http://www.observatorio-social.org.br/</a>

Unternehmen Standort	Vorfall/Problem	verletzte Standards / Kodizes	Zeitraumen	Quellen
<b>Bayer AG</b> Belford Roxo, Rio de Janeiro, Brasilien	Umweltverschmutzungen durch Freisetzung von Chemikalien beim Verbrennungsprozess der Anlage und dadurch bedingte Verschmutzung von Boden und Wasser mit Schwermetallen und organischen Schadstoffen (belegt durch Analysen im Labor von Greenpeace an der Universität Exeter (GB)).	Nationale Umweltgesetze	Seit 2001 (Greenpeace-Aktion am Werk und Prüfung durch die staatliche Umweltbehörde (FEEMA))	Greenpeace International (2002), S. 27ff
<b>Bayer AG (Bayer Crop Protection)</b> Taucamarca, Peru	Unzureichende Beschriftung eines Pestizides (fehlende Warnhinweise und Übersetzung in die Sprache der ländlichen Bevölkerung (Quechua)), wodurch ein Unfall verursacht wurde, der 25 Kindern das Leben kostete und 18 Kinder schwer vergiftete. In Deutschland wurde Bayer bereits 1989 gezwungen, den Verkauf von Methyl- und Ethyl-Parathion auf Grund der hohen Toxizität einzustellen. Der Stoff wird von der WHO als extrem gefährlich und akut toxisch eingestuft.	u.a. FAO Code of Conduct for Pesticide Use an Sale“  „Responsible Care“-Selbstverpflichtung für verantwortliches Handeln bei Produktion und Vertrieb der eigenen Produkte	1999, 2001 wurde Klage gegen Bayer und das peruanische Agrarministerium erhoben; noch nicht entschieden.	Greenpeace International (2002), S. 57f
<b>Bayer AG</b> Norwegen	Verschmutzung der Küstengewässer mit polychlorierten Biphenylen (PCB), und dadurch nachhaltige Schädigung des Ökosystems; der Fischfang musste in einigen Gegenden vollständig eingestellt werden; die gesamten Aufräumkosten für die norwegischen Küstengewässer werden auf 2,5 Milliarden US Dollar geschätzt	u.a. OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen	aktuell Januar 2003: Die Stadt Oslo verlangt 3.5 Mio. Euro von Bayer als Schadensersatz für die nötigen Aufräumarbeiten im Osloer Hafen.	Friends of the Earth International (2002), S. 46f  Norges Naturvernforbund (Friends of the Earth Norway) <a href="http://www.naturvern.no/gift/index.en.html">http://www.naturvern.no/gift/index.en.html</a> (19.01.2003)
<b>Bosch</b> mehrere Standorte in Brasilien	Arbeitsrechtsverletzungen (Überwachung von Gewerkschaftsaktivitäten, Fälle von Bestrafung von Gewerkschaftsaktivisten); Beschäftigung von Minderjährigen (unter 16 Jahren); Schlechte Arbeitsbedingungen (Lärm, unzureichende Beleuchtung, extreme Temperaturen);	u.a. ILO-Standards	aktuelle Studie (2002)	observatório social CD-Rom: globalizar o homem ou humanizar o globo? <a href="http://www.observatorio-social.org.br">http://www.observatorio-social.org.br</a> (18.02.2003)
<b>Bosch</b> Tschechische Republik	Arbeitsrechtsverletzungen (Behinderung der Gewerkschaftsarbeit)	OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen	2001 Konsens wurde erreicht	Germanwatch
<b>Continental</b> Mexiko	Arbeitsrechtsverletzungen: Werkschließung ohne Berücksichtigung von Arbeitnehmerrechten	OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen Nationales Recht	aktuell	Germanwatch <a href="http://www.germanwatch.org/tw/kw.htm">http://www.germanwatch.org/tw/kw.htm</a> (14.01.2003)
<b>Ok Tedi Mining Ltd. als Zulieferer der Norddeutschen Affinerie AG</b> Ok Tedi Mine Papua Neu-Guinea	Schädigung des Ökosystems des Ok Tedi Flusses durch die Einleitung von Abraum aus der Mine. Dadurch wird die Lebensgrundlage der Bevölkerung (Fisch und Felder im Überschwemmungsgebiet) bedroht. Außerdem kommt es zu einer Vergiftung des Wassers durch Minenabfälle.	OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen	aktuell	Friends of the Earth International (2002), S. 16f Mineral Policy Institute (MPI) <a href="http://www.mpi.org.au/oktedi">www.mpi.org.au/oktedi</a> (17.02.2003)
<b>Siemens</b> Tschechische Republik	Arbeitsrechtsverletzungen	OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen	2001 Konsens wurde erreicht	Germanwatch (?)

