

Impressum

Auslandsinvestitionen und Unternehmensverantwortung zwischen ökonomischer Liberalisierung und sozial-ökologischer Regulierung

Perspektiven und Strategien von NGOs und Gewerkschaften

ISBN: 3-9808227-5-3

Herausgeber:

DGB-Bildungswerk e.V.

Hans-Böckler-Str. 39

D-40476 Düsseldorf

Tel.: 0211 – 4301 0

Fax: 0211 – 4301 500

E-Mail: nordsuednetz@dgb-bildungswerk.de

Internet: <http://www.dgb-bildungswerk.de>

Kontakt: Werner Oesterheld

terre des hommes

Ruppenkampfst. 11a

D-49084 Osnabrück

Tel.: 0541 – 71010

Fax: 0541 – 707233

E-Mail: vernetzung@tdh.de

Internet: <http://www.tdh.de>

Kontakt: Peter Eisenblätter

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

Torstr. 154

10115 Berlin

Tel.: 030 – 27582163

Fax: 030 – 27596928

E-Mail: weed@weed-online.org

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

Kontakt: Jens Martens (jens.martens@weed-online.org)

Redaktion: Jens Martens und Wolfgang Obenland

Layout: Richard Fritz

Titelfotos: picture-alliance / dpa (Vorderseite), Peter Fuchs / WEED (Rückseite)

Schutzgebühr: 5,00 Euro

Bonn, April 2003

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
----------------------	---

I. Vor den Investitionsverhandlungen in der WTO

Internationale Investitionsabkommen als Instrumente zur Durchsetzung von Konzerninteressen - Zur Diskussion vor der WTO-Ministerkonferenz in Cancún

<i>Peter Fuchs (WEED)</i>	5
---------------------------------	---

Dokument 1: Gemeinsames Statement europäischer zivilgesellschaftlicher Gruppen gegen ein Investitionsabkommen in der WTO	8
---	---

Ein Investitionsabkommen in der WTO? Die Position der IG Metall

<i>Margit Köppen (IG Metall)</i>	10
--	----

Dokument 2: Auszug aus: Trade Union Statement on the Agenda for the 5 th Ministerial Conference of the World Trade Organisation (WTO).....	14
--	----

Bilaterale Investitionsabkommen und deutsche Außenwirtschaftsförderung

<i>Nicola Sekler (WEED)</i>	15
-----------------------------------	----

II. Nach dem Gipfel von Johannesburg – Neue Spielräume für die Regulierung transnationaler Unternehmen auf UN-Ebene?

Globale Regeln für „Global Players“ – Unternehmensverantwortung war das Überraschungsthema von Johannesburg

<i>Daniel Mittler (BUND)</i>	18
------------------------------------	----

Dokument 3: Elemente einer Konvention zur Unternehmensverantwortung	20
--	----

Grundsätze zur Unternehmensverantwortung und Schadenshaftung – die „Bhopal Prinzipien“

<i>Andreas Bernstorff (Greenpeace)</i>	21
--	----

Dokument 4: Die Zehn Bhopal-Prinzipien der Unternehmensverantwortung.....	22
--	----

Zur Debatte in der UN-Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights über ein verbindliches Dokument zur Unternehmensverantwortung

<i>Elisabeth Strohscheidt (amnesty international)</i>	24
---	----

Dokument 5: Draft Norms on Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights	27
---	----

III. Die Quadratur des Kreises? Was bringen Runde Tische und Dialogprozesse zur Stärkung der *corporate accountability*?

Der Runde Tisch Verhaltenskodizes

Ronald Köpke 31

Dokument 6: Basispapier des Runden Tisches ‚Verhaltenskodizes‘ 32

Der Dialogprozess „Umwelt und Auslandsdirektinvestitionen“ – eine Kurzbewertung

Heidi Feldt und Jens Martens (WEED) 33

Dokument 7: Stärkung von Umweltschutz bei Auslandsdirektinvestitionen 34

Der Arbeitskreis Menschenrechte und Wirtschaft

Elisabeth Strohscheidt (*amnesty international*) 38

Dokument 8: Internationaler Schutz der Menschenrechte und Wirtschaftstätigkeit –
Gemeinsame Erklärung von Bundesregierung, BDI und BDA, DGB, Forum Menschenrechte und VENRO..... 38

Der Arbeitskreis „OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen“ im Bundeswirtschaftsministerium

Cornelia Heydenreich (*Germanwatch*) 40

IV. Ausblick

Neue Allianzen der Zivilgesellschaft – Zusammenarbeit mit NGOs ist notwendig!

Manfred Brinkmann und Werner Oesterheld (*DGB Bildungswerk*) 43

Dokument 9: Gemeinsame Erklärung von Attac, DGB und VENRO „Globalisierung gerecht gestalten“ 46

Vorwort

Die Kontroverse über die Rechte und Pflichten Transnationaler Unternehmen hat nach dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg (September 2002) und im Vorfeld der nächsten Ministertagung der Welthandelsorganisation (WTO) in Cancún (September 2003) an Schärfe gewonnen.

In Johannesburg wurde – nicht zuletzt auf Druck einer internationalen Kampagne von NGOs und Gewerkschaften – beschlossen, die Verantwortlichkeiten und Pflichten von Unternehmen („corporate responsibility and accountability“) u.a. durch die Entwicklung zwischenstaatlicher Abkommen, internationale Initiativen und durch „angemessene nationale Regulierungen“ aktiv zu fördern. Im Kontrast dazu stand das offensive Auftreten von Unternehmen wie BMW, Daimler-Chrysler, BP, Shell & Co., die sich in Johannesburg als ökologische und soziale Vorreiter präsentierten und freiwillige Selbstverpflichtungen als das Nonplusultra propagierten.

Auf der WTO-Ministertagung im mexikanischen Cancún soll in diesem Jahr der Startschuss für Verhandlungen über ein multilaterales Investitionsabkommen fallen. Es soll vor allem die Rechte transnationaler Investoren stärken und brächte der Weltwirtschaft möglicherweise einen neuen Globalisierungsschub - ohne Rücksicht, so fürchten Viele, auf die ökologischen, sozialen und entwicklungspolitischen Konsequenzen.

Angesichts dieser aktuellen und zum Teil widersprüchlichen Entwicklungen stellen sich für Gewerkschaften und NGOs eine Reihe von Fragen, die gemeinsam beantwortet werden müssen:

- ◆ Wie kann die neue Dynamik genutzt werden, die durch die internationale Kampagne für die Stärkung der Unternehmensverantwortung in Johannesburg entstanden ist?
- ◆ Wie kann verhindert werden, dass es in der WTO zu einer Neuauflage des MAI mit den befürchteten negativen Folgen kommt?
- ◆ Welche Ansatzpunkte für zivilgesellschaftliche Intervention bietet die Politik der Bundesregierung in ihrer Außenwirtschaftsförderung und den unterschiedlichen Dialogprozessen und Runden Tischen?
- ◆ Und welche gemeinsamen Positionen und Prioritäten können im Zentrum einer strategischen Allianz von Gewerkschaften und NGOs zum Thema Auslandsinvestitionen/corporate accountability stehen?

Diese Fragen, die sowohl inhaltliche Positionen als auch gemeinsame Strategien von Gewerkschaften und NGOs betreffen, wurden auf einer Arbeitstagung von DGB-Bildungswerk, terre des hommes und WEED im Dezember 2002 erörtert. Einige der Beiträge sowie zusätzliche Hintergrundmaterialien werden in dieser Veröffentlichung dokumentiert. Wir liefern damit umfassende Informationen und Argumente für die anstehenden Debatten über Investitionsliberalisierung und Unternehmensverantwortung in der WTO und den Vereinten Nationen. Die Beiträge dieser Dokumentation zeigen eindrucksvoll, wie groß mittlerweile die Übereinstimmungen zwischen Gewerkschaften und NGOs in diesen Fragen ist.

April 2003

Jens Martens, WEED
Peter Eisenblätter, terre des hommes
Werner Oesterheld, DGB-Bildungswerk

I. Vor den Investitionsverhandlungen in der WTO

Internationale Investitionsabkommen als Instrumente zur Durchsetzung von Konzerninteressen - Zur Diskussion vor der WTO-Ministerkonferenz in Cancún¹

PETER FUCHS (WEED)

Auf der kommenden WTO-Ministerkonferenz in Cancún/Mexiko (10.-14. September 2003) droht die bereits umfangreiche Agenda der derzeit laufenden Welthandelsrunde noch um einige weitere Themen ergänzt zu werden. Dazu gehört die von der EU angestrebte Aufnahme von Verhandlungen über ein internationales Rahmenwerk für Investitionen (Multilateral Investment Framework, MIF), oder – wie es die KritikerInnen sagen – über ein neues Multilaterales Investitionsabkommen, ein „MAI in der WTO“.

Zum besseren Verständnis des politischen Kontextes dieses Vorschlages soll im folgenden ein knapper Überblick über die bereits bestehenden Investitionsverträge auf bi-, pluri- und multilateraler Ebene gegeben werden:

Von Bilateralen Abkommen...

Viele Regierungen in Europa und weltweit haben seit geraumer Zeit bilaterale Handels- und Investitionsabkommen miteinander geschlossen. Bei den inzwischen mehr als 2000 bilateralen Investitionsabkommen (BITs) ging es von Anfang an vor allem um eines: Den Investitionsschutz zugunsten international tätiger Unternehmen – soziale und ökologische Schutzregelungen dagegen spielten und spielen keine Rolle.

¹ Der hier dokumentierte Beitrag von Peter Fuchs weicht vom mündlichen vorgetragenen Referat ab. Er beruht auf der in Kürze erhältlichen Broschüre von WEED und dem „Seattle to Brussels-Network“: Investitions- und Wettbewerbsverhandlungen in der WTO?, Berlin: WEED 2003. Beigetragen zu dieser Broschüre hat u.a. auch die Schweizer NGO *Erklärung von Bern*, die eine eigene interessante Publikation mit dem Titel: Investitionsschutz um jeden Preis? vorgelegt hat. Bezug: www.evb.ch

Internationalen Investoren wird in BITs der Schutz vor Verstaatlichungen oder „Enteignungen“ und der freie Transfer von Gewinnen und anderen Finanztiteln zugesichert. Darüber hinaus werden Regelungen für die – meist intransparente – Beilegung von Streitigkeiten zwischen Investor und Gastland getroffen. Die meisten europäischen BITs gehen allerdings nicht so weit, den Investoren auch das Recht auf ungehinderten Marktzugang zu gewähren (sogenanntes ‚pre-establishment national treatment‘); hier gelten zumeist noch die jeweiligen nationalen Bestimmungen. Die USA allerdings versuchen, mit ihren BITs auch so weit wie möglich das Recht auf Marktzugang und uneingeschränkte Investitionsfreiheit festzuschreiben. Nun wird häufig mit Verweis auf die Vielfalt bestehender BITs und deren z.T. unterschiedlichen Regelungsinhalten auf den Abschluss eines multilateralen Investitionsabkommens gedrängt. Dieses Argument vermag jedoch kaum zu überzeugen: Ein multilaterales Abkommen z.B. im WTO-Rahmen würde die fragwürdigen, weil einseitig auf Konzerninteressen zugeschnittenen BITs nicht etwa schwächen oder ersetzen; es würde sie vielmehr durch zusätzliche Regelungen – insbesondere zum erleichterten Marktzugang für Investoren – ergänzen.

...über das NAFTA-Abkommen...

Aufgrund seiner weitreichenden Regelungen auch im Investitionsbereich ist das zwischen den USA, Kanada und Mexiko geschlossene Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) ein wichtiger Meilenstein für diejenigen, die die internationale Investitionspolitik ganz im Sinne von Konzerninteressen gestalten wollen. U.a. hat das NAFTA-Abkommen den Begriff der „Investitionen“ auf zahlreiche finanzielle

Aktivitäten und Besitztitel ausgedehnt, die zuvor nicht Gegenstand von Investitionsverträgen waren. Zudem gewährt Kapitel 11 des Abkommens Investoren aus anderen NAFTA-Ländern das Recht, Beschwerden gegen die Regierungen dieser Länder einzureichen (sog. Investorstreitbeilegung oder Investor-to-state dispute resolution) und verpflichtet die Regierungen zur Zahlung einer Entschädigung für Brüche der NAFTA-Verpflichtungen. Da die Entschädigungszahlungen an den Investor aus staatlichen Mitteln gewährt werden, bezahlen letztlich die SteuerzahlerInnen in den betroffenen Ländern die Rechnung für den Schutz ausländischer Investitionen!

Nach einer Untersuchung der US-NGOs Public Citizen und Friends of the Earth² haben NAFTA-Investoren bisher schon Entschädigungszahlungen von insgesamt mehr als 13 Mrd. US-Dollar beantragt, in den bisher vier erfolgreichen Beschwerdeverfahren wurden insgesamt 514 Mio. US-Dollar zugesprochen. Ferner zeigt sich, dass Unternehmen ihre Beschwerden dazu benutzen, Entscheidungen demokratisch gewählter Institutionen auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene zum Schutz von Umwelt und Gesundheit auszuhebeln und rückgängig zu machen.

...und das gescheiterte MAI...

Vor allem auf Betreiben der USA wurde 1995 versucht, im Rahmen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) einen „großen Wurf“ in der internationalen Investitionspolitik zu machen: Es wurden Verhandlungen

² Public Citizen/ Friends of the Earth: *NAFTA Chapter 11, Investor-to-State Cases: Bankrupting Democracy. Lessons for Fast Track and the Free Trade Area of the Americas*. Washington D.C. September 2001. [www.citizen.org/document/ACF186.pdf]

um ein Multilaterales Investitionsabkommen (MAI) begonnen. Wie schon das NAFTA-Abkommen, so sollte auch das MAI die Investoren in keiner Weise in die Verantwortung nehmen, sondern nur ihre Rechte stärken. Ökologische Pflichten und international vereinbarte Prinzipien wie etwa das Verursacherprinzip wurden ebenso wenig verbindlich gemacht wie etwa soziale Menschenrechte oder die Mindeststandards der Internationalen Arbeitsorganisation ILO. Solche Inhalte erschienen im Abkommensentwurf nur als unverbindliche Absichtserklärungen.

Gegen das MAI hatte sich jedoch seit 1996 eine Welle des Protestes von NGOs und zum Teil auch Gewerkschaften in aller Welt formiert. Dieser breite Widerstand und der Druck auf die Regierungen brachten schließlich die französische Regierung im Jahr 1998 dazu, aus den MAI-Verhandlungen auszusteigen. Damit war das MAI gescheitert – aber die Idee eines Investitionsschutzabkommens war keineswegs tot.

...zu Investitionsregeln in der WTO

Das neoliberale Konzept, ausländische Direktinvestitionen einseitig zu liberalisieren und zu schützen, ohne die Verantwortung des Investors für die wirtschaftliche Entwicklung im Empfängerland durch entsprechende Verpflichtungen anzuerkennen, wurde bereits während der sogenannten „Uruguay-Runde“ verankert. Der Welthandelsrunde, die von 1986 bis 1993 lief und u.a. die WTO hervorbrachte. Einflussreiche Interessenvertreter der Wirtschaft und die Regierungen des Nordens erreichten, dass drei neue Abkommen als Elemente des zukünftigen WTO-Handelsystems geschlossen wurden. Diese Abkommen – das TRIMS-, GATS- und TRIPS-Abkommen – waren die ersten Schritte auf dem Weg in die falsche Richtung, den die EU und andere nun noch weiter gehen wollen. Kritiker der Ausweitung des Einflusses der WTO durch neue Investitionsverhandlungen sprechen sich

deshalb nicht dafür aus, den status quo beizubehalten. Im Gegenteil: Sie meinen, dass auch die bestehenden Regelungen überprüft und grundlegend verändert werden müssen.

Das WTO-Abkommen über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen (TRIMS)

Aufgrund des Widerstandes der Entwicklungsländer in der Uruguay-Runde wurde das TRIMS-Abkommen nicht so umfangreich, wie es die EU, die USA, Japan und Kanada gefordert hatten, nämlich ein umfassendes Investitionsabkommen. Dennoch verstärkt es bestehende GATT-Bestimmungen, die Gesetze zur Bevorzugung lokaler Produkte und eine entsprechende Verwaltungspraxis verbieten. Dieses Verbot umfasst auch staatliche Anreize (incentives) und Vorschriften für transnationale Konzerne (TNKs), mit denen die Verwendung inländischer Produkte zwecks Schaffung oder Erhalts von Arbeitsplätzen gefördert werden soll (local content-Politiken). Das TRIMS-Abkommen schränkt damit die Möglichkeiten und Strategien wirtschaftlicher Entwicklung weiter ein, die die reichen Länder in der Vergangenheit selbst genutzt haben, die aber nun den Entwicklungsländern untersagt werden.

Das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS)

Das GATS enthält Vorschriften für vier verschiedene Erbringungsarten im Handel mit Dienstleistungen (modes of supply). Die dritte Erbringungsart bezieht sich auf die Dienstleistungserbringung durch ausländische Zweigstellen eines Unternehmens und regelt damit ausländische Direktinvestitionen transnationaler Konzerne im Dienstleistungssektor. Daher kann diese Erbringungsart als erstes multilaterales Investitionsabkommen bezeichnet werden.

Im Rahmen des GATS haben die nationalen Regierungen heute noch einen gewissen Entscheidungsspiel-

raum, welche Dienstleistungssektoren sie für ausländische Wettbewerber öffnen. Viele Entwicklungsländer – vor allem solche mit renditeträchtigen Märkten – sehen sich aber einem erheblichen Druck ausgesetzt, ihre Märkte für ausländische Investoren zu öffnen und ihren gesetzlichen Regulierungsspielraum aufgrund der Bedürfnisse der Großunternehmen einzuschränken. Sie werden z.B. vor Entscheidungen wie diese gestellt: „Entweder ihr öffnet euren Wassersektor für europäische Wasserkonzerne, oder ihr erhaltet keinen weitergehenden Zugang zu den europäischen Agrarmärkten“.

Die GATS-Verhandlungen zur weiteren Liberalisierung von Handel und Investitionen im Dienstleistungsbereich schreiten im Rahmen der laufenden WTO-Verhandlungen fort. Die EU macht sich dabei besonders für eine Ausweitung stark, obwohl die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen des GATS bisher nicht eingehend überprüft wurden.

Das Abkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS)

Das TRIPS-Abkommen macht den Schutz des geistigen Eigentums (Patente, Urheberrechte, Marken usw.) zu einem integrierten Bestandteil des WTO-Handelsystems. Ohne die vereinten Anstrengungen amerikanischer Industriechefs aus der Pharma-, Software-, und Unterhaltungsindustrie vor und während der Uruguay-Runde wäre das undenkbar gewesen. In den 80er Jahren hat eine kleine Gruppe von Managern amerikanischer TNKs das sogenannte „Intellectual Property Committee“ (IPC) ins Leben gerufen. Gemeinsam mit ihren europäischen und japanischen Kollegen haben diese TNK-Vertreter bei ihren Regierungen erfolgreich Lobbyarbeit dafür gemacht, den weltweiten Schutz des geistigen Eigentums durch ein verbindliches Abkommen zu verstärken – das dann unter dem Namen TRIPS abgeschlossen wurde. Zugleich gelang es ihnen, die andersartigen Interessen

von Händlern und Verbrauchern, die spezifischen Bedürfnisse der Entwicklungsländer – z.B. Technologietransfers aus den Industrieländern – beiseite zu drängen. Das TRIPS erhöht die Kosten von Informationen und Technologien indem es die Privilegien der monopolistischen Rechtsinhaber ausweitet, es schreibt den Staaten dramatische Veränderungen ihrer Politik im Bereich des geistigen Eigentums vor und verpflichtet sie dazu, verstärkt bei der Durchsetzung von Monopolprivilegien tätig zu werden. Die Wissenschaftlerin Susan K. Sell drückt es so aus: TRIPS „begünstigt Wenige, voraussichtlich zu Lasten der Mehrheit. [...] Die Industrieländer haben einen großen Teil ihres früheren wirtschaftlichen Erfolges darauf aufgebaut, das geistige Eigentum anderer auszubeuten. Mit dem TRIPS-Abkommen bleibt den Entwicklungsländern diese Option verschlossen.“

Neue Investitionsverhandlungen in der WTO? In Cancún wird entschieden...

Bei der 5. WTO-Ministerkonferenz in Cancún wird neben einer Zwischenbilanz der derzeit laufenden Welthandelsrunde vor allem eine strittige Frage im Mittelpunkt stehen: Soll die Agenda der WTO-Runde um Verhandlungen zu den sogenannten „Singapur-Themen“ (Investitionen, Wettbewerb, Öffentliche Beschaffung, Handelserleichterung) erweitert werden oder nicht?

Eine ‚Entwicklungsrunde‘ mit immer mehr Industrieländer-Themen?

Seit Ende 2001 läuft in der WTO die neue Welthandelsrunde mit einer schon jetzt langen Themenliste (Agrarhandel, Dienstleistungen, Marktzugang bei Nichtagrargütern, WTO-Regeln, Streitschlichtung, einige TRIPS- u. Umweltfragen etc.). Zwar ist seit der letzten WTO-Ministerkonferenz in Doha/Katar die Rhetorik von einer „Entwicklungsrunde“ wohlfeil und die euphemistische Formel

„Doha Development Agenda“ (DDA) zur offiziellen Bezeichnung der Runde erkoren worden, doch auf substantielle Zugeständnisse bei ihren Schlüsselanliegen warten die Entwicklungsländer bislang vergeblich (z.B. Implementierungsprobleme der alten WTO-Abkommen, Marktzugang, insbesondere im Agrar- und Textilbereich, Konkretisierung der Special and Differential Treatment-Regeln, Zugeständnisse beim TRIPS-Abkommen bzgl. Medikamentenzugang u. Biodiversität). Statt dessen bezeichnet die EU (und mit ihr das deutsche BMWA) einfach ihre eigene Agenda, v.a. ihr Drängen auf zusätzliche Verhandlungen zu den „Singapur-Themen“, als „Entwicklungs“-Anliegen und arbeitet auf einen entsprechenden Entschluss in Cancún hin.

Von Doha nach Cancún

Zur Erinnerung: Die Abschlusserklärung der WTO-Konferenz in Doha enthielt zu den Singapur-Themen noch kein verbindliches Verhandlungsmandat, sondern legte fest, dass es nach der 5. Ministerkonferenz (also Cancún) zu Verhandlungen kommen soll, falls dort ein ‚expliziter Konsens‘ der WTO-Mitgliedstaaten über die Modalitäten der Verhandlungen erreicht wird. Vor allem auf Druck Indiens wurde in Doha ausdrücklich festgehalten, dass entsprechend dieser Vereinbarung jedes WTO-Mitgliedsland das formale Recht hat, diesen ‚Konsens‘ zu verweigern und somit den Beginn von Verhandlungen zu verhindern. Es wird also sowohl im Vorlauf zu Cancún als auch auf der Tagung selbst vermutlich noch einmal sehr hart gerungen werden. Neben eher taktischen Differenzen zwischen der EU und den USA – etwa über die Frage der Reichweite eines ‚MAI in der WTO‘ – wird es vor allem darauf ankommen, ob ein mächtigeres Entwicklungsland (etwa Indien, China oder neuerdings Brasilien unter Lula) oder gar ein Bündnis von Entwicklungsländern mit dem Ziel auftreten wird, einen Durchmarsch der Indust-

rieländer in diesem Punkt zu blockieren.

Absage an ein „MAI light“

Auch innerhalb Europas regt sich Widerspruch: Eine vom „Seattle to Brussels“-Netzwerk („S2B-Network“) initiierte und inzwischen von zahlreichen Organisationen unterstützte „Gemeinsame Erklärung der europäischen Zivilgesellschaft gegen ein Investitionsabkommen in der WTO“ formuliert eine deutliche Absage an die von der EU verfolgte Strategie eines „MAI light“ (siehe Dokument 1). Es bleibt zu hoffen, dass sich diese und viele weitere Initiativen bis zum Herbst 2003 zu einer starken Ablehnungsfront gegen ein WTO-Investitionsabkommen weiterentwickeln.

Quellen:

- ◆ Erklärung von Bern: *Investitionsschutz um jeden Preis?*. Zürich, EvB 2002. [www.evb.ch]
- ◆ Greenfield, Gerard: *TRIMS*, in: Briefing Paper Series: Trade and Investment, Vol. 2, No. 1 2001, Canadian Centre for Policy Alternatives. [www.policyalternatives.ca]
- ◆ Sell, Susan K.: *Multinational Corporations as Agents of Change: The Globalization of Intellectual Property Rights*, in: Cutler, A. Claire/ Haufler, Virginia/ Porter, Tony (Ed.): *Private Authority and International Affairs*. New York 1999.
- ◆ Seattle to Brussels Network: *Investment and Competition Negotiations in the WTO – What’s wrong with it and what are the alternatives?*. Berlin/ Brüssel 2002. [www.s2bnetwork.org]

Websites zur Diskussion über Investitionsabkommen und zum GATS:

- ◆ www.s2bnetwork.org
- ◆ www.gatswatch.org
- ◆ www.wdm.org.uk
- ◆ www.gats-kritik.de

Dokument 1

Gemeinsames Statement europäischer zivilgesellschaftlicher Gruppen gegen ein Investitionsabkommen in der WTO

Als Mitglieder der europäischen Zivilgesellschaft appellieren wir an unsere Regierungen und die Europäische Kommission, ihre Vorschläge zu Verhandlungen über Investitionsregeln innerhalb der WTO fallen zu lassen. Die Vorschläge spiegeln lediglich die kommerziellen Interessen der Multinationalen Konzerne der EU wider und untergraben die EU-Ziele der Armutsreduktion und der Nachhaltigen Entwicklung.

Die Aufnahme von Verhandlungen im Bereich Investitionen innerhalb der WTO wurde von Tausenden von Gruppen der Zivilgesellschaft und von den meisten WTO-Mitgliedern in der Vorbereitungsphase der WTO-Ministerkonferenz in Doha konsequent abgelehnt. Der dennoch erzielte Teilerfolg der EU in Form einer Einigung darüber, dass dieses Thema bei der nächsten WTO-Ministerkonferenz in Cancún/Mexiko im September 2003 behandelt wird, spiegelt die Verhandlungsmacht der Minderheit mächtiger WTO-Mitglieder gegenüber der Mehrheit der Entwicklungsländer wider. Dies war ein Prozess der erzwungenen Einwilligung, nicht des Konsenses.

Die Ziele des vorgeschlagenen Investitionsabkommens sind im wesentlichen unverändert gegenüber dem 1998 gescheiterten Multilateralen Investitionsabkommen (MAI). Die zentrale Absicht, sogenannte „Hemmnisse“ gegenüber ausländischen Investitionen zu entfernen, geht nicht auf die dringendsten Prioritäten in der Weltwirtschaft ein. Jüngste Erfahrungen mit den Investitionsregeln im NAFTA-Abkommen (Nordamerikanisches Freihandelsabkommen) und anderen Investitionsverträgen haben die Gefahr aufgezeigt, die diese Art von Abkommen für das öffentliche Interesse darstellen. Wie das Fehlverhalten und die Konzernverbrechen von ENRON gezeigt haben, besteht kein Mangel an Macht oder Rechten für Multinationale Konzerne. Woran es mangelt sind durchsetzbare Regeln, die sicherstellen, dass alle Konzerne sich an international beschlossene Umwelt-, Sozial-, Arbeits- und Menschenrechtsstandards halten und es mangelt an einer Rechenschaftspflicht der Konzerne gegenüber den Gesellschaften, innerhalb derer sie operieren (Corporate Accountability).

Im Zentrum der vorgeschlagenen Verhandlungen steht die Einschränkung des Rechts von Regierungen auf Regulierung im öffentlichen Interesse. Insbesondere die Entwicklungserfahrungen der OECD-Länder und der asiatischen „Tiger“-Ökonomien haben gezeigt, wie wichtig das Einschreiten von Regierungen ist, um heimische Industrien zu fördern und Bedingungen für ausländische Investitionen festzulegen. Die investitionspolitischen Vorschläge der EU dagegen werden die Macht der Regierungen der Entwicklungsländer einschränken, Vorteile aus ausländischen Investitionen zu maximieren und ihre Kosten zu minimieren. Dadurch wird die Möglichkeit der ärmsten

Nationen beschränkt, ihre Ökonomien zu diversifizieren und zu entwickeln.

Den Rechten der ausländischen Investoren wird Vorrang vor der Förderung der Armutsreduzierung gegeben. „Günstige Investitionsbedingungen“ werden in vielen Fällen begleitet von ungünstigen Arbeitsbedingungen, z.B. in Form von Ausnahmen von nationalen Arbeitsgesetzen und von eingeschränkter sozialer Sicherung. Dies trifft insbesondere weibliche Beschäftigte, die sich mehrheitlich in arbeitsintensiven Exportproduktionen ohne Sozialversicherung und andere soziale Vorteile befinden.

Zudem besteht – als Kernaufgabe nachhaltiger Entwicklung – für Regierungen die Notwendigkeit zu wirtschaftspolitischen Eingriffen, die sicherstellen, dass Investitionen eine nachhaltige Entwicklung fördern, anstatt sie zu unterminieren. Die Notwendigkeit, ökologische Grenzen zu setzen, könnte jedoch als ein „unnötiges Hemmnis“ für ausländische Investoren in Frage gestellt werden. Auch die Schaffung von Anreizen für nachhaltige Ressourcennutzung durch lokale Gemeinschaften könnte als Diskriminierung ausländischer Investoren ausgelegt werden. Die Förderung von Armutsreduktion und Nachhaltiger Entwicklung sollte im Mittelpunkt jeglichen internationalen Abkommens über Multinationale Konzerne stehen und nicht die Liberalisierung.

Das internationale Handelssystem ist intensiver Kritik ausgesetzt, auch von Seiten der Entwicklungsländer. Die EU-Handelspolitik und die WTO haben das Vertrauen der Zivilgesellschaft verloren. Tiefgreifende Reformen haben jetzt äußerste Priorität. Die EU sollte nicht versuchen, die unfairen und nicht zukunftsfähigen Regeln der WTO aus dem Bereich des Warenhandels auf weite neue Bereiche der Weltwirtschaft auszuweiten – wie etwa auf die Bereiche der Investitionen und des öffentlichen Beschaffungswesens, die jeweils von noch größerer ökonomischer Bedeutung sind als der internationale Handel.

Die EU hat nicht nachweisen können, dass ein multilaterales Investitionsabkommen notwendig ist und dass es Teil der WTO sein sollte.

Als Mitglieder der europäischen Zivilgesellschaft bekräftigen wir unseren Aufruf

- ◆ **zur grundsätzlichen Neuorientierung der Regeln des Handelssystems, um Armutsreduktion und Nachhaltige Entwicklung zu fördern und**
- ◆ **zur Rücknahme von Vorschlägen für Investitionsverhandlungen in der WTO!**

Statt dessen sollte die EU ein neues System multilateraler Regeln für internationale Konzerne initiieren, das u.a. verbindliche Vorschriften für eine Rechenschaftspflicht von Konzernen (Corporate Accountability) beinhaltet.

Bisher unterzeichnet von fast 100 Gruppen und NGOs (Stand April 2003):

1. Abergavenny and Crickhowell Friends of the Earth local group, Wales
2. Africa Faith and Justice Network - AEFJN
3. Afro-Asian Institute Salzburg, Austria
4. AGEZ - Arbeitsgemeinschaft Entwicklungszusammenarbeit, Austria
5. AITEC (Association internationale de techniciens, experts et chercheurs), France
6. Anti-Globalisation Network, UK
7. Arbeitsgemeinschaft Christentum und Sozialdemokratie ACUS, Austria
8. Arbeitsgemeinschaft Gerecht Wirtschaften für Frieden und Bewahrung der Schöpfung, Austria
9. ARGE Weltläden, Austria
10. Attac Belgium (Flandres & Wallonia)
11. Attac France
12. Attac Germany
13. Attac Hungary
14. Attac Ireland
15. Attac Italy
16. Attac Sweden
17. Attac Switzerland
18. Banana Link, Great Britain
19. Berne Declaration, Switzerland
20. Betriebsseelsorge St. Pölten, Austria
21. BothENDS, the Netherlands
22. Buendnis fuer Eine Welt/OeE, Austria
23. CADTM, Belgium
24. CADTM, France
25. Campagna per la Riforma della Banca Mondiale, Italy
26. Cardiff Friends of the Earth local group, Wales
27. CC OMC, France
28. CEDETIM (Centre d'études et d'initiatives de solidarité internationale), France
29. CEE Bankwatch Network
30. Center for Encounters and Active Non-Violence, Austria
31. Centre National de Coopération au développement, Belgium
32. Centro Nuovo Modello di Sviluppo (Italy)
33. Christliche Initiative Romero (CIR), Germany
34. Corporate Europe Observatory (CEO), the Netherlands
35. Dachverband entwicklungspolitischer Organisationen in Kärnten (Umbrella Network of Development Policy Organisations in Carinthia), Austria
36. EAWM Austria (Evangelischer Arbeitskreis für Weltmission)
37. Halton Friends of the Earth Group, England
38. HORIZONT3000, Austria
39. Humanistische Plattform, Austria
40. Germanwatch, Germany
41. Gesellschaft für bedrohte Völker, Austria
42. GLT Commercio e Finanza-Rete di Lilliput, Italy
43. Gloucestershire Green Party, Great Britain
44. Greens Against Globalisation, UK
45. Green Party of Wales/Plaid Werdd Cymru, UK
46. Grünalternative Jugend Wien, Austria
47. Grüne Bildungswerkstatt Vorarlberg, Austria
48. Friends of the Earth Europe, Belgium
49. Informationsgruppe Lateinamerika (IGLA), Austria
50. Initiative Colibri, German Node of GlobeNet3, Germany
51. Initiative Netzwerk Dreigliederung (Initiative Network Threefolding), Germany
52. Institut de recherches de la FSU, France
53. Institut pour la Relocalisation de l'Economie I.R.E., France
54. International Coalition for Development Action (ICDA), Belgium
55. Intermon Oxfam, member of Oxfam International
56. Klimabündnis, Austria
57. Leeds Central World Development Movement, UK
58. Leeds Friends of the Earth, Leeds, UK
59. MIJARC, International Movement of Catholic Agricultural and Rural Youth, seat in Brussels, Belgium (38 member movements worldwide)
60. Milieudefensie/Friends of the Earth Netherlands
61. Nicaraguakomitee Ansfelden, Austria
62. Norges Naturvernforbund/Friends of the Earth Norway
63. Novib, member of Oxfam International
64. Oesterr.Lehrer/innen Initiative (Independent Teachers Association, OeLI-UG), Austria
65. OPEN POORT, cultural centre for children, Holland
66. Oxfam GB, member of Oxfam International
67. Oxfam Germany, member of Oxfam International
68. Oxfam Ireland, member of Oxfam International
69. Oxfam Solidarity, Belgium, member of Oxfam International
70. Salzburg Forum against MAI/ WTO, Austria
71. Salzburger Gruppe, Evangelische Arbeitsgemeinschaft für Kirche und Gesellschaft - Austria
72. Save the Children, UK
73. Solagral, France
74. SOL-Austria
75. SOMO, the Netherlands
76. South East Essex Green Party, UK
77. Southwark Green Party, UK
78. Steuerinitiative im ÖGB, Austria
79. SÜDWIND - Entwicklungspolitik, Vienna, Austria
80. Titta Vadalà, Italy
81. Transfair, Austria
82. TRIALOG - EU Enlargement and NGOs, Austria
83. TRIKONT, Austria
84. Überparteiliche Salzburger Plattform zur Förderung des Sozialstaates, Austria
85. UBV, Utbildning för Biståndsverksamhet (Education for Aid Activities), Sweden
86. Unabhängigen Gewerkschafter/innen im Öffentlichen Dienst (UGÖD), Austria
87. Verein Solidarität Global, Austria
88. Vorarlberger LehrerInnen-Initiative (VLI), Austria
89. VIRUS, Austria
90. Welthaus Innsbruck, Austria
91. Wiener Friedensbewegung/Friedensbüro Wien, Austria (Viennese Peace movement/Peacebureau Vienna, Austria)
92. Weltladen-Dachverband (German Worldshop Association)
93. Weltladen Lienz, Austria
94. Weltumspannend arbeiten, Austria
95. WIDE (Women in Development Europe), Austria
96. WIDE (Women in Development Europe), Belgium
97. Working Group Against MAI and Globalisation, Turkey
98. World Economy, Ecology & Development (WEED), Germany
99. World Development Movement, UK

Ein Investitionsabkommen in der WTO? Die Position der IG Metall

MARGIT KÖPPEN (IG METALL)

Die Entwicklung der gewerkschaftlichen Position: vom MAI nach Cancún

Auf der 5. WTO-Ministerkonferenz in September 2003 in Cancún werden die Handelsminister der WTO-Mitgliedstaaten darüber zu entscheiden haben, ob im Laufe der Doha-Runde formelle Verhandlungen über ein multilaterales Investitionsabkommen innerhalb der WTO aufgenommen werden.

Derweil sind die inhaltlichen Diskussionen darüber bereits in vollem Gange. Vor allem die Europäische Union setzt alles daran, die bisher kritischen Entwicklungsländer bis September 2003 von den Vorteilen eines Investitionsabkommens in der WTO zu überzeugen.

IG Metall und DGB haben in einer gemeinsamen Erklärung von DGB, VENRO (Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V.) und Attac, die am 5. Dezember 2002 in einer gemeinsamen Presseerklärung an die Bundesregierung übergeben worden ist, schon recht frühzeitig zu den verschiedenen Feldern der laufenden WTO-Verhandlungen Stellung bezogen (siehe Dokument 9). Darin ist auch unsere Position zu einem multilateralen Investitionsabkommen niedergelegt. Die deutschen Gewerkschaften lehnen ein multilaterales Regelwerk für Investitionen nicht grundsätzlich ab. Dennoch haben wir uns in der gemeinsamen Erklärung dagegen ausgesprochen, ein Investitionsabkommen innerhalb der WTO anzusiedeln. Wir halten die WTO nicht für den geeigneten Ort, weil es den Regierungen, die sich für Investitionsverhandlungen in der WTO einsetzen, allein um die Liberalisierung der nationalen Investitionsregime und die weitere Eingrenzung ohnehin schon beschränkter nationaler Regelungskompetenzen geht. An

dringend erforderlichen Regeln und Verhaltensvorgaben für Investoren, vor allem für transnationale Konzerne, besteht bei den Protagonisten eines Investitionsabkommens in der WTO dagegen überhaupt kein Interesse.

Dieses klare „Nein“ der Gewerkschaften ist eine Veränderung gegenüber der Position, die der DGB in der Vergangenheit eingenommen hat, als die OECD mit dem Multilateral Agreement on Investment (MAI) schon einmal versuchte, die bilateralen Investitionsabkommen durch ein multilaterales Abkommen zu ersetzen. Damals hatte sich der DGB für eine „nur dann, wenn“-Position entschieden. Insgesamt 8 Auflagen hatte der DGB Bundesvorstand am 3. März 1998 beschlossen. Die 4 wichtigsten Bedingungen für ein „ja“ zum MAI waren:

- ◆ Eine verbindliche Klausel, dass die Regierungen die Umsetzung der ILO-Kernarbeitsnormen gewährleisten;
- ◆ Die Verankerung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen als Bestandteil des Vertragswerks;
- ◆ Nationale und internationale Überwachung (Schiedsstellen) dieser Leitsätze und Standards;
- ◆ Eine verbindliche Klausel, die untersagt, Arbeits-, Sozial-, und Umweltstandards als Anreiz für Investitionen zu senken.

Auch heute wäre es eine mögliche Option in Bezug auf Investitionsverhandlungen in der WTO, Auflagen für die gewerkschaftliche Zustimmung zu formulieren, also – wie beim MAI – eine „nur dann, wenn“-Position zu beziehen. Schlüsselforderungen, die die WTO einhalten müsste, sind im Laufe der Diskussion von einigen Gewerkschaftsorganisationen schon genannt worden, z.B. vom Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) und von TUAC, dem gewerkschaftlichen Beratungsausschuss bei der OECD:

- ◆ Sicherung des Regulationsrechts der Staaten;
- ◆ Gegengewicht gegen Investorenschutz durch Bezugnahme auf Menschenrechte, Arbeitsstandards und OECD-Richtlinien;
- ◆ Konservative Auslegung des Schutzes vor Enteignung;
- ◆ Bottom – up – Ansatz, wie er auch bei GATS verwendet wird;
- ◆ Beschränkung auf Direktinvestitionen, bzw. Ausschluss von Portfolioinvestitionen;
- ◆ Spezielle Bestimmungen zum Schutz von Entwicklungsländern.

Ein Investitionsabkommen in der WTO? Pro und Contra

In der AG Internationale Wirtschaftspolitik des DGB haben sich die deutschen Gewerkschaften gegen eine solche „kritische Beteiligung“ entschieden, obwohl durchaus Gründe für ein multilaterales Investitionsabkommen vorgebracht werden können.

Zunächst einmal lehnen wir Auslandsinvestitionen sicher nicht grundsätzlich ab. In der klassischen Art als Unternehmensgründungen im Ausland haben Direktinvestitionen im Prinzip auch Vorteile für Entwicklungsländer: Sie stehen dem Land langfristig zur Verfügung und bringen ein Bündel von Produktionsfaktoren wie Kapital, Technologie, Devisen, Management-Know-how etc.

Diese in erster Linie mittelständischen Unternehmen, deren Investitionen positiv auf ein Land wirken, gibt es auch heute noch und es kommen immer neue hinzu.

Aber erstens gilt zu beachten: Investition ist nicht Exploitation. Man muss die Exploitation von Erdöl, Gas und Diamanten in Angola ganz deutlich vom Aufbau einer Zement- oder Maschinenfabrik in Lateinamerika unterscheiden. Zweitens ist die Möglichkeit eines prinzipiell positiven Entwicklungsbeitrags in der Realität mit vielen Einschränkungen behaftet,

denn Direktinvestitionen haben nicht automatisch positive Effekte auf Entwicklungsländer und Arbeitnehmer. Viele empirische Studien belegen inzwischen, dass positive Effekte dann wahrscheinlicher sind, wenn sie in die Entwicklungs-, Umwelt- und Technologiepläne eines Landes integriert werden und wenn internationale Arbeitnehmerkooperationen möglich sind.

Positive Auswirkungen auf die Länder und Arbeitnehmer sind nun nicht das primäre Investitionsinteresse von Unternehmen. Ihr Interesse gilt in erster Linie dem Gewinn und der Sicherheit für das investierte Kapital und seine Erträge. Diese Sicherheitsinteressen sind legitim. Wenn ein Mindestschutz nicht gewährleistet ist, wird kein Investor das Geld für eine Auslandsinvestition in die Hand nehmen.

Die Rechtssicherheit für die Unternehmen ist allerdings längst durch bilaterale und regionale Investitionsabkommen (BITs) gegeben. Weltweit bestehen um die 2000 BITs. Die Bundesrepublik allein hat rund 120 solcher Abkommen abgeschlossen.

Alle bestehenden Investitionsschutzabkommen gewährleisten:

- ◆ Die rechtliche Inländerbehandlung für getätigte Investitionen, abhängig von den nationalen Regeln und Gesetzen;
- ◆ Meistbegünstigung;
- ◆ Schutz vor Enteignung, bzw. Enteignung nur gegen Entschädigung;
- ◆ Freien Transfer für das investierte Kapital (Eigenkapital und Darlehen) und seine Erträge.

Gegen Fälle, in denen der Kapitaltransfer in einem Land aus Zahlungsbilanzgründen eingeschränkt oder aufgehoben wird – wie derzeit in Argentinien – können sich Unternehmen bei der MIGA oder bei Hermes versichern. Auch Entwicklungsbanken übernehmen zum Teil diese Risiken.

Es ist nun keineswegs so, dass mit den bestehenden bilateralen Abkommen der Rechtsrahmen für Auslandsinvestitionen aufs Beste bestellt und kein weiterer Hand-

lungsbedarf gegeben sei. Erstens wäre im Detail zu prüfen, wie sich die Inhalte der Investitionsabkommen in den letzten Jahren verändert haben. Vieles spricht dafür, dass gerade neuere Abkommen ein Maß an Investorenrechten gewähren, das über einen legitimen Investitionsschutz weit hinauschießt. (Vgl. hierzu den Beitrag von Nicola Sekler). Zweitens enthalten die bestehenden Abkommen keinerlei Auflagen für Unternehmen, wie beispielsweise die Verpflichtung, die Kernarbeitsnormen einzuhalten. Drittens und nicht zuletzt stellt die Proliferation bilateraler und regionaler Abkommen an sich eine ernst zu nehmende Schwächung des Multilateralismus im Allgemeinen und der Verhandlungsposition der Entwicklungsländer im Besonderen dar. Die großen Industrieländer und die Konzerne können ihnen die Bedingungen der bilateralen und regionalen Abkommen diktieren.