## 34 Die Grenzen der Freiwilligkeit

Unternehmen Standort	Vorfall/Problem	verletzte Standards / Kodizes	Zeitraumen	Quellen
<b>Thyssen-Krupp AG</b> mehrere Standorte in Brasilien	Arbeitsrechtsverletzungen (Behinderung der Gewerkschaftsarbeit, Diskriminierung von Gewerkschaftsmitgliedern) und mangelhafte Arbeitsstandards (kein Schutz vor Lärm, giftigen Stäuben und Gasen)	u.a. ILO-Standards	Aktuelle Studie	observatório social CD-Rom: globalizar o homem ou humani- zar o globo? <a href="http://www.observatorio-social.org.br">http://www.observatorio-social.org.br</a>
<b>Vallourec &amp; Mannes- mann (V&amp;M Florestal Ltda)</b> Minas Gerais, Brasilien	Arbeitsrechtsverletzungen (Führen von schwarzen Listen über Arbeiter und die Arbeiterführer, illegale Auslagerung niedriger und gefährlicher Arbeit); Umweltverschmutzungen (Versiegen von Flüssen und Quellen durch Eukalyptusmonokulturen; Schädigung der Biodiversität; Erosion Vergiftung der Fauna und der Gewässer); Verstöße gegen die Grundsätze des FSC durch den Einsatz des Herbizides Oxyflurofen und den Zukauf von Kohle aus nicht-zertifizierten Gebieten	Verstöße gegen die Kriterien des Forest-Stewardship-Council-Zertifikates. Verstöße gegen das brasilianische Arbeitsgesetz Verstöße gegen ILO-Konventionen 87 und 98 und damit auch gegen die OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen	z.Z. läuft eine Anklage des Arbeitsministeriums; Eine Parlamentarische Untersuchungskommission ermittelt gegen V&M	world rainforest movement: <a href="http://www.wrm.org.uy">http://www.wrm.org.uy</a> <a href="http://www.wrm.org.uy/bulletin/64/viewpoint.html">http://www.wrm.org.uy/bulletin/64/viewpoint.html</a> (18.02.2003)
<b>Westdeutsche Landes- bank (WestLB)</b> (als Leiter eines Banken- konsortiums, das das Projekt finanziert) OCP-Pipeline, Ecuador	Gefährdung des einmaligen Ökosystems, (u.a. des Yasuni Nationalparks, eines UNESCO Biosphärenreservates); Gewaltsame Niederschlagung von Protesten der lokaler Bevölkerung, Kleinbauern und Umweltschützern durch das Militär. (Bisher 30 Tote, darunter 2 Kinder und Dutzende Verletzte und Vermisste)	Verletzung ecuadorianischen Rechtes; Nichteinhaltung von Umweltstandards der Weltbank	aktuell	Friends of the Earth International (2002), S. 16f  Oilwatch <a href="http://www.oilwatch.org.ec">www.oilwatch.org.ec</a>

## Literatur

- Brot für die Welt** (2000): Principles for the Code of Conduct of Company Operations within the Oil and Gas Industry. Stuttgart.
- Bruno, Kenny** (2002): Greenwash+10. The UN's Global Compact, Corporate Accountability and the Johannesburg Earth Summit. San Francisco.
- Bruno, Kenny/ Karliner, Joshua** (2000): Tangled up in Blue. San Francisco.
- Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI)** (2000): Selbstverpflichtungen und Vereinbarungen im Umweltschutz. Berlin.
- Deutsche Bundesbank** (2002): Kapitalverflechtungen mit dem Ausland. Frankfurt a.M..
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)** (2001): Kooperationen für Entwicklung. Die Wirtschaft als Partner. Eschborn.
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)** (2002): Sozialstandards in der technischen Zusammenarbeit. Eschborn.
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)** (2002a): Sozialstandards in der Weltwirtschaft. Eschborn.
- DGB-Bildungswerk** (2002): Globalisierung im Focus. Düsseldorf.
- DGB-Bildungswerk/ terre des hommes/ WEED (Hg.)** (2003): Auslandsinvestitionen und Unternehmensverantwortung zwischen ökonomischer Liberalisierung und sozial-ökologischer Regulierung. Perspektiven und Strategien von NGOs und Gewerkschaften. Düsseldorf/Osnabrück/Berlin.
- Dröge, Susanne/ Trabold, Harald** (2001): Umweltbezogene Verhaltenskodizes für ausländische Direktinvestitionen. Möglichkeiten und Grenzen. Berlin.
- Evangelischer Pressedienst** (2002): Fit for Fair – Für menschenwürdige Arbeitsbedingungen in der Sportswear-Industrie. Frankfurt a.M..
- Feeney, Patricia** (2002): Making Companies Accountable. NGO Report on Implementation of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises by National Contact Points. Oxford.
- Feldt, Heidi** (2002): Nachhaltigkeit und Auslandsdirektinvestitionen. Bonn/ Berlin (WEED Arbeitspapier).
- Feldt, Heidi/ Martens, Jens** (2003): Der Dialogprozess „Umwelt und Auslandsdirektinvestitionen“ – eine Kurzbewertung. In: DGB-Bildungswerk/ terre des hommes/ WEED (Hg.) (2003), S. 33f
- Friends of the Earth International** (2002): Clashes with corporate giants. 22 campaigns for biodiversity and community. Amsterdam (dt.: Friends of the Earth International/ BUND/ pro natura (2002): Natur in der Defensive. 22 Fallbeispiele für Interessenkonflikte mit grossen Konzernen. Amsterdam/ Berlin/ Basel.).
- Friends of the Earth International** (2002a): Using the OECD Guidelines for Multinational Enterprises. A critical starterkit for NGOs. Amsterdam.
- Global Reporting Initiative** (2002): Introducing the 2002 Sustainability Reporting Guidelines. Amsterdam.
- Greenpeace International** (2002): Corporate Crimes. The need for an international instrument on corporate accountability and liability. Amsterdam. (dt.: Greenpeace International (2002): Umweltverbrechen multinationaler Konzerne. Zur Notwendigkeit einer internationalen Übereinkunft zur Unternehmensverantwortung. Amsterdam.)
- Hamm, Brigitte (Hg.)** (2002): Public Private Partnership und der Global Compact der Vereinten Nationen. Duisburg (INEF-Report 62).
- Heydenreich, Cornelia** (2003): Der Arbeitskreis „OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen“ im Bundeswirtschaftsministerium. In: DGB-Bildungswerk/ terre des hommes/ WEED (Hg.) (2003), S. 40ff.
- International Council on Human Rights Policy** (2002): Beyond Voluntarism. Human Rights and the Developing International Legal Obligations of Companies. Genf.
- International Labour Organisation** (2002): Weltweite Kollektivvereinbarungen als Grundlage für Arbeitnehmerrechte. In Welt der Arbeit Nr. 45, Dez. 2002.
- International Labour Organisation** (2002a): A Guide to the Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy. Knowing and Using Universal Guidelines for Social Responsibility. Genf.
- Internationaler Metallgewerkschaftsbund** (2002): Die Macht von Rahmenvereinbarungen. Genf (Faltblatt).
- IRENE** (2000): Controlling Corporate Wrongs. The Liability of Multinational Corporations. Tilburg, Niederlande (Report über ein Seminar an der Universität von Warwick, 20.-21. März 2000).
- Jenkins, Rhys** (2002): Corporate Codes of Conduct: Self Regulation in a Global Economy. In: NGLS/ UNRISD (Hg.) (2002), S.1-60.