Von 1995 bis Ende 1999 wurden der WTO allein 69 neue regionale Abkommen gemeldet. Regionale Abkommen, die gerechtfertigt sind, um Handel und Investitionen zwischen Entwicklungsländern zu fördern, werden ökonomisch und politisch fragwürdig, wenn sie unter Beteiligung großer Industrieländer entstehen. Eine Umfrage des Internationalen Bundes der Freien Gewerkschaften (IBFG) bei seinen Mitgliedsorganisationen hat ergeben, dass viele der aus dem Boden schießenden bilateralen und regionalen Abkommen auch Investitionsbedingungen regeln und nur in einem einzigen Fall (beim Handels-, Entwicklungs- und Investitionsabkommen zwischen der EU und Südafrika) Umwelt- und Kernarbeitsnormen angesprochen waren.

Mit dem Ausufen bilateralen und regionaler Abkommen begründet auch die EU ihre Initiative für ein übergeordnetes multilaterales Regelwerk. Die EU, die ein multilaterales Investitionsabkommen in der WTO besonders vorantreibt, will ein internationales Regelwerk für Investitionen, das ein „stabiles und voraussehbares Klima für Direktinvestitio-

nen weltweit schaffen soll“. Dahinter steht das wirtschaftspolitische Grundverständnis, dass Handel qua Definition zu Wachstum und Entwicklung beiträgt und das selbe für Investitionen gilt. Die Tatsache, dass 50 Prozent des Welthandels heute zwischen den Gliederungen multinationaler Unternehmen stattfinden ist für die EU Beleg genug für die Handel generierende Wirkung von Auslandsinvestitionen und die komplementäre Entwicklung von Handel und Investitionen. Genau wie für den freien Welthandel müssten daher weltweit gleiche und transparente Regeln für Investitionen gelten.

Die EU betont dabei, dass man aus den Fehlern des MAI-Ansatzes gelernt habe:

- ◆ das WTO-Investitionsabkommen soll sich nur auf Direktinvestitionen beziehen. Die USA haben aber in ihrer Eingabe an die WTO bereits eine weitergehende Fassung des Investitionsbegriffs, also einschließlich Portfolioinvestitionen gefordert.
- ◆ Anerkannt ist wohl auch, dass es wie beim GATS eine Positivliste geben soll, d.h. jeder Mitgliedsstaat kann selber entscheiden, für welche Sektoren das Investitionsabkommen gelten soll und für welche nicht. Auch die Inländerbehandlung soll nur für die von einem Land aufgelisteten Sektoren gelten.

Gleichwohl sieht die IG Metall auch bei so einem „MAI-light“ erhebliche Gefahren:

1. Eine Verschlechterung gegenüber den meisten BITs würde für Entwicklungsländer entstehen, wenn die Inländerbehandlung nicht nur auf bereits realisierte Investitionen, sondern – wie in der WTO diskutiert – auch auf „pre-establishment commitments“ ausgedehnt wird. Auslandsinvestoren muss dann der volle Zugang im Entwicklungsland gewährt werden – und dies zu denselben Bedingungen wie inländischen Investoren. Eine Selektion der Investitionen in Bezug auf die industriepolitische Strategie des Landes oder

andere entwicklungspolitische Ziele wie Technologietransfer ist dann nicht mehr möglich, wenn das Land den Sektor erst einmal freigegeben hat. Spezielle Investitionsfördermaßnahmen für nationale Unternehmen – unsere Existenzgründerprogramme – könnten ebenfalls unter einem Investitionsabkommen angefochten werden.

2. Sogenannte performance requirements – also spezielle Leistungsanforderungen an ausländische Unternehmen – sind schon unter dem Abkommen über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen (TRIMS-Abkommen) nicht mehr gestattet. Dabei hatten local content-Auflagen oder Auflagen, sich in bestimmten Regionen anzusiedeln in vielen Schwellenländern zum Aufbau eines lokalen Unternehmensumfelds beigetragen. Die Kodifizierung der Inländerbehandlung in einem Investitionsabkommen würde diese verfehlten Liberalisierungsschritte zementieren.
3. Die Gewerkschaften haben mit der WTO bereits einschlägige Erfahrungen gemacht. Während die Liberalisierung mit TRIMS und TRIPS bereits weit in die inländischen Verhältnisse der Länder hineinregiert, wird das von der WTO im Bereich sozialer Mindeststandards rigoros verweigert. Wir halten es deshalb für sehr unrealistisch zu glauben, es würde den Gewerkschaften nun mit dem Investitionsabkommen der große Wurf gelingen und die WTO würde nun plötzlich Kernarbeitsstandards und OECD-Richtlinien verbindlich in einem WTO-Abkommen verankern.

Die Befürchtungen, eine Gestaltung des Investitionsabkommens im Sinne von Entwicklungsländern, Gewerkschaften und NGOs letztendlich nicht durchsetzen zu können, haben auch den IBFG dazu bewogen, sich gegen den Beginn formeller Investitionsverhandlungen in der WTO auszusprechen. (vgl. dazu auch Dokument 2)

Sind Alternativen zur WTO durchsetzungsfähig? Offene Fragen auf der rechtlichen Ebene

Wenn wir den Beitrag multinationaler Konzerne zu Entwicklung und sozialem Fortschritt erhöhen und ihren schädlichen Einfluss vor allem durch Machtmissbrauch mindern wollen, dann brauchen wir eine soziale und entwicklungspolitische Verpflichtung dieser Unternehmen.

Seit Jahren gibt es etliche Vorstöße, Unternehmen mit dieser oder ähnlicher Stoßrichtung in die Pflicht zu nehmen.

- ◆ Es gibt die Dreigliedrige Grundsatzklärung der ILO über Multinationale Unternehmen und Sozialpolitik von 1977³;
- ◆ Über 700 multinationale Unternehmen haben die neun Prinzipien des UN Global Compact unterzeichnet⁴;
- ◆ Es gibt die im Jahr 2000 überarbeiteten OECD Leitsätze für multinationale Unternehmen;⁵
- ◆ Es gibt erste Erfolge der Gewerkschaften, Verhaltenskodices mit Multis abzuschließen;
- ◆ Seit 2002 gibt es einen Entwurf der UN Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights für Verhaltensregeln bezüglich der Menschenrechte für multinationale Konzerne und andere Unternehmen („Human Rights Principles and Responsibilities for Transnational Corporations and other Business Enterprises“) (siehe Dokument 5);
- ◆ Und es gibt den Vorschlag von Friends of the Earth zu einer internationalen Rahmenkonvention über Corporate Accountability (siehe Dokument 3).

Obwohl wir, die Gewerkschaften, uns weiterhin aktiv um Rahmenabkommen mit Unternehmen als Zwischen-

lösung bemühen, sind diese freiwilligen Vereinbarungen kein Ersatz für einen verbindlichen Rechtsrahmen. Unser Ziel ist ein starker internationaler Rahmen mit effektiven Überwachungs- und Sanktionsmöglichkeiten.

Im rechtlichen Status und der politischen Durchsetzbarkeit eines solchen Regelwerks sehe ich die Hauptschwierigkeit eines gemeinsamen Vorstoßes von Gewerkschaften und NGOs.

Die Dreigliedrige Erklärung, die schon 1977 vom Verwaltungsrat der ILO angenommen wurde, versteht sich als Aufforderung an Unternehmen und Regierungen, die Grundsatzklärung umzusetzen. Den nationalen Regierungen bleibt es überlassen, die ILO-Ziele in nationale Gesetze zur Regulierung von Direktinvestitionen umzusetzen, was bislang wohl nirgendwo geschehen ist.

Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen gehen schon ein Stück weiter. Sie verfügen über einen formalisierten Implementierungsmechanismus, der u.a. den Aufbau nationaler Kontaktstellen bei den Regierungen der OECD-Länder vorsieht. Die bei den nationalen Regierungen angesiedelten Kontaktstellen sind gehalten „zur Problemlösung beizutragen“, wenn es Beschwerden gibt, dass ein Unternehmen gegen die Richtlinien verstößt. Allerdings lassen die OECD-Leitsätze den nationalen Kontaktstellen deutliche Spielräume bei der Implementierung. Die deutsche Bundesregierung lehnt, im Gegensatz zu den Niederlanden bislang ab, die OECD-Leitsätze z.B. durch die Verknüpfung mit Förderinstrumenten aktiv voranzutreiben und beharrt auf deren freiwilligen Charakter.

Die Verhaltensregeln der UN-Unterkommission sollen nach dem Willen der Arbeitsgruppe, die diesen Entwurf ausgearbeitet hat, für die Unternehmen bindend werden. So sind periodische Überwachungsmechanismen ebenso vorgesehen wie Entschädigungsleistungen an geschädigte Personen, Gesellschaften und Gemeinden. Gerade an dem Rang der Verbindlichkeit und dem Verhältnis von staatlichen und Unter-

³ zu finden unter: <http://www.ilo.org/public/employment/multi/index.htm>

⁴ zu finden unter: <http://www.unglobalcompact.org>

⁵ zu finden unter: <http://www.oecd.org/daf/investment/guidelines/>

nehmenspflichten entzündete sich die Debatte innerhalb der Kommission (Vgl. Protokoll der 54. Sitzung der Unterkommission; Dokument E/CN.4/Sub.2/2002/13 vom 15. August 2002). Insofern ist davon auszugehen, dass die UN-Regeln vorerst im Entwurfsstadium verharren – zumal es sich um den Entwurf einer Unterkommission einer UN-Kommission handelt. (Vgl. hierzu auch den Beitrag von Elisabeth Strohscheidt)

Der BUND und sein internationales Netzwerk Friends of the Earth International (FoEI) haben anlässlich des Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung 2002 in Johannesburg den Vorschlag einer Rahmenkonvention über Unternehmensverantwortung (Corporate Accountability) unterbreitet. Diese Idee einer internationalen Rahmenkonvention sieht Anreize und Sanktionsmöglichkeiten gegenüber Unternehmen vor. Der Vorschlag von FoEI enthält zwar einige Anregungen zur institutionellen Anbindung, aber auch hier handelt es sich nur um eine Auflistung zum Teil disparater Optionen:

- ◆ Anbindung bei der UN;
- ◆ Verpflichtung der Regierungen, Pflichten und Sanktionsmechanismen für multinationale Aktiengesellschaften neu zu schaffen (Berichtspflicht über soziale und Umweltbelange etc.);
- ◆ Ausweitung des Geltungsbereichs existierender Umwelt- und Menschenrechtsabkommen auf Unternehmen;
- ◆ Ausweitung der Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs auf Verstöße von Unternehmen gegen Umwelt-, soziale und Menschenrechte.

Bei näherer Betrachtung aller vorhandenen Entwürfe zeigt sich schnell, dass nicht nur viele politische Fragen offen sind. Auch hinsichtlich der institutionellen Anbindung und der rechtlichen Durchsetzbarkeit sollten noch viele Fragen durchdacht werden, wenn NGOs und Gewerkschaften an dieser Stelle keine offene Flanke liefern wollen.

Nur einige Fragen, die genauerer juristischer Prüfung bedürfen, seien kurz benannt:

- ◆ Wo sollte die Rahmenkonvention angesiedelt werden? Da sie menschenrechtliche, soziale, umweltpolitische Pflichten ebenso enthält wie Verpflichtungen gegenüber den Investitionsländern, sind verschiedene UN-Organisationen betroffen. Keiner der bis heute vorgelegten Vorschläge hat sich auf eine geeignete Institution festgelegt.
- ◆ Sollte in der Rahmenkonvention neben den Auflagen für Unternehmen auch der notwendige Investitionsschutz integriert werden? Meiner Meinung nach spricht vieles für eine Integration. Wenn nicht, soll es hier bei bilateralen Abkommen bleiben?
- ◆ Wie kann die Umsetzung von der Ebene der UN-Konvention in nationales Recht erfolgen? Verbindliche Verfahrensregeln, wie sie in der EU vorgegeben sind (EU-Verordnung mit direkter nationaler Wirksamkeit, Richtlinien mit Zwang zur Umsetzung in nationales Recht), sind auf globaler Ebene kaum realistisch.
- ◆ Welche Möglichkeiten zur Durchsetzung gibt es, d.h. wie lassen sich Sanktionsmöglichkeiten schaffen?
- ◆ Und – mit der vorigen Frage zusammenhängend: Welche Ebene soll für die Rechtsprechung zuständig sein:
 - Die Rechtsprechung im Investitionsland? Dort gibt es eventuell kein vernünftiges Arbeitsrecht.
 - Die Rechtsprechung im Mutterland des multinationalen Unternehmens? Ist das praktikabel, wenn Verstöße gegen die Konvention im Investitionsland erfolgen?
 - Eine internationale Stelle wie der Internationale Gerichtshof? Dann müssten sich alle beteiligten Staaten diesem Verfahren unterwerfen.
- ◆ Sind für die Verpflichtungen der Unternehmen gegenüber Staaten andere Organe der Rechtspre-

chung zuständig als für die Verpflichtungen gegenüber lokalen Gemeinden oder Arbeitnehmern? Welches (Schieds-) Gericht ist für die Investitionsschutzrechte der Unternehmen verantwortlich?

Mögliche Inhalte einer Rahmenkonvention für Unternehmensverantwortung

Im Vergleich zu den politischen und juristischen Durchsetzungsproblemen dürfte die Formulierung der Inhalte, die in eine UN-Rahmenkonvention hereingehören, kaum das größte Problem sein.

Das umfangreiche Ausgangsmaterial wie:

- ◆ die UN-Menschenrechtsdeklaration und der Internationale Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Menschenrechte;
- ◆ die dreigliedrige Erklärung der ILO,
- ◆ die ILO-Erklärung über Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit;
- ◆ die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen und
- ◆ der Entwurf von Friends of the Earth International

liefern genug Basismaterial, das alle möglichen Verpflichtungen für Unternehmen abdeckt. Die OECD-Guidelines z.B. enthalten die Veröffentlichungspflichten, die Einbindung in die Ziele des Gastlandes, die Kooperations- und Informationspflichten gegenüber Arbeitnehmern. Man kann sie mit anderen Elementen ergänzen.

Besser als ein möglichst umfassender Wunschkatalog erscheint mir dabei die Reduktion der Pflichten nach dem Prinzip „so viel wie nötig und so wenig wie möglich.“ Sonst hat das ehrgeizige Projekt noch weniger Überlebenschancen.

Dokument 2

**Auszug aus:
TRADE UNION STATEMENT ON
THE AGENDA FOR THE 5TH MINISTERIAL CONFERENCE
OF THE WORLD TRADE ORGANISATION (WTO) *
(Cancún, 10-14 September 2003)**

[...]

Investment at the WTO

13. Discussions are on the agenda for Cancún that some governments hope will lead to the opening of WTO negotiations to create a multilateral framework on investment. The status quo concerning foreign direct investment (FDI) is a barrier to sustainable development. An international regime is emerging based on bilateral and regional investment agreements that disproportionately favour investors, entrenching their rights with no countervailing binding mechanism governing their responsibilities. Meanwhile, domestic economic deregulation and liberalisation has led to the explosive growth of export processing zones that exempt foreign investors from compliance with labour and environmental protection, and often offer tax breaks or regulatory loopholes. Multilateral investment rules could in principle help governments avoid engaging in such destructive competition for scarce FDI.
14. The international union movement therefore agrees on the need for multilateral investment rules, that would govern only foreign direct investment, and which would promote, not hinder, sustainable development, in conjunction with the implementation of revisions to the IMF Articles of Agreement to bring order and stability to international capital markets and short-term capital flows. Such investment rules must be built around the promotion and protection of social policies, through binding and enforceable investor obligations covering core labour standards and observance of the provisions of the ILO Tripartite Declaration on Multinational Enterprises and Social Policies, and the OECD Guidelines for Multinational Enterprises, and environmental norms, as well as commitments not to lower domestic labour standards or violate core labour standards in order to attract investment. Any multilateral investment regime must be compatible with the

right of governments to regulate in all areas of public interest including investment, and must respect the value of public services and state ownership. Governments must have the leeway to implement legitimate domestically-based economic development strategies, especially to promote decent employment and strong communities, so that they can support domestic industries and investment, and encourage the emergence of new and infant industries. Investment agreements should exclude provisions on expropriation, or National Treatment provisions (whether pre – or post-establishment) that limit the scope to pursue local, regional and national economic and social development strategies, in particular social priorities. Disputes must be solved only through transparent government-to-government procedures that promote the full and active participation of the social partners, and wider civil society groups.

15. Set against these criteria, the current proposals tabled at the WTO fall far short. The international union movement will review its position should new proposals emerge in favour of our vision of a multilateral investment regime. However, as things stand, we cannot support Trade Ministers at Cancún giving a green light to the commencement of negotiations on investment at the WTO.

[...]

* This statement has been endorsed by the **GLOBAL UNIONS GROUP** - including the International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU), the Global Union Federations (GUFs) and the Trade Union Advisory Committee (TUAC) to the OECD); - the **WORLD CONFEDERATION OF LABOUR** (WCL); - and the **EUROPEAN TRADE UNION CONFEDERATION** (ETUC). The Global Union Federations comprise UNI, IFBWW, IUF, IMF, PSI, EI, ITGLWF, IFJ, ITF and ICEM.

Bilaterale Investitionsabkommen und deutsche Außenwirtschaftsförderung

NICOLA SEKLER (WEED)

In den letzten Jahren wurde ein weltweites Netz an Regelungen zu ausländischen Direktinvestitionen geschaffen. Nicht nur im Rahmen von mittlerweile 2099 bilateralen Investitionsabkommen (Bilateral Investment Treaties; BITs), sondern auch in regionalen Abkommen und innerhalb der WTO (World Trade Organization) bestehen bereits internationale investitionspolitische Vereinbarungen. Kernelemente dieser Abkommen sind jeweils die Liberalisierung und der Schutz von Investitionen. Dies erhöht die Rechtssicherheit für private Investoren, denn eine Regulierung auf internationaler Ebene macht sie von der potentiell weniger beständigen nationalen Gesetzgebung besonders in Entwicklungsländern unabhängig, bedeutet aber gleichzeitig eine dauerhafte Einschränkung staatlicher und zivilgesellschaftlicher Gestaltungsspielräume.

Die Diskussion um ein multilaterales investitionspolitisches Regelwerk wurde nach dem Scheitern der OECD-Verhandlungen über ein ‚Multilateral Agreement on Investment‘ (MAI) nun auf die WTO-Ebene verlagert. Dort versuchen die Industriestaaten, allen voran die Europäische Union, das Thema Investitionsregeln als neuen Gegenstand in die laufende Welthandelsrunde aufzunehmen und eine Liberalisierung unter dem Dach der WTO zu forcieren.

Es folgt eine nähere Betrachtung der BITs als Teil des Netzes internationaler Investitionsverträge und eines weiteren Instruments der Außenwirtschaftspolitik, den Investitions Garantien, mit speziellem Fokus auf der Politik Deutschlands.

Deutsche Außenwirtschaftspolitik

Auch die deutsche Wirtschaftspolitik bzw. Außenwirtschaftspolitik bewegt sich in dem eben für die internationale Ebene gezeichneten Rahmen. Einerseits wird deutschen Unternehmen durch den Einsatz für Liberalisierung und Deregulierung auf regionaler

und internationaler Ebene der Weg geebnet für weltweite Export- und Investitionstätigkeiten, andererseits wird ihnen durch die Instrumente der Außenwirtschaftsförderung größtmöglicher Schutz sowie durch Subventionen und Sozialisierung von Risiken und Verlusten bestmögliche Unterstützung gewährt. Ziel der jüngst von „Superminister“ Clement verkündeten neuen Außenwirtschaftsoffensive ist eine Forcierung dieser Strategie.

Mit 130 abgeschlossenen bilateralen Investitionsverträgen belegt Deutschland weltweit den Spitzenplatz. Sie bilden u.a. die rechtliche Grundlage für den Erhalt von Investitions Garantien, also staatlich versicherten Investitionen im Ausland. Wie bei Hermesbürgschaften ist auch im Zusammenhang mit den Investitions Garantien der Interessenskonflikt hervorzuheben, der sich zwischen der starken Wirtschaftslobby auf der einen und zivilgesellschaftlichen Kräften, Umweltverbänden und Menschenrechtsorganisationen auf der anderen Seite ergibt. Den rein wirtschaftlichen Zielen der Außenwirtschaftsförderung stehen ökologische und soziale Ansprüche gegenüber.

Bilaterale Investitionsabkommen (BITs)

Die grundsätzliche, auch in den Präambeln von Bilateralen Investitionsabkommen erklärte Intention dieser Verträge ist, ein investitionsfreundliches Klima für Transnationale Konzerne der jeweiligen Vertragsstaaten zu schaffen. Traditionell wurden Investitionsabkommen eher zwischen wirtschaftlich sehr inhomogenen Partnern geschlossen. Auch wenn mittlerweile zunehmend BITs zwischen Entwicklungsländern und Transformationsländern an Bedeutung gewinnen, so sind die meisten der Verträge unter der Voraussetzung entstanden, dass kapitalexportierende Industrieländer auf der einen und kapitalimportierende Entwicklungs- bzw. Transformationsländer auf der anderen Seite mit ihren entsprechend unterschiedlichen Interessen aufeinander trafen.

Im Mittelpunkt des Interesses bei Entwicklungs- und Transformationsländern steht der Wunsch, Ausländische Direktinvestitionen (ADI) ins Land zu holen. Aufgrund der Überzeugung, dass ADI – in welcher Form auch immer – den Entwicklungsschub für ein Entwicklungsland leisten können, entsteht eine Wettbewerbssituation zwischen den Ländern um die Attraktivität für ADI. Verbunden mit dem einsetzenden Kapitaltransfer erhofft man sich einen Technologie- und Wissenstransfer, die Schaffung von Arbeitsplätzen und Ausstrahlungseffekte auf die lokale Wirtschaft. Um im internationalen Wettbewerb um ADI bestehen zu können, dient als Grundvoraussetzung die Schaffung von Schutz und Rechtssicherheit für Investitionen, was durch den Abschluss eines Bilateralen Investitionsabkommen gewährt werden soll. Die Verwirklichung von eigenen Strategien der Entwicklung und Forderungen an die Investoren kommen dabei oft zu kurz.

Ein wichtiges Ziel für die kapitalexportierenden Länder ist es, ihren im Ausland investierenden Unternehmen möglichst viel Risiko zu nehmen, einen hohen Schutz ihrer Kapitalanlagen zu bieten und so investitionspolitische Barrieren schon im Vorfeld zu beseitigen. Dabei ist es für die Unternehmen von großem Interesse, einen Schutz unter internationalem Recht zu erlangen und so von möglichen Änderungen der jeweiligen nationalen Gesetzgebung und Politik unabhängig zu werden.

Diesem Interesse der Investoren steht auf Seiten der kapitalimportierenden Länder das Ziel entgegen, ausländische Investitionen für die eigene Entwicklungsstrategie nutzbar zu machen und entsprechende Regulierungsmöglichkeiten zu erhalten. Je attraktiver ein kapitalimportierendes Land ist, desto größer ist die Chance, in den Verträgen – meist in den angehängten Protokollen – Forderungen und Ausnahmen zu platzieren, die im Idealfall einen Spielraum für die ei-

genständige wirtschaftliche Entwicklung bieten⁶.

Die Bedeutung von BITs im Kontext der Attraktivität von Entwicklungs- oder Transformationsländern für ADI darf allerdings nicht überschätzt werden. BITs an sich sind noch keine Garantie für einen erhöhten Investitionszufluss. Viel entscheidender sind die Größe des Absatzmarktes, Infrastruktur, Stabilität der Wirtschaft, politische und soziale Situation sowie natürliche Ressourcen (v.a. Öl). Positive Auswirkungen auf das Investitionsvolumen sind für Entwicklungs- oder Transformationsländer also nur dann wahrscheinlich, wenn andere investitionsfördernde Grundlagen vorhanden oder geschaffen worden sind.

Die meisten weltweit abgeschlossenen Bilateralen Investitionsabkommen haben einen sehr ähnlichen Aufbau. Es sind mehrere Versuche gemacht worden, die Abkommen nach verschiedenen Kriterien zu klassifizieren. Eine solche Klassifizierung spricht von einem europäischen Modell und stellt diesem das US-amerikanische Modell gegenüber. Hauptunterschiede sind nicht die Begriffe an sich, sondern ihre weiter oder enger gefasste Definition oder Auslegung. Dies sich vor allem auf die Zugangsbestimmungen für Investitionen: Während im europäischen Modell der Zugang zum Gastland durch nationales Recht geschützt ist, d.h. Investitionen abgelehnt werden können und der im Vertrag festgelegte Schutz erst nach der getätigten Investition in Kraft tritt, ist in den Verträgen der USA geregelt, dass die Inländerbehandlung und die Meistbegünstigung – bis auf wenige geschützte Sektoren – schon vor Eintritt der Investitionen gelten. In einer anderen Gruppierung wird die sogenannte „neue“ Generation von Bilateralen Investitionsabkommen von der alten unterschieden. Kennzeichen der neuen Generation sind die zunehmende Verwässerung bzw. Erweiterung der Begriffe Investition und Enteignung

⁶ Sehr zum Leidwesen des BDI (Bundesverband der deutschen Industrie e.V.) hat China es beispielsweise geschafft, sehr viele Ausnahmen bezüglich der Inländerbehandlung in den zur Unterzeichnung vorliegenden BITs mit Deutschland unterzubringen.

und die Ausweitung der Klagemöglichkeiten im Rahmen von investor-to-state-Streitschlichtungsmechanismen.

Problembereiche im Kontext Bilaterale Investitionsabkommen

Begriffsdefinitionen

In den meisten Verträgen wird auf eine eher weit gefasste Formulierung Wert gelegt. Der Begriff *Investition* impliziert beispielsweise in den beiden neuen Abkommen Deutschlands mit Iran und China – neben gewöhnlichen Kapitalanlagen, beweglichem und unbeweglichem Eigentum, geistigem Eigentum, Patenten und Copyrights – inzwischen auch mittelbare Investitionen wie Holdings und Wertpapiere. Die Tendenz, immer kurzfristigere Kapitalanlagen in den Schutz von Bilateralen Investitionsabkommen zu stellen, zeichnet sich ab.

Die ursprüngliche Definition von *Enteignung* ist der Entzug des Eigentums zum Nutzen der Öffentlichkeit – etwa die Verstaatlichung – und dieses ist nur gegen adäquate Kompensation möglich. In den Verträgen der „neuen“ Generation wurde der Ausdruck ausgeweitet in einen Schutz vor direkter und indirekter (schleichender) Enteignung. In diesem Sinne wäre eine Gesetzesänderung, die indirekt das Investitionsumfeld betrifft, ein enteignungsgleicher Eingriff und würde Kompensationszahlungen erforderlich machen. Dass ein enteignungsgleicher Eingriff ein äußerst dehnbarer Begriff ist und somit eine breite Palette an Klagemöglichkeiten entsteht, liegt auf der Hand. Verheerend ist, dass dies von Investoren genutzt werden kann, um unangenehme Neuerungen in den gesetzlichen Regelungen beispielsweise im Umweltbereich zu verhindern⁷. Damit wächst der Einfluss von Multinationa-

⁷ Dass dies kein abstraktes Szenario darstellt zeigt ein Beispiel aus Mexiko, wo ein spanischer Investor auf Grundlage des BITs zwischen Spanien und Mexiko ein mexikanisches Umweltgesetz angefochten hat. Auch im Rahmen von NAFTA haben Unternehmen schärfere Umweltgesetze als Enteignung zukünftiger Gewinne interpretiert und entsprechend geklagt (vgl. dazu auch den Beitrag von Peter Fuchs).

len Unternehmen zunehmend, allerdings in einer Grauzone, wo wenig demokratische Kontrolle oder Partizipation möglich ist.

Most-Favoured Nation Treatment (MFN) und National Treatment (NT)

Die Meistbegünstigtenklausel ist Bestandteil fast jeden Bilateralen Investitionsabkommens und bedeutet, dass Vorteile, die einem Investor aus einem Drittstaat gewährt werden, in jedem Fall auch dem Vertragspartner gewährt werden müssen. Eine Bevorzugung von Investoren bestimmter Länder, z.B. aus Entwicklungsländern im Rahmen der Süd-Süd-Kooperation wird dadurch verhindert.

National Treatment räumt ausländischen Investoren nach einer getätigten Investition eine Gleichstellung mit inländischen ein. Vor der Investition gelten noch die von dem Gastland auferlegten Restriktionen; dadurch bleibt den Staaten eine gewisse Regulierung von Kapitalzuflüssen überlassen. Die Formulierung hat sich von einer Gleichbehandlung hin zu „treatment not less favorable than“ in den neuen Verträgen entwickelt. D. h., dass zwar keine Benachteiligung, wohl aber eine Bevorzugung der ausländischen Investoren möglich ist. Zu befürchten ist darüber hinaus, dass das National Treatment auf die Phase vor der eigentlichen Investitionstätigkeit ausgedehnt wird (pre-investment). Im amerikanischen Modell der BITs ist dies heute schon der Fall. Damit erhalten ausländische Investoren ein unwiderrufliches Recht auf Marktzugang. Eine Investitionspolitik zur Förderung der einheimischen Wirtschaft wird unmöglich gemacht.

Investor-to-state dispute settlement

Bis zu den 70er Jahren war in Bilateralen Investitionsabkommen als Regelung im Streitfall das state-to-state Verfahren Standard, d.h., dass der eine Staat den anderen vor dem Internationalen Gerichtshof auf Schadensersatz verklagen konnte. Mittlerweile ist das investor-to-state dispute settlement Standard, in dem ein Unternehmen – der Investor – unter

Ausschluss der demokratischen Vertreter seines Herkunftslandes das Gastland verklagen kann. Dabei wird in den neuen Verträgen nicht nur die Liste der Streitfälle erweitert, in denen ein solches Verfahren möglich ist, es wurden auch immer häufiger Listen von verschiedenen Schiedsgerichten angegeben, aus denen der Investor dann das für den Streitfall jeweils beste bzw. erfolgsversprechendste auswählen kann.

In einer Studie zu den verschiedenen in den BITs festgelegten Schiedsverfahren berichtet Peterson⁸, dass bis in die 90er Jahre die Bilateralen Investitionsabkommen von den Investoren kaum wahrgenommen wurden. Dass sich dies mittlerweile geändert hat, zeigt folgendes: beim „International Centre for the Settlement of Investment Disputes“ (ICSID) – das am häufigsten in den BITs festgelegte Schiedsgericht für investor-to-state disputes – sind in seiner über 40jährigen Geschichte 60% aller Klagen in den letzten 5 Jahren eingereicht worden. All diesen Schiedsverfahren ist mangelnde Transparenz und Informationspolitik gemeinsam, ganz zu schweigen von der demokratischen Legitimität und der Partizipation von zivilgesellschaftlichen Kräften.

Ausnahmeregeln

Ausnahmen, z.B. in welchem Fall eine Bevorzugung inländischer Investoren möglich ist, können in das dem Vertrag angehängte Protokoll aufgenommen werden. Dies mag eine kleine Chance für Entwicklungs- und Transformationsländer – vor allem für starke Verhandlungspartner wie z.B. China – bieten, die lokale Wirtschaftsstruktur gezielt fördern zu können.

Insgesamt wird aber von Seiten der Regierungen keinerlei Versuch unternommen, der Nennung von Rechten der Investoren auch Pflichten entgegenzusetzen, z.B. die Verpflichtung zur Einhaltung ökologischer oder sozialer Standards. Das Recht und die

Verpflichtung, Investitionen so zu regeln, dass sie den selbst gesetzten Entwicklungsprioritäten und –strategien entsprechen, wird den kapitalimportierenden Ländern nicht zugestanden. Dies wiegt um so schwerer, als die BITs in Deutschland die rechtliche Grundlage für die Vergabe von Investitions Garantien bilden.

Investitions Garantien

Zwischen 10 bis 20% der Ausländischen Direktinvestitionen von deutschen Unternehmen in Entwicklungs- und Transformationsländer werden nicht nur durch Bilaterale Investitionsabkommen geschützt, sondern zusätzlich mit staatlichen Garantien der Bundesregierung versehen. Im internationalen Vergleich weist Deutschland – vergleichbar etwa mit Japan und der MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency) – eines der höchsten Deckungsvolumen pro Jahr auf (2001: 2,67 Mrd. Euro, 2000: 4,22 Mrd. Euro). 90% des gesamten Volumens für abgesicherte Investitionen gehen an deutsche Großunternehmen und häufig auch Großprojekte.

Bezüglich der Branchen liegen die Schwerpunkte in den Bereichen Energie, Erdöl/ Erdgas (mit Konzessionsverträgen), Infrastruktur und Dienstleistungen – hauptsächlich Finanzdienstleistungen wie Leasing – sowie im Fahrzeugbau. Beispielprojekte reichen von Brauereien in Namibia und Südafrika, über den Export von Gartenbauerzeugnissen nach Kenia bis hin zu Aluminiumschmelzwerken in Mosambik und Mostar/Bosnien-Herzegowina. Insbesondere die fortschreitende Privatisierung wird als Investitionschance für die deutsche Wirtschaft gesehen. Dies betrifft auch so sensible Gebiete wie die Privatisierung von öffentlichen Dienstleistungen in Entwicklungsländern.

Reform oder Abschaffung?

Zur grundsätzlichen Kritik an der einseitigen Unterstützung von Investoreninteressen kommen bei den Investitions Garantien noch Mängel im Vergabeverfahren hinzu: Zu beklagen sind eine fehlende Transparenz des Vergabeprozesses (nur Veröffentlichung

weniger Projektbeispiele im Jahresbericht) sowie der Verzicht auf verbindliche ökologische und soziale Standards. Ein Zitat aus dem Jahresbericht zu Investitions Garantien, herausgegeben von PricewaterhouseCoopers⁹ unterstützt dies: „die Praxis hat gezeigt, dass der IMA (Interministerieller Ausschuss) keine überhöhten Anforderungen an deutsche Investoren stellt“.

Ziel der Außenwirtschaftsförderung im allgemeinen ist es, die einheimische Wirtschaft zu stärken. Über den direkten Zusammenhang zwischen der Schaffung/Erhaltung von Arbeitsplätzen und der Versicherung von Investitionen gibt es allerdings im deutschen Kontext keine Angaben; dies wäre zunächst zu evaluieren. Ob dieses Instrument je das Potential dazu haben wird, entwicklungspolitisch sinnvoll zu sein, darf bezweifelt werden. Die Einführung nachhaltiger und flexibler Förderkonzepte, Vorschläge zur Förderung spezieller Industrien, sowie die Berücksichtigung ökologischer und sozialer Aspekte werden immer auf den Widerstand der starken Wirtschaftslobby stoßen.

Angesichts der bestehenden Bilateralen Investitionsabkommen und – Garantien ist es wichtig, sich nicht nur auf die multilaterale Ebene mit den drohenden Verhandlungen über Investitionsregeln innerhalb der WTO zu konzentrieren, sondern auch die bilaterale Ebene verstärkt ins Visier zu nehmen. Hier sind bereits viele konzernfreundliche Regelungen getroffen, verbindliche Verträge abgeschlossen und Streitschlichtungsverfahren ermöglicht worden. In Zukunft muss es daher verstärkt darum gehen das grundsätzliche Paradigma der einseitigen Unterstützung von Investoreninteressen und deren Festschreibung in bindende Verträge zurückzuweisen und auf eine Neuorientierung bundesdeutscher Außenwirtschaftspolitik hinzuwirken.

⁸ Peterson, L.E.: *All Roads Lead Out of Rome: Divergent Paths of Dispute settlement in Bilateral Investment Treaties*. Berkeley 2002. [www.nautilus.org/enviro/PetersonFinalFormat ed_2_2.PDF]

⁹ PricewaterhouseCoopers Deutsche Revision ist als Mandatar für die Antragsbearbeitung und -abwicklung der Investitions Garantien vom Bund eingesetzt.

II. Nach dem Gipfel von Johannesburg

Neue Spielräume für die Regulierung transnationaler Unternehmen auf UN-Ebene?

Globale Regeln für „Global Players“ – Unternehmensverantwortung war das Überraschungsthema von Johannesburg

DANIEL MITTLER (BUND)

Seit dem Umwelt- und Entwicklungsgipfel von Rio 1992 ist die Macht transnationaler Konzerne extrem gestiegen. Die Wirtschaftskraft vieler globaler Konzerne übersteigt die vieler Entwicklungsländer. 51 der 100 größten Ökonomien sind Unternehmen, nicht Nationalstaaten. Insbesondere unter dem in den letzten 8 Jahren zunehmend liberalisierten Welthandelssystem haben Konzerne immer mehr Rechte zuerkannt bekommen. Pflichten nahmen internationale Unternehmen aber keine an. Allerhöchstens bekannten sie sich freiwillig zu sozialen und ökologischen Mindeststandards. So waren die Jahre seit Rio geprägt durch freiwillige Verhaltenskodizes, Zertifizierungsprozesse, die OECD- „Guidelines“ und den 1999 von UN-Generalsekretär Kofi Annan ins Leben gerufenen „Global Compact“.

Die Erfahrungen mit diesen freiwilligen Selbstverpflichtungen sind sehr divers. Häufig wird die Existenz freiwilliger Vereinbarung allerdings als Argument gegen verbindliche Schritte zur Unternehmensverantwortung missbraucht. Dies ist nicht einzusehen, schließlich basieren auch die Pflichten der Unternehmen gegenüber ihren Aktienbesitzern auf einem ausführlichen gesetzlichen Regelwerk, unabhängig von vorbildlichen freiwilligen Leistungen einzelner Unternehmen. Gemeinsam mit einer globalen Allianz von Nichtregierungsorganisationen forderte der BUND deshalb, dass beim Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg Verhandlungen über eine internationale Konvention zur Unternehmensverantwortung (English: „corporate accountability“) aufgenommen werden sollten.

Warum eine Konvention?

Es wird immer schwerer zu definieren, wo eine globale Firma wirklich zu Hause ist. Die Androhung, dass Konzerne bei der Verschärfung von Sozial- und Umweltstandards in andere Länder abwandern, wird immer häufiger. Globale Regeln könnten hier gleichmäßige Voraussetzungen schaffen. Freiwillige Vereinbarungen reichen nicht aus. Sie bieten keinen ausreichenden Anreiz, Verhalten grundlegend zu ändern. Ein australischer Regierungsbeamter illustrierte bei einer Anhörung 1999 das Problem. Rio Tinto, ein globales Rohstoffabbau-Konglomerat, wurde vorgeworfen, die OECD Guidelines verletzt zu haben. Ja, meinte der Regierungsvertreter; aber diese seien ja „nur freiwillig“. Balfour Beattie, ein britischer Baukonzern, wurde im vergangenen Jahr von einer bedeutenden Anzahl an Aktionären aufgefordert, die freiwilligen Regeln der World Commission on Dams (WCD) umzusetzen. Obwohl die Industrie bei der Ausarbeitung der WCD-Regeln in allen Schritten beteiligt war, weigerte sich das Unternehmen, dies zu tun.

Eine Konvention ist deshalb notwendig, um Klarheit zu schaffen, um Bürgern Rechte zuzuerkennen, Unternehmen Pflichten aufzuerlegen und hohe Standards für das Handeln von Unternehmen zu garantieren.

Elemente einer Konvention

Eine Konvention sollte mindestens die folgenden Elemente enthalten:

- ◆ **Berichtspflicht für Firmen** über die gesamten ökologischen und sozialen Folgen ihres Handelns.
- ◆ **Konsultationspflicht mit Betroffenen**, die dem geplanten Projekt zustimmen und für Beeinträchtigungen gerecht entschädigt werden müssen.

- ◆ **Ausweitung der Haftpflicht auf Firmenchefs**, sollte gegen nationale oder internationale Gesetze und Vereinbarungen verstoßen werden.
- ◆ **Globales Klagerecht für alle**, die von Unternehmensaktivitäten betroffen sind: Betroffene müssen zu den Gerichten der „Heimatländer“ der Konzerne Zugang bekommen und – wenn nötig – für ihre Klagen finanzielle Unterstützung erhalten.
- ◆ **Gemeinschaftsrecht auf Ressourcen** anerkennen: Gemeinschaften („communities“) sollen ein verbrieftes Recht auf all die Ressourcen, wie Wälder oder Bodenschätze, die sie für eine gesunde und nachhaltige Lebensweise brauchen, erhalten.
- ◆ **Hohe Standards für Unternehmensverhalten** auf der Basis existierenden internationalen Rechts (wie den ILO Standards) festlegen und dieses auch umsetzen.
- ◆ Dazu ein **klares Strafmaß für Verstöße** gegen die neue Konvention festlegen, wie z.B. Suspendierung einer Firma von den globalen Aktienmärkten. Ein ausreichend ausgestattetes Umsetzungsorgan ist notwendig.

Die mangelnde „corporate accountability“ ist einer der Gründe warum sich negative soziale und ökologische Trends seit dem Gipfel von Rio verschärft haben. Dies bestätigte auch das UN Umweltprogramm UNEP einige Wochen vor dem Gipfel in Johannesburg. Eine Analyse freiwilliger Initiativen der Industrie ergab, dass diese bei weitem nicht ausreichten um die notwendigen Veränderungen anzustoßen.

Und was geschah in Johannesburg?

Zumindest wesentlich mehr als eine Gruppe von Nichtregierungsvertretern im Januar 2002 bei einem Strategietreffen in New York zu hoffen wagte. Dafür gebührt WorldCom und Enron Dank. Nur mit ihrer Hilfe ist es einer breiten Allianz von Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften und einer Anzahl sympathisierender Länder von Schweden, über Ungarn oder Argentinien bis zum Iran gelungen, die globale soziale und ökologische Verantwortung der Privatwirtschaft überhaupt zum Thema beim Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung zu machen. In Johannesburg wollten multinationale Konzerne sich eigentlich als die Vorreiter bei der Umsetzung der nachhaltigen Entwicklung feiern lassen. BMW hatte z.B. genau in der Mitte des Konferenzentrums ein imposantes Auditorium aufgebaut. Ein paar Test-Wasserstoff-Autos sollten davon ablenken, dass BMW noch nicht einmal ein Auto in der Niedrig-

Die grünen Oscars

...Wir haben gelacht und geweint – und die Gewinner waren – die Ölkonzerne! In Johannesburg gab es eine Weltpremiere. Die grünen Oscars wurden an die Firmen verteilt, die am erfolgreichsten so tun, als seien sie grün und nachhaltig, während sie in Wirklichkeit weiter das Klima verändern und Umwelt und Menschen verpesten. Arthur Anderson gewann den Preis für die „Beste Dokumentenzerstörung“ und BP gewann den Gesamtpreis für seine „Beyond Petroleum“ Kampagne, dicht gefolgt von der Bergbaufirma Newmont. Mr Green, der durch die Glitzergala in Johannesburg führte, gratulierte allen Gewinnern (insgesamt gab es 12 Kategorien): „We are delighted to recognise these companies for what they are – hypocrites“. Die gesamte Liste der Gewinner ist unter www.earthsummit.biz einzusehen.

verbrauchsklasse produziert und beweisen, dass Nachhaltigkeit mit BMW möglich sei. Eine Vielzahl von Partnerschaften sollten zusätzlich verschleiern, dass auch die Privatwirtschaft ihre Versprechen von Rio gebrochen hat. Statt nachhaltige Entwicklung umzusetzen, haben multinationale Konzerne immer mehr ökonomische und auch politische Macht angehäuft.

Der politische Einfluss der Multis war auch in Johannesburg immens. Kurz vor dem Gipfel hatte eine von Esso finanzierte Gruppe von amerikanischen „Politikberatern“ z.B. an Präsident Bush geschrieben und ihn aufgefordert sicherzustellen, dass in Johannesburg keine Ziele und Zeitvorgaben beschlossen würden. Sie hatten Erfolg. Die USA taten ihr bestes, alle konkreten Zusagen in Johannesburg zu torpedieren. Gerade einmal zwei neue Zielchen ließen sie zu. Neben Einzelfirmen (über 80 Firmenchefs waren in Johannesburg vor Ort) war außerdem das Business Action for Sustainable Development (BASD) Netzwerk sehr aktiv. Sie wurden nicht müde zu betonen, dass nur eine deregulierte Wirtschaft zu Nachhaltigkeit führen könne (aller Empirie zum trotz).

Um so überraschender, dass sich die Wirtschaft rhetorisch in Johannesburg klar in der Defensive befand. Der Chef des BASD, Mark Moody-Stuart, gab dies sogar in einer öffentlichen Debatte zu. Unternehmensverantwortung wurde in Johannesburg unter dem Vorzeichen mangelnder nationaler, aber vor allem auch internationaler Regulierung diskutiert. Und dies nicht nur vereinzelt und auf der Fachebene. Die Presse war voll von Beispielen unternehmerischer Unverantwortung (siehe auch Box 1). Und auch im Verhandlungsgeschehen fand sich Unternehmensverantwortung unter den 14 entscheidenden Streitpunkten wieder, die bis ganz zum Schluss der Verhandlungen offen blieben. Das war noch nicht alles! Ganz entgegen dem Johannesburger Trend, Ziele zur Unkenntlichkeit zur verwässern und durch Weichspüler-Worte das Aktionsprogramm zu entwerten, wurde

der Text zur Unternehmensverantwortung sogar im Vergleich zur letzten Vorbereitungskonferenz in Bali besser (!). Paragraph 45 umfasst mit die aktionsbezogenste Sprache des gesamten Aktionsprogramms. Er fordert Staaten auf „aktiv“ die Unternehmensverantwortung voranzutreiben und zwar basierend auf existierenden nationalen und internationalen Abkommen (wie z.B. den Standards der Internationalen Arbeitnehmerorganisation ILO). Die Entwicklung globaler Regeln für Konzerne wird zwar nicht explizit gefordert. Sie ist, so argumentieren einige Länder und NGOs, aber im Text impliziert, da auf existierenden Abkommen aufgebaut werden soll und internationale Abkommen ENTWICKELT werden sollen.