- Joshua Karliner** (1997): *The Corporate Planet: Ecology and Politics in the Age of Globalization*. San Francisco.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften** (2001): Grünbuch. Europäische Rahmenbedingungen für die soziale Verantwortung der Unternehmen. Brüssel (KOM(2001) 366 vom 18. Juli 2001).
- Köpke, Ronald/ Röhr, Wolfgang** (2003): *Codes of Conduct. Verhaltensnormen für Unternehmen und ihre Überwachung*. Köln.
- Murray, Jill** (1998): *Corporate Codes of Conduct and Labour Standards*. Genf (ILO). ([www.itcilo.it/english/actrav/telearn/global/ilo/GUIDE/JILL.HTM](http://www.itcilo.it/english/actrav/telearn/global/ilo/GUIDE/JILL.HTM)).
- Natural Heritage Institute/ Nautilus Institute for Security and Sustainable Development/ Human Rights Advocates (Hg.)** (2002): *Beyond Good Deeds. Case Studies and a New Policy Agenda for Corporate Accountability*. Berkeley.
- NGLS/ UNRISD** (2002): *Voluntary Approaches to Corporate Responsibility*. Genf (NGLS Development Dossier).
- NGO Task Force on Business and Industry (TOBI)** (1999): *Can Corporations Be Trusted? Towards Social and Environmental Responsibility and Accountability in the Corporate Sector*. Amsterdam (ANPED).
- OECD** (2000): *Codes of Corporate Conduct. A Expanded Review of their Contents*. Paris.
- OECD** (2000a): *OECD Guidelines for Multinational Enterprises*. Paris. (dt.: OECD (2000a): *OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen*. Paris.)
- OECD** (2001): *Codes of Conduct. Exploring their economic Significance*. Paris.
- Paul, James A./ Garred, Jason** (2001): *Making Corporations Accountable*. Berlin/Bonn/New York (Working Paper of Global Policy Forum, Heinrich-Böll-Stiftung and WEED). (dt.: *Unternehmen in der Pflicht. Internationale Ansätze zur (Selbst-) Regulierung der Wirtschaft*. Berlin/Bonn/New York (Arbeitspapier von Global Policy Forum, Heinrich-Böll-Stiftung und WEED).)
- Richter, Judith** (2002): *Holding Corporations Accountable. Corporate Conduct, International Codes, and Citizen Action*. London.
- Riva Krut und Harris Gleckman** (1998): *ISO 14001. A Missed Opportunity for Sustainable Global Industrial Development*. London.
- Social Watch Deutschland** (2002): *Social Watch Report Deutschland*. Bonn.
- Strohscheidt, Elisabeth** (2003): Zur Debatte in der *UN-Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights* über ein verbindliches Dokument zur Unternehmensverantwortung. In: DGB-Bildungswerk/ terre des hommes/ WEED (Hg.) (2003), S. 24 ff.
- Trade Union Advisory Committee on the OECD (TUAC)** (2002): *A User's Guide for Trade Unionists to the OECD Guidelines to Multinational Enterprises*. Paris.
- United Nations Commission on Sustainable Development** (1998): *Responsible Entrepreneurship. NGO Perspectives and Recommendations*. New York (Background Paper No. 3).
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)** (1996): *Self-Regulation of Environmental Management. An analysis of guidelines set by world industry associations for their member firms*. New York/ Genf (UNCTAD/DTCI/29, Environmental Series No. 5).
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)** (2001): *World Investment Report. Promoting Linkages*. New York/ Genf.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)** (2002): *World Investment Report. Transnational Corporations and Export Competitiveness*. New York/ Genf.
- United Nations General Assembly** (2001): *Cooperation between the United Nations and all relevant partners, in particular the private sector. Report of the Secretary-General*. New York (UN Dok. A/56/323 vom 9.10.2001).
- United Nations Subcommission on the Promotion and Protection of Human Rights** (2002): *Draft Norms on Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with regard to Human Rights*. Genf (UN Dok. E/CN.4/Sub.2/2002/13, 14. August 2002).
- Utting, Peter** (2000): *Business Responsibility for Sustainable Development*. Geneva (UNRISD).
- Utting, Peter** (2002): *Regulating Business via Multistakeholder Initiatives: A Preliminary Assessment*. In: NGLS/ UNRISD (Hg.) (2002), S. 61-130.
- Utting, Peter** (2002a): *"Corporate Responsibility"*. Alternativen zum Globalen Pakt der UNO. In: Informationsbrief Weltwirtschaft und Entwicklung. In: Informationsbrief Weltwirtschaft und Entwicklung, 11-12/2002 S. 4.
- Ward, Halina** (2003): *Legal Issues in Corporate Citizenship*. London/ Stockholm (Globalt Ansva/ iied).