Washington war jedenfalls gar nicht beglückt. Das Weiße Haus gab Anweisung, den Text so nicht zu akzeptieren und durch eine Zusatzklärung wieder zu entkräften. Die USA bestanden auf einer interpretativen Notiz, wie es in der UN-Sprache heißt, die klarstellt, dass sich Paragraph 45 eben doch nur auf existierende Abkommen beziehen soll. Hier wird es etwas kompliziert. Aber kurz gesagt, wollten die USA diese interpretative Notiz nicht nur in ihrem Namen abgeben (das ist ein normaler Vorgang – und die USA hat sich mit ähnlichen Notizen von vielen der etwas progressiveren Ergebnisse des Gipfels während des Abschlussplenums in Johannesburg distanziert). Die USA wollten statt dessen, dass die interpretative Notiz im Namen der sogenannten Kontaktgruppe, der Untergruppe von Unterhändlern verschiedener Blöcke, die den Kompromiss verhandelt hatten, abgegeben werde. Dies ist formal nicht möglich. Eine Kontaktgruppe kann keine interpretative Notiz abgeben – nur individuelle Staaten können dies tun. Mit Hinweis auf diese Formalität und dem damit verbundenen Versuch der USA, die Verhandlungsergebnisse zu unterlaufen, gelang es den NGOs, Schlimmeres zu verhindern. Als die interpretative Notiz am vorletzten Abend der Konferenz verlesen wurde, legten Äthiopien und

Norwegen Widerspruch ein (Norwegen hat dies mittlerweile auch schriftlich bei der UN getan). Die USA ließen es sich trotzdem nicht nehmen, im Abschlussplenum noch einmal ihre Interpretation der Dinge zu Protokoll zu geben. Das Sekretariat der Konferenz bestätigte aber gegenüber Friends of the Earth mündlich, dass diese Notiz nur als Meinung der USA zu Protokoll genommen würde.

Trotzdem wird dieser Vorgang mit Sicherheit noch ein juristisches Nachspiel haben, insbesondere in dem Moment, in dem es gelingt, eine Anzahl von Ländern dazu zu überreden, Paragraph 45 zu nutzen, um einen Prozess hin zu international verbindlichen Regeln zur Unternehmensverantwortung anzustoßen.

Wird Deutschland ein solches Land sein? Die Bundesregierung hat sich in Johannesburg nicht sehr intensiv und progressiv für dieses Thema eingesetzt. Wasser und Energie waren ihr eindeutig wichtiger. Die

Forderung des BUND, Bundeskanzler Schröder solle nicht nur eine globale Konferenz zu Erneuerbaren Energien, sondern auch eine zur Unternehmensverantwortung einberufen um zu diskutieren, wie es nach den Ergebnissen von Johannesburg weitergehen kann, brachte keine offizielle Reaktion. Deutschland setzte sich auch nicht für einen Widerspruch der EU gegen die amerikanische Verwässerung der Beschlüsse durch die Hintertür (siehe oben) ein.

Die Bundesregierung schätzte das Thema von seiner politischen Brisanz her offensichtlich geringer ein, als z.B. das Thema Klima. Es ist die Aufgabe der NGOs, dies zu ändern und zu zeigen, dass die mangelnde globale Unternehmensverantwortung eine der Hauptgründe für die sich weltweit verschlechternde Umweltsituation ist – auch beim Klimawandel. Das internationale Netzwerk des BUND, Friends of the Earth International, gab deshalb bereits in Johannesburg bekannt, dass es seine „Don't let big

business rule the world“ Kampagne – Ende Mai in Berlin gestartet – weiter fortsetzen wird, mindestens bis zu den WTO-Verhandlungen in Mexiko im September 2003. Auch der 6-Meter hohe Wirtschaftsgigant des BUND wird sich daran weiter beteiligen. Weitere Mitsstreiter sind nicht nur willkommen sondern nötig, wenn der Überraschungserfolg von Johannesburg nicht in den Regalen des UN-Gebäudes in New York verstauben soll. Mit Johannesburg haben wir einen Fuß in der Tür für global verbindliche soziale und ökologische Regeln zur Unternehmensverantwortung. Dieser kleine Prozess-Erfolg ändert natürlich nichts daran, dass Johannesburg ein Gipfel der nachhaltigen Enttäuschung war. Aber auf diesem Teilerfolg muss aufgebaut werden. Möge der Phönix internationaler Regeln für die Privatwirtschaft aus der Asche des Johannesburg-Gipfels emporsteigen. Wer packt mit an?

Dokument 3

Elemente einer Konvention zur Unternehmensverantwortung

Eine Konvention für Unternehmensverantwortung muss die Verantwortung der Unternehmen gegenüber Umwelt und Gesellschaft sichern. Haftbarkeit im Schadensfall, Offenlegung von Umweltdaten und das Einhalten der UNO-Abkommen zu Umwelt, Entwicklung und Menschenrechten sind die Kernelemente einer solchen Konvention. Gemeinsam mit Partnerorganisationen aus aller Welt fordert Friends of the Earth International seit mehreren Jahren, dass innerhalb der UNO ein verbindliches Regelwerk zur Unternehmensverantwortung geschaffen wird. Sie fordern die Regierungen auf, gemeinsam an der Schaffung eines effektiven internationalen und nationalen Gesetzes zu arbeiten. Laut Friends of the Earth muss eine Konvention zur Unternehmensverantwortung die folgenden Elemente unabdingbar beinhalten:

- 1.** Pflichten für Unternehmen zum Schutz von Umwelt und Gesellschaft (Zum Beispiel Umweltverträglichkeitsprüfungen und Offenlegung der gesamten ökologischen und sozialrelevanten Daten).
- 2.** Die Öffentliche Kontrolle natürlicher Rohstoffe und damit verbunden die Konsultationspflicht mit Betroffenen, die dem geplanten Projekt zustimmen und für Beeinträchtigungen gerecht entschädigt werden müssen.
- 3.** Unternehmenshaftung im Sinne des Verursacherprinzips.
- 4.** Das Recht auf Wiedergutmachung und Schadenersatz von direkt betroffenen Personen und Gemeinden. Um

dies durchzusetzen braucht es ein globales Klagerecht für alle, die von Unternehmensaktivitäten betroffen sind. Betroffene müssen zu den Gerichten der „Heimatländer“ der Konzerne Zugang und – wenn nötig – für ihre Klagen finanzielle Unterstützung bekommen.

- 5.** Indigene Völker sollen ein verbrieftes Recht auf Ressourcen erhalten, die in ihrem Lebensraum vorkommen und die sie für eine gesunde und nachhaltige Lebensweise brauchen.
- 6.** Hohe Standards für Unternehmensverhalten auf der Basis existierendem internationalen Rechts (wie beispielsweise die Übereinkommen in den Bereichen Umwelt, Entwicklung, Menschenrechte und Arbeitsrecht).
- 7.** Ausweitung der Haftpflicht auf Firmenchefs, sollte gegen nationale oder internationale Gesetze und Vereinbarungen verstoßen werden.
- 8.** Ein klares Strafmass für Verstöße gegen die Konvention, wie z.B. Suspendierung einer Firma von den globalen Aktienmärkten oder öffentlich verhängte Sanktionen.
- 9.** Ein ausreichend ausgestattetes unabhängiges Umsetzungsorgan sowie die Ausweitung der Kompetenzen des internationalen Strafgerichtshofes zur Umsetzung der Konvention.

Weitere Informationen unter:

<http://www.foei.org/publications/corporates/accountability.html>

Grundsätze zur Unternehmensverantwortung und Schadenshaftung – die „Bhopal Prinzipien“

ANDREAS BERNSTORFF (GREENPEACE)

Anlässlich des Weltgipfels in Johannesburg im September 2002 forderte Greenpeace die Regierungen auf, zehn Grundsätze zur Unternehmensverantwortung und Schadenshaftung anzunehmen. Wir nennen sie zu Ehren der Opfer der größten Chemiekatastrophe der Geschichte die „Bhopal-Prinzipien“. Ein Jahrzehnt nach dem Erdgipfel von Rio zeigt die Erfahrung, dass es dringend der Annahme solcher Grundregeln bedarf. Sie bilden ein umfassendes Regelwerk, das dafür sorgen soll, dass Unternehmen sich gemäß der Rio-Deklaration von 1992 verhalten, die bereits einige Prinzipien diesbezüglich formuliert hat: Haftung (Prinzip 13), Doppelte Standards (14) Vorsorgeprinzip (15) Verursacherprinzip (16).

Letzten Endes sind die Staaten für das Gemeinwohl verantwortlich. Daher liegt es in der Verantwortung des Staates, Gesetze zu erlassen, die dafür sorgen, dass Unternehmen das Gemeinwohl achten und fördern; der Staat hat die Aufgabe, den Vollzug dieser Gesetze zu überwachen und Unternehmen zur Verantwortung zu ziehen. Dies muss durch internationale Übereinkünfte erreicht werden, die Rechte und Pflichten, Information sowie Überwachung und Überprüfung des Verhaltens von Unternehmen regelt. Dass die internationalen Konzerne global Verantwortung übernehmen, liegt im Interesse aller, die für die Sache der Menschenrechte, der Umwelt, Entwicklung und der Beschäftigten eintreten. Wirtschaftsverbrechen, die in allen Erdteilen und durch industrielle Aktivitäten in den verschiedensten Sektoren (z. B. Chemie, Forstwirtschaft, Öl, Bergbau, Gentechnik, Atomkraft, Militär) begangen werden, zeigen, dass in der globalisierten Wirtschaft stärkere Kontrollen, bessere Überwachung notwendig sind und die Unternehmen stärker zur Verantwortung gezogen werden müssen.

Die Unternehmen ziehen aus dem globalen Markt Nutzen für ihre Entwicklung, doch werden sie global nicht zur Verantwortung gezogen. Um eine nachhaltige Entwicklung zu gewährleisten, müssen daher die derzeitigen Strukturen durch internationale Abkommen zur Unternehmensverantwortung und –haftung verbessert werden. Solche Abkommen sollten Schadenersatz, Altlastensanierung, Auskunftsanspruch und, neben anderen Bereichen, auch den Schutz der Menschenrechte und der Rechte lokaler und regionaler Gemeinschaften sowie indigener Völker umfassen. Die wenigen Selbstverpflichtungen, zu denen sich einige Unternehmen in letzter Zeit bekannt haben, beispielsweise die Global Reporting Initiative, die OECD-Richtlinien, den UN Global Compact, sind von vornherein unzureichend und verzögern nur die Debatte um rechtsverbindliche Institutionen. In einer am Prinzip der Nachhaltigkeit ausgerichteten Zukunft wird es nur Platz für Unternehmen geben, die es mit ihrem Engagement für nachhaltige Entwicklung ernst meinen und sich auch öffentlich legitimer Überwachung stellen. Widerstand von Seiten der Unternehmen oder Regierungen gegen ein internationale Abkommen zur Unternehmensverantwortung wird bei den Menschen und in der Öffentlichkeit nur den Eindruck eines immer stärker werdenden Einflusses der Wirtschaft auf die Regierungen verstärken und Misstrauen im Hinblick auf die wahren Absichten von Sozial- und Umweltprogrammen von Unternehmen schüren. Der Eindruck eines unguten Zusammenspiels zwischen Politik und Wirtschaft gegen die öffentlichen Interessen verstärkt sich.

Wozu die „Bhopal-Prinzipien“?

Die mangelhafte Verantwortung der Unternehmen weltweit erweckt zunehmend Besorgnis; dieser Entwicklung tragen die „Bhopal-Prinzipien“

Rechnung. Die Katastrophe von Bhopal beleuchtet mehr als jede andere gravierende Probleme: Da sind Regierungen, die das Gemeinwohl nicht zu schützen vermögen, Unternehmen, die grundlegende Standards nicht einhalten, und internationale Konzerne, die die Haftung umgehen und die Verantwortung für Entschädigung und Umweltsanierung ablehnen.

Am 3. Dezember 1984 wurde die Welt Zeuge des verheerendsten Chemieunfalls der Geschichte: Ausgetretenes Gas in der Anlage der Union Carbide im indischen Bhopal tötete in drei Tagen mindestens 8000 Beschäftigte, mehr als 150.000 Menschen leiden an Verletzungen und Spätfolgen. Die Tragödie, hervorgerufen durch ein entweichendes Gasgemisch aus Methylisocyanat und anderen tödlichen Chemikalien, war vor allem den unzureichenden Sicherheitssystemen und kurzfristigen Einsparungen der US-amerikanischen Betreiberfirma Union Carbide geschuldet. Achtzehn Jahre danach wirken die Gifte immer noch. Die chronisch erkrankten Überlebenden bedürfen nach wie vor dringend medizinischer Versorgung. Tausende Überlebende und ihre seitdem geborenen Kinder haben mit schweren Gesundheitsproblemen zu kämpfen. Viele Menschen sind arbeitsunfähig. Die mittlerweile stillgelegte Chemieanlage ist ein Krisenherd mit giftigen Abfällen und Stoffen, die offen oder in maroden Säcken und verrosteten Fässern gelagert werden. Die verbliebenen Schadstoffe entweichen in die Umwelt und schaffen dort neue Probleme: beispielsweise verseuchen sie das Grundwasser, das die Familien in der Nachbarschaft zum Trinken, Kochen und Waschen benötigen. Mit dem Abwälzen der Folgekosten auf die indische Regierung gelang es dem US-Konzern Union Carbide, sich aus der Verantwortung zu stehlen. Um die Haftung zu begrenzen, spielte Union Carbide die Schäden immer wieder herunter. Union Carbide fusi-

onierte jüngst mit Dow Chemicals zum weltgrößten Chemieunternehmen. Von gerechter Behandlung sind die Opfer der Katastrophe heute weiter entfernt als jemals zuvor.

Die Lehren aus Bhopal müssen noch gezogen werden. Mit zunehmender Regelmäßigkeit spielen sich in der ganzen Welt ähnliche Szenarien ab. Umweltzerstörungen, akute wie chronische, hervorgerufen durch unverantwortliches Verhalten von Unternehmen, werden häufiger. Internationale Konzerne verstehen es, die Schäden herunterzuspielen, von sich abzulenken und die Haftung auf örtliche Firmen abzuwälzen, um sich der vollen straf- und zivilrechtlichen Verantwortung zu entziehen.

Um diesen Missständen abzuhelpfen, müssen die Regierungen auf globaler Ebene handeln und dafür sorgen, dass sowohl transnationale Unternehmen wie Einzelfirmen für ihr Handeln haften, vor allem in Entwicklungs- und Schwellenländern, wo sie in einem weniger regulierten Umfeld operieren. Zehn Jahre sind vergangen, nachdem die Staaten der Welt sich mit dem Prinzip 13 der Rio-Deklaration der Aufgabe verschrieben haben, nationale Gesetze zu schaffen, damit Unternehmen haftbar gemacht und zur Entschädigung der Opfer von Umweltverschmutzung und anderen Schäden herangezogen werden können. Der Fall Bhopal zeigt, wie wichtig es ist,

dass Haftung und Sanierung nicht nur gegen das jeweilige Unternehmen vor Ort, sondern auch gegen die multinationale Muttergesellschaft durchgesetzt werden können.

Weitere Informationen:

Greenpeace International: *Umweltverbrechen multinationaler Konzerne. Zur Notwendigkeit einer internationalen Übereinkunft zur Unternehmensverantwortung*, Amsterdam 2002.

[www.greenpeace.org/multimedia/download/1/39104/0/umweltverbrechen_multinationaler_konzerne.pdf]

Dokument 4

Die Zehn Bhopal-Prinzipien der Unternehmensverantwortung

1. Umsetzung von Prinzip 13 der Rio-Deklaration.

Die Staaten müssen vordringlich Verhandlungen über internationale Abkommen aufnehmen und nationale Gesetze erlassen, die das Prinzip 13 der Rio-Deklaration zur Geltung bringen, um die Haftung und die Entschädigung der Opfer von Verseuchung und anderen Umweltschäden zu regeln.

2. Erweiterung der Unternehmenshaftung.

Für Unternehmen muss die Gefährdungshaftung auch ohne Verschulden für sämtliche aus ihren Aktivitäten resultierenden Umwelt-, Sach- oder Personenschäden eingeführt werden, ebenso wie für die Altlastensanierung. Mutter- und Tochterunternehmen sowie örtliche Schwestergesellschaften müssen für Entschädigung und Wiederherstellung haftbar gemacht werden. Für die von ihnen gefertigten Erzeugnisse müssen die Unternehmen von der Gewinnung bis zur Entsorgung die Verantwortung tragen. Die Staaten müssen für die Leiter und Angestellten von Unternehmen wie ihrer Tochtergesellschaften die persönliche strafrechtliche Verantwortung für Handlungen und Unterlassungen einführen.

3. Gewährleistung der Unternehmenshaftung für Schäden außerhalb der nationalen Hoheitsbereiche.

Die Staaten gewährleisten, dass Unternehmen haftbar gemacht werden für Personen- und Sachschäden sowie für außerhalb der nationalen Hoheitsbereiche entstehende oder entstandene Schäden an Umwelt, biologischer Vielfalt sowie an den globalen Gemeinschaftsgütern wie dem Luftraum und der See. Die Haftung muss die Verantwortlichkeit für die Umweltsanierung umfassen.

4. Schutz der Menschenrechte.

Wirtschaftliche Aktivitäten dürfen grundlegende Menschen- und Bürgerrechte nicht verletzen. Die Staaten tragen die Verantwortung für den Schutz der grundlegenden Menschen- und Bürgerrechte, insbesondere des Rechts auf Leben, des Rechts auf sichere und gesunde Arbeitsbedingungen, des Rechts auf eine gefahrenfreie und gesunde Umwelt, des Rechts auf medizinische Versorgung und auf Entschädigung für Verletzungen und Schäden, des Auskunftsrechts und des Rechts auf Zugang zu Gerichten durch Personen und Gruppen zur Förderung dieser Rechte. Unternehmen müssen diese Rechte achten und einhalten. Die Staaten müssen dafür sorgen, dass Unternehmen alle diese Rechte wirksam einhalten; sie müssen ihre gesetzliche Umsetzung und Durchsetzung gewährleisten.

5. Gewährleistung der Öffentlichkeitsbeteiligung und des Auskunftsrechts.

Die Staaten müssen Unternehmen verpflichten, der Öffentlichkeit regelmäßig Informationen über Freisetzen von Stoffen in die Umwelt durch ihre jeweiligen Einrichtungen sowie über die Zusammensetzung von Produkten zugänglich zu machen. Dabei darf das Betriebsgeheimnis nicht schwerer wiegen als das Interesse der Öffentlichkeit an der Kenntnis der mit dem Ausstoß des Unternehmens – an umweltverschmutzenden Nebenprodukten oder an eigentlichen Produkten – verbundenen Gefahren und Verantwortlichkeiten. Ist ein Produkt einmal allgemein zugänglich, darf der Zugang der Öffentlichkeit zu umwelt- und gesundheitsrelevanten Informationen durch das Betriebsgeheimnis nicht mehr eingeschränkt werden. Die Unternehmensverantwortung ist durch Umweltkostenrechnung und Umweltberichtserstattung zu fördern, die die ökologischen und sozialen

Folgen unternehmerischer Aktivitäten umfassend und öffentlich deutlich machen.

6. Einhaltung höchster Normen – Keine „doppelten Standards“.

Die Staaten gewährleisten, dass Unternehmen die höchsten Normen für den Schutz grundlegender Menschen- und Bürgerrechte wahren, auch im Hinblick auf Umwelt und Gesundheit. Gemäß Prinzip 14 der Rio-Deklaration erlauben die Staaten multinationalen Unternehmen nicht, vorsätzlich an jenen Orten niedrigere Standards für den Betrieb und die Sicherheit anzulegen, wo die Regelungen für den Umwelt- und Gesundheitsschutz bzw. ihre Umsetzung schwächer sind.

7. Vermeidung übermäßigen Einflusses der Wirtschaft auf die Regierungsarbeit.

Die Staaten kooperieren dabei, Bestechung in allen Formen zu bekämpfen, transparente Parteienfinanzierung zu fördern und die Einflussnahme von Unternehmen auf die Politik durch Beiträge zu Wahlkämpfen oder undurchsichtige Lobbyarbeit zu beseitigen.

8. Schutz der souveränen Nahrungsversorgung gegenüber Unternehmen.

Die Staaten sorgen dafür, dass die einzelnen Länder und ihre Bevölkerung über ihre Nahrungsversorgung eigenständig verfügen können; dazu gehören auch

Gesetze und Regelungen, die die genetische Verdrängung der biologischen Vielfalt von Nutzpflanzen durch gentechnisch veränderte Organismen und die Patentierung genetischer Ressourcen durch Konzerne verhindern.

9. Umsetzung des Vorsorgeprinzips und Verpflichtung zu Umweltverträglichkeitsprüfungen.

Die Staaten setzen das Vorsorgeprinzip in der nationalen und internationalen Gesetzgebung uneingeschränkt um. Dem gemäß schreiben sie Unternehmen vor, Umwelt- und Gesundheitsschäden durch vorbeugende Maßnahmen zu verhindern, wenn aus Aktivitäten, Praktiken oder Erzeugnissen der Unternehmen ernste oder irreversible Gesundheits- oder Umweltschäden drohen. Die Staaten verlangen von Unternehmen im Falle von Aktivitäten, die schädliche Umweltauswirkungen haben könnten, Umweltverträglichkeitsprüfungen unter Beteiligung der Öffentlichkeit durchzuführen.

10. Förderung umweltverträglicher und nachhaltiger Entwicklung.

Um ihre Ressourcen nachhaltig zu nutzen und die biologische Vielfalt zu erhalten, fördern die Staaten die umweltverträgliche und nachhaltige Entwicklung und erlassen dazu eigene Gesetze zum schrittweisen Abbau der Nutzung, des Eintrags oder der Immission gefährlicher Stoffe und Treibhausgase sowie anderer umweltschädlicher Quellen.

Zur Debatte in der *UN-Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights* über ein verbindliches Dokument zur Unternehmensverantwortung

ELISABETH STROHSCHIEDT
(AMNESTY INTERNATIONAL)

Entstehungsgeschichte

Mit ihrer Resolution 1998/8 vom 20. August 1998 ebnete die Unterkommission zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte – eine Unterkommission der jährlich im März/April in Genf tagenden Menschenrechtskommission – den Weg zur Einrichtung einer Arbeitsgruppe, die den Auftrag erhielt, Arbeitsmethoden und Aktivitäten Transnationaler Unternehmen zu untersuchen. Die aus fünf unabhängigen Experten aus fünf Kontinenten bestehende *UN Working Group on the Working Methods and Activities of Transnational Corporations* wurde für drei Jahre eingesetzt und erstattet der Unterkommission regelmäßig Bericht über ihre Arbeit. Mit der Resolution 2001/3 (resp. der Decision 2001/101) verlängerte die Unterkommission im August 2001 das Mandat der Arbeitsgruppe für weitere drei Jahre. Das Aufgabengebiet wurde in einigen Punkten erweitert. Die Arbeitsgruppe soll u.a. verbindliche Normen zur Unternehmensverantwortung formulieren und Möglichkeiten zu deren Überwachung analysieren, mögliche Sanktionen bei Nichteinhaltung eingeschlossen. Des weiteren gehört es zu den Aufgaben der Arbeitsgruppe, eine Liste der verschiedenen bestehenden regionalen wie internationalen Investitionsabkommen zu erstellen.

Beide genannten Resolutionen der Unterkommission nehmen explizit Bezug auf die bürgerlichen und politischen wie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte sowie auf das Recht auf Entwicklung.

Auf ihrer 54. Sitzung im August 2002 diskutierte die Unterkommission die von der Arbeitsgruppe inzwi-

schen vorgelegten *Draft Norms on Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights* (siehe Dokument 5). Die Arbeitsgruppe wird anhand weiterer Kommentare die „*Draft Norms*“ nochmals überarbeiten und zur 55. Sitzung der Unterkommission 2003 erneut einbringen.

Zum Inhalt der „*Draft Norms*“ und des „*Draft Commentary*“

Es gibt zwei unterschiedliche Dokumente, die hier zu betrachten sind: zum einen die *Draft Norms* selbst. Das sind 18 Normen zur Unternehmensverantwortung, plus 5 weitere Normen mit Definitionen. Neben diesen komprimierten *Draft Norms* gibt es den *Draft Commentary on the Norms of Responsibility of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights* (kurz: *Draft Commentary*). Dies ist das umfassendere und für die Debatte insgesamt wichtigere Dokument. Der *Draft Commentary* enthält Erläuterungen zu den einzelnen Normen, benennt konkret die Quellen, auf die die jeweilige Norm sich bezieht und gibt wichtige Hinweise für die mögliche Umsetzung.

Keine der Normen ist neu. Vielmehr nehmen sie alle Bezug bzw. basieren auf einer Vielzahl bereits existierender Dokumente. Dabei handelt es sich zum Teil um rechtsverbindliche UN-Konventionen, wie den Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte, den Internationalen Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte oder die Genfer Konventionen. Zum anderen Teil handelt es sich um Erklärungen und andere, freiwillige Abkommen, wie z.B. die Erklärung von Rio, die Dreigliedrige Grundsatzklärung der ILO, die OECD-Richtlinien oder den Global Compact. Auch freiwillige

Verhaltenskodizes von Unternehmen, von NGOs herausgegebene Richtlinien sowie Rahmenabkommen zwischen Transnationalen Unternehmen und Gewerkschaften wurden von der Arbeitsgruppe bei der Erstellung der „*Draft Norms*“ berücksichtigt. Aus all diesen Quellen hat die Arbeitsgruppe 18 Normen komprimiert, die konkret Unternehmensverhalten betreffen oder betreffen können. Insgesamt nennt die Präambel des *Draft Commentary* weit mehr als 30 Instrumente, die die Grundlage der 18 plus 5 Normen sind.

Die Arbeitsgruppe hat sich bei der Namensgebung mittlerweile für den Begriff „*Norms*“ entschieden, um deren normativen Charakter in den Vordergrund zu stellen. Erste Entwürfe hatten noch Bezeichnungen wie „*Code of Conduct*“, „*Guidelines*“ oder „*Principles*“ getragen.

Es ist klar, dass sich die *Draft Norms* in erster Linie auf Transnationale Unternehmen (TNU) beziehen. Durch die schon im Titel genannten „*other business enterprises*“ werden jedoch bewusst auch Zulieferer und Unterauftragnehmer einbezogen.

Die *Draft Norms* halten durchgängig am Primat der staatlichen Verantwortung (responsibility) fest:

„*States have the primary responsibility to respect, ensure respect for, prevent abuses of, and promote human rights recognised in international as well as national law, including assuring that transnational corporations and other business enterprises respect human rights.*“ (Auszug aus der ersten Norm: General Obligations).

Darüber hinaus schreiben sie den Unternehmen jedoch innerhalb des eigenen Tätigkeits- und Einflussbereiches die durchaus bindende *Verpflichtung (obligation)* zur Wahrung und Förderung der Menschenrechte zu:

„*Within their respective spheres of activity and influence, transnatio-*

nal corporations and other business enterprises have the obligation to respect, ensure respect for, prevent abuses of, and promote human rights recognized in international as well as national law." (Auszug aus der ersten Norm: General Obligations).

Bei der näheren Beschreibung dessen, was von den Unternehmen erwartet wird, um diese Verpflichtung zu erfüllen, greift die Arbeitsgruppe in ihrem *Draft Commentary* mit einigen Ausnahmen in der Regel auf das stärkere „shall“ – im Vergleich zu dem schwächeren „should“ – zurück.

An dieser Stelle soll eine stichwortartige Übersicht über die behandelten Inhalte genügen:

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 (Anm.: Die Unternehmen sind aufgefordert, nationales Recht sowie international vereinbarte Menschenrechtsnormen anzuerkennen und zu beachten, einschließlich des Verbots der Korruption.)
Norm 13	Verbraucherschutz
Norm 14	Umweltschutz
Normen 15 – 18	behandeln die konkrete Umsetzung der vorherigen Normen
Normen 19 – 23	Definitionen

Norm 8 enthält die Forderung nach einer Entlohnung, die einen angemessenen Lebensstandard für die Arbeitenden und deren Familien sicherstellt (*living wage*). Mehrere Normen sprechen im Kommentar explizit das Recht auf Entwicklung an (s. z.B. Kommentar b. zu Norm 10). Interessant in Zusammenhang mit der Diskussion um das TRIPS ist sicher auch der Kommentar d. zu Norm 10, der die Unternehmen unter anderem auffordert, geistiges Eigentum zur Erreichung sozialen und wirtschaftlichen Wohlstandes einzusetzen und ein Gleichgewicht von Rechten und Pflichten verlangt:

„*Transnational corporations and other business enterprises shall protect and enforce intellectual property rights [...] in a manner conducive to social and economic welfare, such as the protection of public*

health, and to a balance of rights and obligations.“

Der Kommentar a. zur Norm 11 greift sinngemäß eine Forderung aus der „*Publish What You Pay*“-Kampagne auf, wenn er sagt:

„*Transnational corporations and other business enterprises shall enhance the transparency of their activities in regard to payments made to governments and public officials; openly fight against bribery, extortion, and other forms of corruption; and cooperate with State authorities responsible for combating corruption.*“

Von zentraler Bedeutung im Gesamtkontext sind die Normen 15 und 16, die sich mit der Umsetzung

der *Draft Norms* befassen. Während die Norm 15 und die Kommentare dazu sich mit der firmeninternen Umsetzung befassen, fordert die Norm 16 ein regelmäßiges und unabhängiges Monitoring sowie ein Beschwerdeverfahren. Die umfassenden Kommentare zur Norm 16 regen u.a. ein regelmäßiges Berichtswesen an. Dies könnte z.B. über Staatenberichte erfolgen, oder über die verschiedenen thematischen Mechanismen der UN. Als Überwachungsinstanz könnte neben verschiedenen vorgeschlagenen Instrumenten der Selbstkontrolle (s. Norm 15 plus Kommentare) extern z.B. auch ein UN Sonderberichterstatter für die *Draft Norms* oder eine Arbeitsgruppe aus unabhängigen Experten dienen. Zudem wird ein Beschwerdeverfahren vorgeschlagen, dass die Vertraulichkeit der Be-

schwerde und den Schutz des Beschwerdeführers sicherstellt und dass bei Feststellung eines Verstoßes gegen eine Norm eine entsprechende Entschädigung der Opfer vorsieht.

Im Streitfall sollen die nationalen Gerichte über die Beschwerde, resp. die Entschädigung, entscheiden. Es sind Zweifel angebracht, ob bei den enormen Unterschieden im Gerichtswesen und der mangelnden Unabhängigkeit der Gerichte in einer Reihe von Staaten die nationalen Gerichte die geeignete Entscheidungsinstanz sind. Allerdings bietet sich derzeit auch keine bessere Alternative an. Einige Kommentare, darunter auch die zur Norm 16, zeigen zahlreiche unterschiedliche Möglichkeiten der Umsetzung oder Überwachung der Normen auf. Der Text selbst lässt jedoch offen, welche dieser Möglichkeiten die Arbeitsgruppe favorisiert, ob die Maßnahmen alternativ oder kumulativ vorgeschlagen werden, oder wer ggf. die Entscheidung bzw. die Auswahl treffen soll. Es scheint, als seien all die genannten Institutionen aufgefordert, in ihrer Arbeit auf die *Draft Norms* – so sie denn von der *Sub-Commission* verabschiedet werden – als Berufungsgrundlage zurückzugreifen. Es stellt sich allerdings die Frage, wie die Aufforderung an die Firmen nach Transparenz und regelmäßiger Auswertung der Erfüllung der Normen (s. z.B. Kommentar g. zu Norm 16) angesichts der schieren Anzahl von Unternehmen tatsächlich in der Praxis umsetzbar bzw. überprüfbar ist.

Dennoch: die Stärken der *Draft Norms* überwiegen die Schwächen bei weitem. Zudem hatte die Arbeitsgruppe bis Mitte Januar 2003 Kommentare aus Wissenschaft, Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft angefordert. Daraus werden sich weitere Konkretisierungen und Verbesserungen des *Draft* ergeben. Insgesamt bietet der vorgelegte Entwurf ein großes Potenzial, der Verabschiedung eines verbindlichen Dokumentes zur Unternehmensverantwortung für die Wahrung und Förderung aller Menschenrechte einen guten Schritt näher zu kommen.

Bewertung und Ausblick

Einige Beobachter gehen davon aus, dass die *Draft Norms* im August 2003 von der *Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights* auf deren 55. Sitzung verabschiedet werden sollen. Dass sie nochmals zur weiteren Überarbeitung an die Arbeitsgruppe zurückgegeben werden, ist allerdings zum jetzigen Zeitpunkt nicht ganz auszuschließen. Wichtig ist: die *Draft Norms* müssen als gutes und starkes Dokument die Ebene der *Sub-Commission* verlassen, sonst droht ihnen in der Menschenrechtskommission die völlige Verwässerung oder das Aus. Entscheidend für den Erfolg ist auch, dass die erläuternden Kommentare und vor allem die Umsetzungsmechanismen Teil der verabschiedeten *Draft Norms* werden.

Bislang erfahren die *Draft Norms* einige Unterstützung durch Nichtregierungsorganisationen, darunter amnesty international, Christian Aid, Friends of the Earth, Lawyers Committee for Human Rights, Human Rights Watch, Oxfam und andere. In Deutschland unterstützt das Forum Menschenrechte den Entwurf der Arbeitsgruppe. Nennenswerte Zustimmung seitens Regierungen und Wirtschaft blieb bislang jedoch aus.

Die Deutsche Bundesregierung hat sich mit den *Draft Norms* bisher kaum beschäftigt. Dabei stellen sie eine notwendige und zentrale Ergänzung zum *Global Compact* dar, der immer mehr in die Kritik gerät und

an dessen Effektivität inzwischen auch seitens einiger Unternehmen Zweifel laut werden. Als Lern- und Dialogforum hat der *Global Compact* sicherlich weiterhin seinen Wert. Aber als Instrument zur Förderung von Unternehmensverantwortung reicht er bei weitem nicht aus. Ein rechtsverbindliches Instrument ist hier unerlässlich.

Die Arbeitsgruppe versteht die *Draft Norms* vor allem als Interpretations- und Orientierungshilfe für Unternehmen, Verbände, Staaten, Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen und andere „stakeholder“. In dem Moment, in dem sie von der *Sub-Commission* verabschiedet werden, können die *Draft Norms* bereits als *soft law* nutzbar gemacht werden. Längerfristig können und sollen sie zu einem rechtsverbindlichen Dokument weiterentwickelt werden. Die Resolution 2001/3 der *Sub-Commission* beinhaltet dies.

Damit die *Draft Norms* nach der Verabschiedung durch die *Sub-Commission* den weiteren Weg durch die UN-Institutionen antreten können, ohne bis zur Unkenntnis verwässert zu werden oder ganz zu scheitern, wird noch viel Lobbyarbeit durch Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften nötig sein.

Sachlich ist die bislang mangelnde Unterstützung durch die Wirtschaft meines Erachtens nicht gerechtfertigt. Schließlich beruhen die *Draft Norms* auf bestehenden Konventionen und Erklärungen. Zur Ein-

haltung der dort festgelegten Rechte sind die Unternehmen bereits jetzt verpflichtet. Die *Draft Norms* stellen klar und übersichtlich zusammen, welche Inhalte dieser bestehenden Menschenrechtsinstrumente unternehmerisches Handeln betreffen. Sie machen damit handhabbar, was bislang unübersichtlich in verschiedensten Dokumenten verstreut existiert. Die Unternehmen selbst sollten ein Interesse an einem solchen Dokument haben, das es ihnen leicht macht zu prüfen, welche Verantwortung sie konkret zur Förderung und Wahrung der Menschenrechte tragen und wie sie ihr in der Praxis gerecht werden können. Unternehmen, die es ernst meinen mit dem heute so gern verwendeten Begriff der *Corporate (Social) Responsibility* sollten auch die Möglichkeit der in den *Draft Norms* vorgesehenen unabhängigen Überprüfung nicht scheuen – würde sie doch die Beurteilung aller nach den gleichen Kriterien ermöglichen und damit einen gerechten und freien Wettbewerb der Transnationalen Unternehmen in Sachen Unternehmensverantwortung in Menschenrechtsfragen sicherstellen.

Aufgabe für uns NGOs ist es m.E., die *Draft Norms* bekannter zu machen und den aktiven Dialog mit Politik und Wirtschaft über ihren Inhalt zu suchen.

Dokument 5

Draft Norms on Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights¹⁰

A. General Obligations

1. States have the primary responsibility to promote, secure the fulfilment of, respect, ensure respect of, and protect human rights recognised in international as well as national law, including assuring that transnational corporations and other business enterprises respect human rights. Within their respective spheres of activity and influence, transnational corporations and other business enterprises have the obligation to promote, secure the fulfilment of, respect, ensure respect of, and protect human rights recognized in international as well as national law.

B. Right to Equal Opportunity and Non-Discriminatory Treatment

2. Transnational corporations and other business enterprises shall ensure equality of opportunity and treatment, as provided in the relevant international instruments and national legislation as well as international human rights law, for the purpose of eliminating discrimination based on race, colour, sex, language, religion, political opinion, national or social origin, social status, indigenous status, disability, age (except for children who may be given greater protection), or other status of the individual unrelated to the inherent requirements to perform the job or complying with special measures designed to overcome past discrimination against certain groups.

C. Right to Security of Persons

3. Transnational corporations and other business enterprises shall not engage in nor benefit from war crimes; crimes against humanity; genocide; torture; forced disappearance; forced or compulsory labour; hostage-taking; extrajudicial, summary or arbitrary executions; other violations of humanitarian law; and other international crimes against the human person as defined by international law, in particular human rights and humanitarian law.

4. Security arrangements for transnational corporations and other business enterprises shall observe international human rights norms as well as the laws and professional standards of the country or countries in which they operate.

D. Rights of Workers

5. Transnational corporations and other business enterprises shall not use forced or compulsory labour as forbidden by the relevant international instruments and na-

tional legislation as well as international human rights and humanitarian law.

6. Transnational corporations and other business enterprises shall respect the rights of children to be protected from economic exploitation as forbidden by the relevant international instruments and national legislation as well as international human rights and humanitarian law.

7. Transnational corporations and other business enterprises shall provide a safe and healthy working environment as provided by the relevant international instruments and national legislation as well as international human rights and humanitarian law.

8. Transnational corporations and other business enterprises shall provide workers with remuneration that ensures an adequate standard of living for them and their families. Such remuneration shall take due account of their needs for adequate living conditions with a view towards progressive improvement.

9. Transnational corporations and other business enterprises shall ensure the freedom of association and effective recognition of the right to collective bargaining by protecting the right to establish and, subject only to the rules of the organization concerned, to join organizations of their own choosing without distinction, previous authorization, or interference, for the protection of their employment interests and for other collective bargaining purposes as provided in national legislation and the relevant ILO conventions.

E. Respect for National Sovereignty and Human Rights

10. Transnational corporations and other business enterprises shall recognize and respect applicable norms of international law; national laws; regulations; administrative practices; the rule of law; the public interest; development objectives; social, economic, and cultural policies including transparency, accountability, and prohibition of corruption; and authority of the countries in which the enterprises operate.

11. Transnational corporations and other business enterprises shall not offer, promise, give, accept, condone, knowingly benefit from, or demand a bribe or other improper advantage. Nor shall they be solicited or expected to give a bribe or other improper advantage to any government, public official, candidate for elective post, any

¹⁰ Bei dem hier abgedruckten Text handelt es sich um die Entwurfsfassung der "Draft Norms" und einem Auszug aus dem "Draft Commentary" der Working Group on the Working Methods and Activities of Transnational Corporations der Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights (Stand: April 2003)

member of the armed forces or security forces, or any other individual or organization. Transnational corporations and other business enterprises shall refrain from any activity which supports, solicits, or encourages States or any other entities to abuse human rights. They shall further seek to ensure that the goods and services they provide will not be used to abuse human rights.

12. Transnational corporations and other business enterprises shall respect civil, cultural, economic, political, and social rights, and contribute to their realization, in particular the rights to development; adequate food and drinking water; the highest attainable standard of physical and mental health; adequate housing; privacy; education; freedom of thought, conscience, and religion; and freedom of opinion and expression; and refrain from actions which obstruct or impede the realization of those rights.

F. Obligations with regard to Consumer Protection

13. Transnational corporations and other business enterprises shall act in accordance with fair business, marketing, and advertising practices and shall take all necessary steps to ensure the safety and quality of the goods and services they provide, including observance of the precautionary principle. Nor shall they produce, distribute, market, or advertise potentially harmful or harmful products for use by consumers.

G. Obligations with regard to Environmental Protection

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, bioethics, and the precautionary principle; and shall generally conduct their activities in a manner contributing to the wider goal of sustainable development.

H. General Provisions of Implementation

15. As an initial step towards implementing these Norms each transnational corporation or other business enterprise shall adopt, disseminate, and implement internal rules of operation in compliance with the Norms. Further, they shall periodically report on and take other measures fully to implement the Norms and to provide at least for the prompt implementation of the protections set forth in the Norms. Each transnational corporation or other business enterprise shall apply and incorporate these Norms in their contracts or other arrangements and dealings with contractors, subcontractors, suppliers, licensees, distributors, or natural or other legal persons that enter into any agreement with the transnational corporation or business enterprise in order to ensure respect for and implementation of the Norms.

16. Transnational corporations and other businesses enterprises shall be subject to periodic monitoring and verification by United Nations, other international, and national mechanisms, already in existence or yet to be created, regarding application of the Norms. This monitoring shall be transparent, independent, and take into account input from stakeholders (including nongovernmental organizations) and as a result of complaints of violations of these Norms. Further, transnational corporations and other businesses enterprises shall conduct periodic evaluations concerning the impact of their own activities on human rights under these Norms.

17. States should establish and reinforce the necessary legal and administrative framework for assuring that the Norms and other relevant national and international laws are implemented by transnational corporations and other business enterprises.

18. Transnational corporations and other business enterprises shall provide prompt, effective, and adequate reparation to those persons, entities, and communities that have been adversely affected by failures to comply with these Norms through, inter alia, reparations, restitution, compensation, and rehabilitation for any damage done or property taken. In connection with determining damages, and in all other respects, these Norms shall be enforced by national courts and/or international tribunals if appropriate.

19. Nothing in these Norms shall be construed as diminishing, restricting, or adversely affecting the human rights obligations of States under national and international law. Nor shall they be construed as diminishing, restricting, or adversely affecting more protective human rights norms. Nor shall they be construed as diminishing, restricting, or adversely affecting other obligations or responsibilities of transnational corporations and other business enterprises in fields other than human rights.

I. Definitions

20. The term "transnational corporation" refers to an economic entity operating in more than one country or a cluster of economic entities operating in two or more countries – whatever their legal form, whether in their home country or country of activity, and whether taken individually or collectively.

21. The phrase "other business enterprise" includes any business entity, regardless of the international or domestic nature of its activities, including a transnational corporation; the corporate, partnership, or other legal form used to establish the business entity; and the nature of the ownership of the entity. These Norms shall be presumed to apply, as a matter of practice, if the business enterprise has any relation with a transnational corporation, the impact of its activities is not entirely local, or the activities involve violations of the right to security as indicated in paragraphs three and four.

22. The term "stakeholder" includes stockholders, other owners, workers, and their representatives, as well as any other individual or group that is affected by the activities of transnational corporations or other business enterprises. The term "stakeholder" shall be interpreted functionally in light of the objectives of these Norms and include indirect stakeholders when their interests are or will be substantially affected by the activities of the transnational corporation or business enterprise. In addition to parties directly affected by the activities of business enterprises, stakeholders can include parties which are indirectly affected by the activities of transnational corporations and other business enterprises such as consumer groups, customers, governments, neighbouring communities, indigenous peoples and communities, nongovernmental organizations, public and private lending institutions, suppliers, trade associations, and others.

23. The phrases "human rights" and "international human rights" include civil, cultural, economic, political, and social rights, as set forth in the International Bill of Human Rights and other human rights treaties, as well as the right to development and rights recognized by international humanitarian law, international refugee law, international labour law, and other relevant instruments adopted within the United Nations system.