**Wick, Ingeborg** (2001): Verhaltenskodizes. Werbegags oder Hebel für die Beschäftigten. In IG Metall (Hg.) (2001): Weltweit gegen Sozialdumping. Frankfurt a.M..

**Witte, Jan Martin/ Streck, Charlotte/ Benner, Thorsten (Hg.)** (2003): Progress or Peril? Partnerships and Networks in Global Environmental Governance . The Post-Johannesburg Agenda. Washington, D.C./ Berlin.

**World Rainforest Movement (Hg.)** (2002): Evaluation report of V&M Florestal Ltda. and Plantar S.A. Reforestamentos, both certified by FSC - Forest Stewardship Council. Montevideo. [<http://www.wrm.org.uy/countries/Brazil/fsc.html>] (19.02.2003)].

**WEED-Website on corporate accountability**

The screenshot shows the website's interface with a navigation bar and a main content area. The main content area features two news items:

**04/06/2003: Predatory mining in the Brazilian Amazon**  
 Large mining companies are being held responsible for serious social and environmental damage in the Brazilian Amazon. A depository of waste contaminated with arsine, barium and manganese is threatening the health of thousands of people in the state of Amapá. The issue is aggravated by the presence of at least 800 prospectors in an area with a high concentration of gold, which increases tensions and has created conflicts that may be increasingly difficult to solve. A Parliamentary Inquiry Commission (CPI) of the state Legislature has investigated the case and identified the offenders, but little has been done. The responsible companies are leaving Amapá, leaving little hope that the problems will be resolved.  
 Full report of the Social Observatory at: [www.observatoriosocial.org.br](http://www.observatoriosocial.org.br)

**02/06/2003: G8 Must Follow Declaration on Oil, Gas and Mining Transparency With Action**  
 The Publish What You Pay (PWYP) international coalition of NGOs welcomes the G8's first specific statement on the importance of transparency of natural resource revenues. The G8's Declaration on Fighting Corruption and Improving Transparency contains a statement on both the urgent need to provide for the disclosure of payments made by extractive companies, and for revenues received by governments in the oil, mining and gas sector worldwide. This commitment is an important first step to ensure that citizens of resource-rich-but-poor countries can begin to hold their governments accountable for management of revenues earned from 'their' natural resources. However, the G8 governments have committed to piloting a voluntary approach to disclosure, which means that revenue transparency will not be delivered everywhere it is most needed. In most resource-rich-but-poor countries-such as Angola, Congo Brazzaville, Democratic Republic of Congo, Equatorial Guinea, Kazakhstan, Nauru and Nigeria to name but a few-ruling elites treat resource revenues as their own private property and are unlikely to voluntarily disclose the government's income from these sources. Instead, the PWYP coalition is calling for disclosure of payment information to be required by stock market regulators and