Auszug aus: Draft Commentary [...] H. General provisions of implementation

Commentary on norm 15

a. Each transnational corporation or other business enterprise shall disseminate its internal rules of operation or similar measures, as well as implementation procedures, and make them available to all relevant stakeholders. The internal rules of operation or similar measures shall be communicated in oral and written form in the language of workers, trade unions, contractors, subcontractors, suppliers, licensees, distributors, natural or other legal persons that enter into contracts with the transnational corporation or other business enterprise, customers, and other stakeholders of the transnational corporation or other business enterprise.

b. Once internal rules of operation or similar measures have been adopted and disseminated, transnational corporations and other business enterprises shall – to the extent of their resources and capabilities – provide effective training for their managers as well as workers and their representatives in practices relevant to the Norms.

c. Transnational corporations and other business enterprises shall assure that they only do business with (including purchasing from and selling to) contractors, subcontractors, suppliers, licensees, distributors, and natural or other legal persons that follow these or substantially similar Norms. Transnational corporations and other business enterprises using or considering entering into business relationships with contractors, subcontractors, suppliers,

licensees, distributors, or natural or other legal persons that do not comply with the Norms shall initially work with them to reform or decrease these violations, but if they will not change, the business shall cease doing business with them.

d. Transnational corporations and other business enterprises shall enhance the transparency of their activities by disclosing timely, relevant, regular, and reliable information regarding their activities, structure, financial situation, and performance. They shall also make known the location of their offices, subsidiaries, and factories, so as to facilitate measures to assure that the businesses' products and services are being produced under conditions that respect these Norms.

e. Transnational corporations and other business enterprises shall inform in a timely manner everyone who may be affected by conditions caused by the enterprise that might endanger health, safety, or the environment.

f. Each transnational corporation or other business shall endeavour to improve continually its further implementation of these Norms.

Commentary on norm 16

a. These Norms shall be monitored and implemented through amplification and interpretation of intergovernmental, regional, national, and local standards with regard to the conduct of transnational corporations and other business enterprises.

b. United Nations human rights treaty bodies should monitor implementation of these Norms through the creation of additional reporting requirements by States and general comments and recommendations to interpret treaty obligations. The U.N. and its specialized agencies should also monitor implementation by using the Norms as the basis for procurement determinations as to which products and services to purchase and with which transnational corporations and other business enterprises to develop partnerships in the field. Country rapporteurs and thematic procedures of the U.N. Commission on Human Rights should monitor implementation by using the Norms and other relevant international standards for raising concerns about actions by transnational corporations and other business enterprises within their respective mandates. The U.N. Commission on Human Rights should consider establishing a group of experts, Special Rapporteur, or working group of the Commission to receive information and take effective action when businesses fail to comply with the Norms. The Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights and its relevant Working Group should also monitor compliance with the Norms and developing best practices by receiving information from NGOs, unions, individuals and others, and then by allowing transnational corporations or other business enterprises an opportunity to respond. Further, the Sub-Commission, its Working Group, and other U.N. bodies are invited to develop additional

techniques for implementing and monitoring these Norms and other effective mechanisms and to ensure access is given to NGOs, unions, individuals, and others.

c. Trade unions are encouraged to use the Norms as a basis for negotiating agreements with transnational corporations and other business enterprises and monitoring compliance of these entities. NGOs are also encouraged to use the Norms as the basis for their expectations of the transnational corporation or other business enterprise's conduct and monitoring compliance. Further, monitoring could take place by using the Norms as the basis for benchmarks of ethical investment initiatives and for other benchmarks of compliance. The Norms shall also be monitored through industry groups.

d. Transnational corporations and other business enterprises shall ensure the monitoring process is transparent, for example, by making available to relevant stakeholders the workplaces observed, remediation efforts undertaken, and other results of monitoring. They shall further ensure that any monitoring seeks to obtain and incorporate input from relevant stakeholders. Further, they shall assure such monitoring of their contractors, subcontractors, suppliers, licensees, distributors, and any other natural or legal persons who they have entered into any agreement with to the extent possible.

e. Transnational corporations and other business enterprises shall provide legitimate and confidential avenues through which workers can file complaints with regard to violations of these Norms. To the extent possible, they shall make known to the complainant any actions taken as a result of the investigation. Further, they shall not discipline or take other action against workers or others who submit complaints or who assert that any company has failed to comply with these Norms.

f. Transnational corporations and other business enterprises receiving claims of violations of these Norms shall make a record of each claim and obtain an independent investigation of the claim or call upon other proper authorities. They shall actively monitor the status of investigations, press for their full resolution, and take action to prevent recurrences.

g. Each transnational corporation or other business enterprise shall engage in an annual or other periodic assessment of its compliance with the Norms taking into account comments from stakeholders and any applicable emerging standards. In particular, they shall consult with and encourage the participation of indigenous peoples and communities to determine how to best respect their rights. The results of the assessment shall be made available to stakeholders to the same extent as the annual report of the transnational corporation or other business enterprise.

h. Assessments revealing inadequate compliance with the Norms shall also include plans of action or methods of reparations and redress that the transnational corporation or other business enterprise will pursue in order to fulfil the Norms. See also paragraph 18.

i. Before a transnational corporation or other business enterprise pursues a major initiative or project, it shall, to the extent of its resources and capabilities, study the human rights impact of that project in light of these Norms. The impact statement shall include a description of the action, its need, anticipated benefits, an analysis of any human rights impact related to the action, an analysis of reasonable alternatives to the action, and identification of ways to reduce any negative human rights consequences. A transnational corporation or other business enterprise shall make available the results of that study to relevant stakeholders, and shall consider any reactions from stakeholders.

Commentary on norm 17

a. Governments should implement and monitor the use of the Norms, for example, by making them widely available and using them as a model for legislation or administrative provisions with regard to the activities of each enterprise doing business in their country, including through the use of labour inspections, ombudspersons, national human rights commissions, or other national human rights mechanisms.

Commentary on norm 19

a. This savings clause is intended to assure that transnational corporations and other business enterprises will pursue the course of conduct that is the most protective of human rights – whether found in these Norms or in other relevant sources. If more protective standards are recognized or emerge in international or State law or in industry or business practices, those more protective standards shall be pursued. This savings clause is styled after similar savings clauses found in such instruments as the Convention on the Rights of the Child, Art. 41. This provision and similar references in the Norms to national and international law are also based upon the Vienna Convention on the Law of Treaties, Art. 27, in that a State may not invoke the provisions of its internal law as justification for its failure to comply with a treaty, the Norms, or other international law norms.

b. Transnational corporations and other business enterprises are encouraged to express their own commitment to respecting, ensuring respect for, preventing abuses of, and promoting internationally recognized human rights by adopting their own internal human rights rules of operation which are even more conducive to the promotion and protection of human rights than those contained in these Norms.

III. Die Quadratur des Kreises

Was bringen Runde Tische und Dialogprozesse zur Stärkung der corporate accountability?

Der Runde Tisch Verhaltenskodizes

RONALD KÖPKE

Der Runde Tisch Verhaltenskodizes geht zurück auf eine europäische Initiative. Die sogenannte „Initiative Européenne pour une Production et une Consommation Ethiques“ (IEPCE) wurde am 17. Dezember 1999 in Brüssel gegründet. IEPCE wollte als Dachorganisation unterschiedliche europäische Initiativen zu Codes of Conduct (NGOs, Regierungen, Unternehmen und Gewerkschaften) koordinieren. IEPCE initiierte im Frühjahr 2000 in einigen europäischen Ländern sogenannte Runde Tische. Im Rahmen des deutschen Runden Tisches Verhaltenskodizes, der im Januar 2001 formal seine Arbeit aufgenommen hat, wurde zunächst eine offene Arbeitsplattform für die Abstimmung der unterschiedlichen Beteiligten geschaffen. Die Beteiligten kamen dabei überein, „ein gemeinsames Verständnis zu entwickeln, wie freiwillige Verhaltenskodizes wirksam, transparent und partizipativ eingeführt und umgesetzt werden können“ (Basispapier des Runden Tisches Verhaltenskodizes, siehe Dokument 6).

Die Initiative verstand sich als Forum, das eng mit dem Arbeitskreis „Menschenrechte und Wirtschaft“¹¹ zusammenarbeiten sollte.

Zu den Mitgliedern des Runden Tisches gehörten 2002 neben den NGOs FIAN Deutschland und Transfair, das NGO-Netzwerk VENRO und die Clean Clothes Campaign, die Unternehmen BASF, Otto, Adidas-Salomon AG sowie GTZ, BMZ, BMWA, das Auswärtige Amt, IG Metall, IG BCE, DGB Bildungswerk, die

Friedrich-Ebert-Stiftung sowie der Bundesverband der Arbeitgeberverbände (BDA). Der Runde Tisch stimmt grundsätzlich darin überein, dass die Kernarbeitsnormen der ILO als Sozialstandards anzuwenden seien. Verfahrensrichtlinien und Kodizes wie die Beschaffungs-Verhaltensregeln der AVE (Außenhandelsvereinigung des Deutschen Einzelhandels), der OECD, der britischen Ethical Trading Initiative (ETI) und des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften (IBFG) werden dabei explizit als Orientierungsrahmen für den Runden Tisch anerkannt.

Im Zuge der Erörterung unterschiedlicher Modelle sollen für alle Seiten akzeptable Verfahren des Monitoring und der Verifizierung erarbeitet und eruiert werden. Eine zentrale Arbeitsfrage ist, wie die Beteiligung von Gewerkschaften und NGOs künftig dabei aussehen könnte. Im Rahmen dieses Prozesses werden Monitoringverfahren zur Diskussion gestellt und Pilotmaßnahmen gemeinsam projiziert, aus denen sich Schlussfolgerungen für die Umsetzung von Codes of Conduct ableiten lassen.

Zur Diskussion um Multi-Stakeholder-Modellprojekte wurden bspw. im April 2001 die Pilotprojekte der britischen Ethical Trading Initiative vorgestellt und insbesondere hinsichtlich der Begriffe Monitoring, Verifizierung und Auditing erörtert. Ebenso stellte der Vertreter der AVE eine vorläufige positive Bewertung eines Pilotprojektes in Indien zur Standardisierung und Einführung des AVE-Kodex vor.

Bei den im Rahmen des Runden Tisches debattierten Themen geht es vor allem um die Annäherungen der Begrifflichkeiten und Erfahrungen in Bezug auf Monitoring, Multi-Stakeholder-Initiativen, Rahmenabkommen, OECD-Guidelines und UN

Global Compact. Im Juni 2002 führte der Runde Tisch eine öffentliche Auftaktveranstaltung durch, um seine künftigen Projekte vorzustellen. Ein Arbeitsplan wurde im September 2002 festgelegt.

In 2002 wurden zwei thematische Arbeitsgruppen gebildet: 1. die AG Textil und 2. die AG Kaffee/Runder Tisch Verhaltenskodizes im Kaffeesektor. Die Vertreter der Außenhandelsvereinigung des Deutschen Einzelhandels, einiger Unternehmen, des BMZ und der GTZ schlugen am 26. Juni 2002 eine Fortführung bzw. zweite Phase des AVE-Pilotprojektes (Umsetzung/Einführung gemeinsamer Standards des Textil- und Bekleidungshandels) vor, bei dem künftig NGOs und Gewerkschaften stärker einbezogen werden sollen.

¹¹ Der „Arbeitskreis Menschenrechte und Wirtschaft“ setzt sich aus Vertretern der Bundesregierung, Wirtschaftsverbänden, Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften zusammen (siehe Beitrag und Dokument 8 unten).

Dokument 6**Basispapier des Runden Tisches ‚Verhaltenskodizes‘**

Der Runde Tisch ‚Verhaltenskodizes‘ setzt sich zum Ziel, die Umsetzung von Arbeits- und Sozialstandards in Entwicklungsländern durch Verhaltenskodizes von Unternehmen (Codes of Conduct) zu verbessern. Dazu wollen die beteiligten Gruppen des Runden Tisches ein gemeinsames Verständnis entwickeln, wie freiwillige Verhaltenskodizes wirksam, transparent und partizipativ eingeführt und umgesetzt werden können.

Der Runde Tisch setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern von Unternehmen, Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen und der Regierung zusammen. Er versteht sich als Initiative, die eng mit dem Arbeitskreis ‚Menschenrechte und Wirtschaft‘ zusammenarbeitet. Der Runde Tisch wird einen intensiven Dialog mit vergleichbaren Initiativen in anderen Ländern anstreben und deren Erfahrungen (z. B. Ethical Trading Initiative in Großbritannien) berücksichtigen.

Der Runde Tisch orientiert sich inhaltlich an der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, den internationalen Menschenrechtspakten und -konventionen, der Erklärung der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) „Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit“ von 1998 und der Initiative des Generalsekretärs der Vereinten Nationen für einen „Global Compact“. Die Mitglieder des Runden Tisches sehen Vereinigungs- und Tarifvertragsfreiheit, Nichtdiskriminierung sowie Freiheit von Zwangsarbeit und ausbeuterischer Kinderarbeit als grundlegende Menschenrechte an. Die Verhaltenskodizes bzw. Richtlinien für Unternehmen, wie sie die Außenhandelsvereinigung des deutschen Einzelhandels (AVE), die OECD, die

Ethical Trading Initiative in Großbritannien und der Internationale Bund der Freien Gewerkschaften (IBFG) vorgeschlagen haben, geben dem Runde Tisch eine wichtige Orientierung für seine Arbeit.

Im Fokus des Runden Tisches stehen die Themen „Einführung, Monitoring und Verifizierung“ von freiwilligen Verhaltenskodizes. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Runden Tisches wollen herausarbeiten, wie effektive und für alle Seiten akzeptable Verfahren des Monitorings und der Verifizierung von Verhaltenskodizes gestaltet und wie dabei Gewerkschaften/ Arbeitnehmervertretungen und Nichtregierungsorganisationen angemessen beteiligt werden können.

Die Entwicklung eines eigenen Verhaltenskodex des Runden Tisches hat keine Priorität. Der innovative Ansatz des Runden Tisches besteht in der Chance, Verfahren des Monitorings und der Verifizierung schon in der Entstehungsphase zur Diskussion zu stellen, gemeinsam Pilotmaßnahmen dazu durchzuführen, diese auszuwerten und daraus Schlüsse für die Umsetzung von Verhaltenskodizes zu ziehen. Die Meinungsbildung am Runde Tisch wird nicht per Abstimmung, sondern nach Diskussion und durch Konsens erfolgen.

Es soll ein kontinuierlicher Nord-Süd-Dialog über die Themen des Runden Tisches geführt werden.

Aus den gemeinsamen Erfahrungen sollen Beispiele für glaubwürdige und wirksame Verfahren abgeleitet und Empfehlungen für Einführung, Monitoring und Verifizierung von freiwilligen Verhaltenskodizes von Unternehmen erarbeitet werden.

Der Dialogprozess „Umwelt und Auslandsdirektinvestitionen“ – eine Kurzbewertung

HEIDI FELDT UND JENS MARTENS (WEED)

Die globalisierte Wirtschaft besteht aus zunehmend vernetzten und grenzüberschreitenden Produktionsstrukturen und Wertschöpfungsketten auch innerhalb einzelner Wirtschaftsbereiche. International tätige Unternehmen sind Eckpfeiler dieser stark expandierenden privaten Systeme der Wertschöpfung und Verteilung von Wohlstand. Auslandsdirektinvestitionen spielen eine bedeutende Rolle für eine globale nachhaltige Entwicklung. [...] Dies ist für das Bundesumweltministerium der Anlass gewesen, im Rahmen der Aktivitäten für die Weltkonferenz für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg im Jahr 2002 eine Initiative für eine Berücksichtigung von Umweltschutz bei Auslandsdirektinvestitionen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung zu starten.¹²

Mit dieser Zielsetzung hat das Bundesumweltministerium (BMU) im Januar 2001 zu einem Dialog zum Thema „Umwelt und Auslandsdirektinvestitionen“ eingeladen. Am Tisch saßen BDI, VCI, der DGB, Nichtregierungsorganisationen¹³ (NGOs) sowie Vertreter des Umwelt- und Wirtschaftsministeriums. Bis zum Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg sollten im Konsens aller Beteiligten Umweltleitlinien für deutsche Auslandsdirektinvestitionen erarbeitet werden. Sie sollten in Johannesburg – unterzeichnet von international tätigen deutschen Unternehmen – zusammen mit *best practice*-Beispielen präsentiert werden.

Die Teilnahme der Nichtregierungsorganisationen war nicht unumstritten. Erst als vom BMU zugesichert wurde, dass auch die Frage der

Verbindlichkeit der geplanten Leitlinien sowie das Monitoring und die Berichterstattung Gegenstand des Dialogprozesses seien, haben wir uns entschlossen, an der Erstellung der Leitlinien mitzuarbeiten. Einigkeit bestand zwischen NGOs, Gewerkschaften und BMU darin, dass die geplanten Leitlinien auf jeden Fall über die existierenden Selbstverpflichtungen, insbesondere die OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen, hinausgehen müssen.

Nach 18 Monaten intensiver Diskussion liegt seit dem 23.5.2002 ein Kompromisspapier (s. Dokument 7) vor, das sich auf die Stärkung des Umweltschutzes bei Auslandsdirektinvestitionen konzentriert. Es enthält eine Reihe allgemeiner Grundsätze, aber wenig konkrete Anforderungen oder klare Reduktionsziele, etwa im Energiebereich. Weitergehende Vorschläge der NGOs für „Nachhaltigkeitsleitlinien“¹⁴ konnten gegenüber den Wirtschaftsvertretern nicht durchgesetzt werden. Sie waren weder bereit, sich zur Einhaltung der höchstmöglichen Umweltstandards in ihren Auslandsinvestitionen zu verpflichten, noch wollten sie zulassen, dass die Umsetzung der Grundsätze von unabhängiger Seite überprüft wird.

Auf der anderen Seite sind im Entwurf der Grundsätze das Vorsorge- und Verursacherprinzip sowie Maßnahmen zum Verbraucherschutz und zur Information der betroffenen Bevölkerung festgeschrieben. Außerdem sollte eine paritätisch zusammengesetzte Arbeitsgruppe eingerichtet werden, die u.a. als Anlaufstelle für Beschwerden von Gewerkschaften und NGOs aus den Ländern des Südens fungiert hätte. Die unterzeichnenden Unternehmen hätten sich außerdem verpflichtet, regelmäßig über die Einhaltung der Grundsätze zu berichten.

Die Umsetzung dieser Punkte wäre ein kleiner Fortschritt in der internationalen Umweltdiskussion gewesen. Dies war Grund genug für die beteiligten NGOs und für den DGB trotz vieler Kritikpunkte die Umweltgrundsätze zu unterzeichnen. Die Unterschrift der Nichtregierungsorganisationen war mit dem Zusatz verbunden, dass sie die Grundsätze als „einen Zwischenschritt auf dem Weg zu den notwendigen weitergehenden zwischenstaatlichen Regeln für transnational agierende Unternehmen“ ansehen.

Diese Fußnote wurde vom BDI letztendlich als Vorwand genommen, nach langem Zögern die Unterschrift unter die Grundsätze zu verweigern. Und das, obwohl selbst der Verband der chemischen Industrie (VCI) bereits seine Zustimmung signalisiert hatte. Allerdings war das Bundeswirtschaftsministerium (BMWA) bereits zu einem früheren Zeitpunkt aus dem Dialogprozess ausgestiegen und hatte damit ein negatives Zeichen gesetzt. Seine Begründung: Der ganze Dialogprozess würde zu stark in Richtung Berichtspflicht und Überprüfung der Unternehmensaktivitäten gehen – eine Tendenz, die das BMWA nicht mittragen könne.

Damit ist das Vorhaben des BMU, die Umweltgrundsätze auf der Konferenz in Johannesburg als innovative „Typ 2-Initiative“ zu präsentieren am Widerstand von BDI (und letztlich auch des BMWA) gescheitert.

Trotzdem haben verschiedene deutsche Unternehmen ihre *best practice*-Beispiele in Johannesburg präsentiert – als das, was sie sind: Einzelbeispiele. Der Verdacht liegt nahe, dass hier ein „greenwashing“ der deutschen Industrie betrieben werden sollte. Durch die Präsentation von *best practice*-Beispielen soll nicht nur das Image der einzelnen Unternehmen und ganzer Industriezweige aufpoliert, sondern auch der Vorrang der ‚freien unternehmerischen Initiative‘ über staatliche Regulierung betont werden. Die Verant-

¹² Aus der letzten Fassung des Textentwurfs „Stärkung von Umweltschutz bei Auslandsdirektinvestitionen“, 23.5.2002, BMU.

¹³ BUND, Verbraucher Initiative, WEED, Germanwatch und das Forum Umwelt und Entwicklung.

¹⁴ zu finden unter: <http://weed-online.org/pdf/bdi-nachhaltigkeitsleitlinien-weedentwurf.pdf>

wortung für die Verwirklichung nachhaltiger Entwicklung wird damit immer mehr in den privatwirtschaftlichen Bereich verlagert. Seit der Konferenz von Rio arbeiten die Lobbyverbände der Industrie daran, den *best practice*-Ansatz gegenüber verbindlichen Regulierungen in den internationalen Foren durchzusetzen.

Das Problem mit dem *best practice*-Ansatz ist dabei nicht, dass es nicht gute Beispiele für umweltgerechtes unternehmerisches Handeln gibt, sondern dass diese immer nur isoliert von der normalen Praxis der Wirtschaft betrachtet werden. Die Industrie weigert sich, verallgemeinerbare Erkenntnisse aus diesen

Beispielen zu ziehen bzw. ziehen zu lassen. Es gibt kaum Ansätze, wie aus *best practice* eine ganz normale Praxis werden kann, die von allen Unternehmen – und nicht nur den „good guys“ – angewendet wird. Verallgemeinerbare Erkenntnisse könnten sowohl in nationalstaatliche und zwischenstaatliche Regulierungen einfließen.

Die Umweltgrundsätze bei Auslandsdirektinvestitionen wären ein kleiner Schritt gewesen, um *best practice*-Beispiele zum Standard für die normale Praxis der gesamten deutschen Industrie zu erheben. Dies wäre gerade im Interesse fortschrittlicher Unternehmen gewesen, denn

oft sind gerade die Vorreiterindustrien, d.h. diejenigen, die sich in ihren Betrieben für ökologisch tragfähige Produktionsweisen und Produkte einsetzen, gegenüber den Umweltverschmutzern im globalen Wettbewerb die Dummen. Der BDI hat durch seinen Ausstieg aus dem Dialogprozess die Fortschritte, die in Johannesburg möglich gewesen wären, verhindert. Dies bestärkt alle, die von den Regierungen verbindliche zwischenstaatliche Regeln für Transnationale Unternehmen fordern (Stichwort *corporate accountability*).

Dokument 7

Stärkung von Umweltschutz bei Auslandsdirektinvestitionen

(letzte, nicht verabschiedete Entwurfsfassung, Stand: 23.05.2002)

Vorbemerkung

Ausgangssituation

Die globalisierte Wirtschaft besteht aus zunehmend vernetzten und grenzüberschreitenden Produktionsstrukturen und Wertschöpfungsketten auch innerhalb einzelner Wirtschaftsbereiche. International tätige Unternehmen sind die Eckpfeiler dieser stark expandierenden privaten Systeme der Wertschöpfung und Verteilung von Wohlstand. Auslandsdirektinvestitionen spielen eine bedeutende Rolle für eine globale nachhaltige Entwicklung. Bei Auslandsdirektinvestitionen sollen daher neben ökonomischen auch ökologische und soziale Kriterien gleichberechtigt in die entsprechenden Entscheidungsprozesse einbezogen werden.