This website aims to facilitate the flow of information among NGOs and social movements who believe their governments, private sector and civil society need to make greater efforts to ensure the accountability of business and industry, especially Transnational Corporations, to society. It contains information about ongoing civil society campaigns on corporate accountability and about NGOs and trade unions who are active in this field. It provides comprehensive material on codes of conduct, multi-stakeholder initiatives and intergovernmental processes, as well as best and worst practice cases of corporate behaviour. Finally, this site makes available documents and publications on corporate accountability and links to relevant research institutes and databases.

**[www.corporate-accountability.org](http://www.corporate-accountability.org)**

## Aktuelle weed Publikationen

### **Auslandsinvestitionen und Unternehmensverantwortung zwischen ökonomischer Liberalisierung und sozial-ökologischer Regulierung**

Perspektiven und Strategien von NGOs und Gewerkschaften  
Dokumentation  
April 2003, 52 S.

### **Schuldenreport 2003 Die Umverteilungsmaschine: Finanzmärkte und Verschuldung Fakten - Analysen - Alternativen**

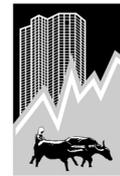
März 2003, 65 S.

### **Die letzte Grenze GATS: Die Dienstleistungsverhandlungen in der WTO**

Sachstand, Probleme, Alternativen  
Februar 2003, 61 S.

### **Lessons Learned? The Impact of Trade Liberalisation Policies on Countries and Regions in the South – A Collection of Evidence**

Arbeitspapier (Englisch)  
Dezember 2002, 48 S



**weed**

### **Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V.**

**weed** wurde 1990 gegründet und ist eine unabhängige Nichtregierungsorganisation. Wir sind mit dem Ziel angetreten, in der Bundesrepublik Deutschland mehr Bewusstsein für die Ursachen der weltweiten Armut- und Umweltprobleme zu schaffen. **weed** engagiert sich in nationalen und internationalen Netzwerken und führt Organisationen und Initiativen in Nord und Süd zusammen.

### **Unsere Themenschwerpunkte:**

- ◆ Internationale Verschuldung, IWF und Weltbank: Politik, Projekte und Programme
- ◆ Reform und Demokratisierung der internationalen Finanzmärkte
- ◆ Internationale Handels- und Investitionspolitik
- ◆ Internationale Umwelt- und Entwicklungspolitik
- ◆ Nord-Süd-Politik der Europäischen Union
- ◆ Global Governance und Demokratisierung des UN-Systems

### **Die Instrumente unserer Arbeit:**

- ◆ Wir erstellen Recherchen, Hintergrundmaterialien und Arbeitspapiere, z.B. den periodisch erscheinenden „**weed**-Schuldenreport“.
- ◆ **weed** führt Kampagnen, informiert politische Entscheidungsträger und unternimmt gezielte Interventionen in politische Entscheidungsprozesse.
- ◆ Wir wollen Bewusstsein schaffen durch die Veranstaltung von Seminaren, Workshops und Tagungen. Wir kooperieren intensiv mit Medien und betreiben Öffentlichkeitsarbeit.
- ◆ **weed** gibt den monatlichen *Informationsbrief „Weltwirtschaft & Entwicklung“* heraus, einen Fachinformationsdienst für Nord-Süd-Politik und internationale Umweltpolitik.

### **Schreiben Sie uns oder rufen Sie einfach an:**

**weed**

Torstr. 154  
D-10115 Berlin

Tel.: 030 – 275 82 163  
Fax: 030 – 275 96 928

E-Mail: [weed@weed-online.org](mailto:weed@weed-online.org)  
Internet: <http://weed-online.org>