Initiative Umweltschutz bei Auslandsdirektinvestitionen

Dies ist für das Bundesumweltministerium (BMU) der Anlass gewesen, im Rahmen der Aktivitäten für den Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg im Jahr 2002 eine Initiative für eine Berücksichtigung von Umweltschutz bei Auslandsdirektinvestitionen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung zu starten. Es wurde ein nationaler Dialogprozess initiiert, in dem gemeinsam mit weiteren Bundesressorts, Wirtschaftsverbänden, Unternehmen, Gewerkschaften sowie Umwelt-, Verbraucher- und Entwicklungsverbänden überlegt worden ist, wie eine stärkere Berücksichtigung von Umweltschutz im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung bei Auslandsdirektinvestitionen erfolgen kann. Der Dialogprozess verfolgt damit fokussiert auf den Umweltbereich Ziele wie sie auch in den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen und dem

Global Compact von UN-Generalsekretär Kofi Annan niedergelegt sind. Diese Initiative stellt mit den Grundsätzen und den damit korrespondierenden *best practice*-Beispielen und Erläuterungen einen wesentlichen deutschen Beitrag für den Weltgipfel in Johannesburg dar.

Bei der Initiative wurde ein Ansatz verfolgt, der insbesondere die Erfahrungen der Dialogpartner aus der Praxis aufgreift. Zusätzlich wurden empirische Untersuchungen bei Unternehmen und wissenschaftlichen Institutionen im In- und Ausland angestellt, deren Auswertung in den Dialogprozess eingeflossen ist. In den empirischen Untersuchungen wurde deutlich, dass das Umweltmanagement einer Auslandsdirektinvestition einschließlich des Transfers neuester, ökologisch effizienter Technologien auf die Rahmenbedingungen vor Ort angewiesen ist. Diese unterliegen nicht allein den Gestaltungsmöglichkeiten der Unternehmen, sondern sind auch von Faktoren wie z.B. rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen, Qualifikationsniveau der Beschäftigten und technischen Voraussetzungen abhängig.

Grundsätze

Vor diesem Hintergrund wurden Grundsätze für die Gestaltung von Auslandsdirektinvestitionen erarbeitet, um Umweltschutz als ein wesentliches Element einer nachhaltigen Entwicklung sicherzustellen. Internationale Konventionen wie die Klimarahmenkonvention und die Konvention zur biologischen Vielfalt sowie die Erklärung von Rio und die Agenda 21 bilden die Grundlage für die Grundsätze. Die Grundsätze geben einen Konsens aller beteiligten Dialogpartner wieder.

Eine Anwendung dieser Grundsätze geschieht auf freiwilliger Basis. Das Eingehen einer entsprechenden Selbstverpflichtung zu deren Umsetzung steht Unterneh-

men aller Größenordnungen und Wirtschaftsverbänden offen.

Fortführung des Dialogprozesses

Der für diese Initiative gestartete Dialogprozess mit Vertretern der beteiligten Bundesministerien, Wirtschaftsverbänden, Unternehmen, Gewerkschaften sowie Umwelt-, Verbraucher- und Entwicklungsverbänden wird fortgeführt. Hierbei sollen die Erfahrungen der jeweiligen Partnerstrukturen in den Gastländern einbezogen werden.

Es wird eine Arbeitsgruppe aus je zwei Vertretern folgender Bänke gebildet: Wirtschaftsverbände; Gewerkschaften; Umwelt-, Entwicklungs- und Verbraucherverbände; beteiligte Bundesministerien. Die Arbeitsgruppe tritt auf Ersuchen eines oder mehrerer Dialogpartner zusammen. Diese Arbeitsgruppe hat die Aufgabe, auf der Basis vertrauensvoller Zusammenarbeit und des Konsensprinzips die Anwendung der Grundsätze durch Informationschriften, Veranstaltungen und einen regelmäßigen Informations- und Erfahrungsaustausch zu fördern, die Berichterstattung über die Umsetzung der Grundsätze auszuwerten sowie auf der Basis der Erfahrungen und der internationalen Diskussion Vorschläge zur Umsetzung und Weiterentwicklung der Grundsätze zu erarbeiten. Die Arbeitsgruppe wird hierfür durch eine wissenschaftliche Begleitung unterstützt.

Die Arbeitsgruppe wird spätestens 3 Jahre nach Verabschiedung der Grundsätze diese auf ihre Wirksamkeit überprüfen, insbesondere im Hinblick auf Berichterstattung, Zertifizierung, Evaluierung, weitere Operationalisierung der von den Unternehmen eingegangenen Verpflichtungen, und ggf. Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Grundsätze erarbeiten.

Empfehlung

Vor diesem Hintergrund werden die folgenden Grundsätze zur Stärkung von Umweltschutz bei Auslandsdirektinvestitionen den deutschen Unternehmen von den Dialogpartnern zur Anwendung empfohlen. Die Dialogpartner verpflichten sich, die Anwendung und Weiterentwicklung der Grundsätze zu fördern.

Grundsätze zur Stärkung von Umweltschutz bei Auslandsdirektinvestitionen

1. Setzen von Umweltzielen

Die Unternehmen werden

- ◆ eine unternehmensweit gültige und auf der obersten Ebene verankerte Umweltpolitik formulieren, die in allen Niederlassungen weltweit als Leitlinie dient, ihre Einhaltung kontinuierlich überprüfen und bei Abweichungen Maßnahmen zu ihrer Einhaltung möglichst kurzfristig ergreifen;
- ◆ im Rahmen ihrer Umweltpolitik das im Gastland vorgeschriebene Umweltrecht einhalten und unabhängig davon eigenverantwortlich eine fortschrittliche Um-

weltleistung gewährleisten, die sich insbesondere an möglichst anspruchsvollen Umweltstandards orientiert.

- ◆ sich konkrete standortbezogene Umweltziele setzen, deren Erreichung an den jeweiligen Standorten regelmäßig von ihnen überprüft wird;
- ◆ eine stetige Verbesserung ihres umweltbezogenen Verhaltens bei Auslandsdirektinvestitionen anstreben;
- ◆ bei ihren Auslandsdirektinvestitionen Vorsorge ergreifen, damit gravierende Schäden und erkennbare Umweltbeeinträchtigungen in den der eigenen Verantwortung unterliegenden Handlungsbereichen von vornherein vermieden werden;
- ◆ Schäden, die durch ihre Aktivitäten hervorgerufen werden, minimieren;
- ◆ das Verursacherprinzip anerkennen, insbesondere auch im Hinblick auf die Kosten zur Verhinderung und Beseitigung von ihnen zurechenbaren Schäden.

2. Einrichtung von Umweltmanagementsystemen

Die Unternehmen werden

- ◆ Umweltmanagementsysteme an allen Standorten einführen;
- ◆ die Umweltleistungen des Unternehmens einschließlich der Einhaltung des Umweltrechts im Rahmen ihres Managementsystems regelmäßig durch qualifizierte interne und/oder externe Experten überprüfen bzw. zertifizieren und dokumentieren lassen;
- ◆ die Umweltauswirkungen der geplanten Auslandsdirektinvestitionen rechtzeitig abschätzen;
- ◆ eine kontinuierliche Verbesserung der Energie- und Ressourceneffizienz ihrer Tätigkeit verfolgen.

3. Technologietransfer

Die Unternehmen werden

- ◆ in allen Niederlassungen bei Anschaffungs-, Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen die unter den Bedingungen vor Ort beste verfügbare Technik anwenden;
- ◆ einen Transfer umweltrelevanter Betriebsverfahren, Technologien und Management-Know-how im Hinblick auf einheimische Unternehmen, Industrieverbände, lokale Hochschulen und öffentliche Forschungsinstitute fördern;
- ◆ den Einsatz moderner umweltfreundlicher Technologien auch bei einheimischen Unternehmen aktiv unterstützen.

4. Berücksichtigung des gesamten Lebenszyklus der Produkte

Die Unternehmen werden

- ◆ die für die Umweltauswirkung wichtigsten Stoffströme und Lebenszyklusphasen ihrer Produkte im Hinblick auf einen schonenden Einsatz von Ressourcen identifizieren und analysieren;
- ◆ davon ausgehend ihre Produkte kontinuierlich so weiterentwickeln, dass deren Energie- und Ressourcen-

effizienz über den gesamten Lebenszyklus gesteigert und eine umwelt- und gesundheitsverträgliche Entsorgung ermöglicht wird;

- ◆ ihre Produktionsprozesse und Produkte umwelt- und gesundheitsverträglich gestalten;
- ◆ ihre Produktionsprozesse so anlegen, dass sich Abfälle aus der Produktion, der Abwasser- und Abluftreinigung - soweit sie sich nicht durch Primärmaßnahmen vermeiden lassen - möglichst weitgehend verwerten lassen.

5. Förderung der Umweltverträglichkeit der Zulieferkette

Die Unternehmen werden

- ◆ ihre Geschäftspartner, einschließlich Zulieferfirmen und Unterauftragnehmer, bei der Anwendung von Umweltmanagementsystemen und der Umsetzung von Umweltzielen aktiv unterstützen;
- ◆ bei der Auswahl von Lieferanten und der Gestaltung der Lieferbeziehungen Umweltkriterien neben ökonomischen und sozialen Kriterien berücksichtigen;
- ◆ ihren Zulieferern in geeigneter Weise hinsichtlich der Beschaffung von umweltverträglichen Materialien, Technologien und Know-how Informationen zur Verfügung stellen, z.B. bezüglich der Verwendung von und des Umgangs mit Gefahrstoffen, der Materialverwendung, des Wassermanagements, der Emissionsbegrenzung, des Recyclings, des Abfallmanagements, des Risikomanagements und des Energieverbrauchs.

6. Umweltbewusstsein der Mitarbeiter und Mitarbeiterbeteiligung

Die Unternehmen werden

- ◆ ihre Mitarbeiter über alle wesentlichen umwelt- und gesundheitsrelevanten Daten und materiell-rechtlichen Anforderungen sowie deren Einhaltung informieren, sie bei der Festlegung der Umweltziele und Umweltpolitik und sie bei der Einrichtung von Umweltmanagementsystemen aktiv einbeziehen;
- ◆ ihre Mitarbeiter und deren Vertretung umfassend über das Umweltmanagementsystem ihres Unternehmens und die Ergebnisse der Überprüfungen unterrichten und mit ihnen beraten;
- ◆ ihre Mitarbeiter regelmäßig in den für ihre Arbeitsabläufe relevanten Umweltschutz- und Sicherheitstechniken schulen;
- ◆ durch geeignete Instrumente, z.B. Mitarbeiterinformation und -motivation, Umweltrubriken in Mitarbeiterzeitschriften sowie durch die Einführung eines Informationsrechts und eines betrieblichen Vorschlagswesens das Interesse und Verantwortungsgefühl bei den Mitarbeitern bezüglich umwelt- und gesundheitsrelevanter Tatbestände stärken;
- ◆ Meldungen von umwelt- und gesundheitsrelevanten Missständen durch Arbeitnehmer fördern und nicht zu deren Nachteil verwenden.

7. Verbraucherschutz und Verbraucheraufklärung

Die Unternehmen werden

- ◆ sicher stellen, dass die von ihnen angebotenen Güter und Dienstleistungen hohen Anforderungen im Hinblick auf Umwelt- und Gesundheitsschutz sowie Sicherheit auch über das am Standort vorgeschriebene Mindestniveau hinaus entsprechen;
- ◆ im Hinblick auf diese Zielsetzung den frühzeitigen Dialog auch mit regionalen Verbraucherorganisationen im Gastland suchen;
- ◆ bei Gütern mit Umweltgefährdungspotenzial Behörden und Verbraucherorganisationen im Gastland umfassend über Nutzen und Risiken der Produkte informieren;
- ◆ eine Haftung für ihre Produkte im Hinblick auf Umwelt- und Gesundheitsschutz entsprechend den geltenden Vorschriften übernehmen;
- ◆ die Verbraucher über die von ihnen verfolgten Umweltziele und Grundsätze im Rahmen eines kontinuierlichen Kommunikationsprozesses informieren;
- ◆ die Verbraucher durch umfassende, verständliche und leicht zugängliche Informationen über die umweltrelevanten Eigenschaften ihrer Güter und Dienstleistungen in Kenntnis setzen;
- ◆ zur Klärung einschlägiger Verbraucheranfragen leicht zugängliche Verfahren für den Kundenkontakt und den Kundendialog schaffen;
- ◆ durch gezielte warenbegleitende Information und Werbung, wie z.B. auch die Nutzung von unabhängigen Umweltzeichensystemen, auf ein zunehmendes Bewusstsein ihrer Kunden für die Umweltauswirkungen und eine umweltschonende Verwendung und Entsorgung ihrer Produkte hinwirken.

8. Dialog mit allen Interessengruppen

Die Unternehmen werden

- ◆ eine aktive Kommunikationspolitik insbesondere gegenüber dem jeweiligen örtlichen Gemeinwesen, den lokalen und regionalen Umweltbehörden, den Arbeitnehmern/Gewerkschaften und lokalen Nichtregierungsorganisationen betreiben;
- ◆ bei Planung und Durchführung der Auslandsdirektinvestitionen die Interessen der betroffenen Bevölkerung ausreichend und rechtzeitig berücksichtigen und diese bei entsprechenden Verfahren einbeziehen;
- ◆ umfassend zu umweltbezogenen Anfragen interessierter Gruppen/ Einzelpersonen Auskunft erteilen;
- ◆ bei nach wissenschaftlichem und technischem Kenntnisstand aus der Unternehmenstätigkeit zu erwartenden ernststen Schäden für Umwelt, Gesundheit und Sicherheit, so schnell wie möglich die Betroffenen und deren Vertreter einbeziehen, Gegenmaßnahmen erarbeiten und diese umsetzen.

9. Berichterstattung über die Auslandsdirektinvestitionen

Die Unternehmen werden

- ◆ in ihren Umwelt- und Nachhaltigkeitsberichten die Umweltauswirkungen ihrer Auslandsdirektinvestitionen einbeziehen, sich dabei an vorhandenen Standards und Empfehlungen (z.B. ISO 14001, ISO 14004, Global Reporting Initiative, OECD Guidelines for Multinational Enterprises etc.) orientieren und die Berichte intern und/oder extern überprüfen bzw. zertifizieren lassen;
- ◆ umfassend über die Umsetzung und Einhaltung der Grundsätze berichten, insbesondere über
 - Unternehmensziele insbesondere mit Blick auf Umweltfragen,
 - Einhaltung der materiell-rechtlichen Anforderungen der relevanten Umweltgesetzgebung und der Umweltziele und –mindeststandards der Umweltpolitik des Unternehmens; ggf. werden sie Abweichungen und Probleme bei der Umsetzung ihrer weltweit gültigen Umweltpolitik darlegen,
 - Umfang der Investitionen im Gastland,
 - Fortschritte in der Erreichung umweltbezogener Ziele im Hinblick auf die betreffenden Auslandsdirektinvestitionen,
 - Umweltauswirkungen der Auslandsdirektinvestitionen, einschließlich wesentlicher absehbarer Risikofaktoren für Umwelt und Gesundheit der Arbeitnehmer und der Bevölkerung in der Nachbarschaft;
- ◆ sicher stellen, dass rechtzeitig und in regelmäßigen Abständen verlässliche, sachdienliche und in einer von den Betroffenen verstandenen Sprache verfasste Informationen über ihre Geschäftstätigkeit und deren Umweltwirkungen im Gastland veröffentlicht werden;
- ◆ auf Anfragen aus der Arbeitsgruppe zu ihrer Berichterstattung zur Umsetzung und Einhaltung dieser Grundsätze umfassend Auskunft erteilen und bei Bedarf auch weitere Informationen zur Verfügung stellen.

10. Evaluierung der Anwendung der Grundsätze und Fortsetzung des Dialogprozesses

Die Unternehmen werden

- ◆ eine interne und/oder externe Überprüfung bzw. Zertifizierung der Umsetzung dieser Grundsätze durchführen, deren Verfahrensweise transparent ist;
- ◆ zum Erfahrungsaustausch über Umsetzung und Einhaltung der Grundsätze beitragen und so deren Weiter-

entwicklung und die Verbreitung von best-practice unterstützen;

- ◆ sich an der Erarbeitung eines jährlichen Fortschrittsberichts der Dialogpartner zu den Erfahrungen mit den Grundsätzen beteiligen, indem sie die entsprechenden Informationen über ihre interne Umsetzung der Grundsätze auf der Grundlage eines von der Arbeitsgruppe erarbeiteten einheitlichen Formats zur Verfügung stellen;
- ◆ in Fällen, in denen die Vermutung besteht, dass Unternehmen bei durchgeführten Auslandsinvestitionsprojekten nicht in Übereinstimmung mit den Grundsätzen handeln, zu einer Aufklärung des Sachverhalts und zur umgehenden Lösung der Fälle beitragen, indem sie in der Arbeitsgruppe umfassend Auskunft erteilen und im Falle festgestellter Nichtübereinstimmung mit den Grundsätzen geeignete Lösungswege diskutieren und umsetzen. Für die Zeit der gemeinsamen Sachverhaltsaufklärung und Lösungssuche gewährleisten die Dialogpartner eine vertrauliche Behandlung dieser Fälle.

Erklärungen

Wir, die im Folgenden genannten *Unternehmen*, verpflichten uns zur Einhaltung der vorgenannten Grundsätze:

Wir, die im Folgenden genannten *Industrieverbände*, verpflichten uns, die Umsetzung und Einhaltung der vorgenannten Grundsätze zu fördern und unseren Mitgliedsunternehmen zu empfehlen:

Wir, die im Folgenden genannten *Umwelt-, Verbraucher- und Entwicklungsverbände*, empfehlen die Umsetzung und Einhaltung der vorgenannten Grundsätze, halten allerdings unsere Forderung nach externer Zertifizierung und weiterer Operationalisierung der von den Unternehmen eingegangenen Verpflichtungen aufrecht und werden diese im Dialogprozess weiter verfolgen. Wir sehen in den Grundsätzen einen Zwischenschritt auf dem Weg zu den notwendigen weitergehenden zwischenstaatlichen Regeln für transnational agierende Unternehmen:

Der *Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB)* empfiehlt die Umsetzung und Einhaltung der vorgenannten Grundsätze, hält allerdings seine Forderung nach externer Zertifizierung und weiterer Operationalisierung der von den Unternehmen eingegangenen Verpflichtungen aufrecht und wird diese im Dialogprozess weiter verfolgen.

Der Arbeitskreis Menschenrechte und Wirtschaft

ELISABETH STROHSCHIEDT
(AMNESTY INTERNATIONAL)

Im Arbeitskreis Menschenrechte und Wirtschaft haben sich seit Oktober 1999 Vertreterinnen und Vertreter von Bundesregierung (Auswärtiges Amt) Wirtschaftsverbänden (BDI und BDA), Gewerkschaften (DGB) und Nichtregierungsorganisationen (Forum Menschenrechte und VENRO) getroffen, um sich über ihre Verantwortung zur Durchsetzung und Wahrung der Menschenrechte auszutauschen.

Anfang Mai 2002 unterzeichneten sie in Berlin die gemeinsame

Erklärung „Internationaler Schutz der Menschenrechte und Wirtschaftstätigkeit“. Diese Erklärung stellt ein öffentliches Bekenntnis der Unterzeichnenden zu bereits bestehenden sowohl rechtsverbindlichen als auch freiwilligen Instrumenten zur Unternehmensverantwortung dar, so zu den Kernarbeitsnormen der ILO und den OECD-Richtlinien. Wenn auch die Gemeinsame Erklärung sehr allgemein bleibt, so ist sie dennoch hilfreich. Denn BDI und BDA stellen sich beide in der Gemeinsamen Erklärung öffentlich hinter die Internationalen Menschenrechtspakte. Die Verhandlungspartner waren sich

darin einig, dass die universelle Wahrung und Sicherstellung der Menschenrechte vorrangig eine staatliche Aufgabe ist. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte verpflichtet jedoch auch „alle Organe der Gesellschaft“, und damit auch die wirtschaftlichen Akteure, zu ihrer Verwirklichung beizutragen. Dieses ausdrückliche Bekenntnis der deutschen Wirtschaft sollten NGOs aufgreifen, um nun die Umsetzung der Gemeinsamen Erklärung in konkrete Unternehmenspolitik und -praxis einzufordern und zu unterstützen.

Dokument 8

Seit Oktober 1999 haben sich Vertreterinnen und Vertreter von Bundesregierung, Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen im *Arbeitskreis Menschenrechte und Wirtschaft* mehrmals getroffen, um sich über ihre Verantwortung zur Durchsetzung und Wahrung der Menschenrechte auszutauschen. Mit dieser gemeinsamen Erklärung geben die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner ihrem Willen Ausdruck, diesen konstruktiven Dialog fortzusetzen, um konkrete Schritte für einen umfassenden Schutz der Menschenrechte zu entwickeln und zu fördern.

Internationaler Schutz der Menschenrechte und Wirtschaftstätigkeit

Gemeinsame Erklärung von Bundesregierung, BDI und BDA, DGB, Forum Menschenrechte und VENRO

Die weltweite Durchsetzung der Menschenrechte ist eine große Herausforderung für Politik, Wirtschaft, Gewerkschaften und Zivilgesellschaft. Die Würde jedes einzelnen Menschen zu achten und rechtsstaatliche Verhältnisse zu schaffen, in denen sich die Menschenrechte entfalten können, sind nicht nur elementare ethische Gebote, sondern zugleich Voraussetzungen für nachhaltige politische Stabilität sowie für wirtschaftliche und soziale Entwicklung in der Welt.

Die universelle Wahrung der Menschenrechte ist vorrangig eine staatliche Aufgabe. Sie wurde von der Bundesregierung zu einer Leitlinie deutscher Außenpolitik erklärt. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 verpflichtet jedoch auch die Einzelnen sowie alle Organe der Gesellschaft, und damit ebenfalls die wirtschaftlichen Akteure, zu ihrer Verwirklichung beizutragen. Im Zuge der Globalisierung gewinnt diese Aufgabe immer größere praktische Relevanz. Dabei wird deutlich, dass der Schutz der Grundfreiheiten, die Einhaltung rechtsstaatlicher Ver-

fahren, der politische und soziale Ausgleich als Grundlage staatlicher Stabilität auch im Interesse international tätiger Unternehmen liegen.

Politik, Wirtschaft, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen sollten vor allem innerhalb ihres unmittelbaren Verantwortungsbereichs für die Förderung und Verwirklichung der in den beiden Menschenrechtspakten der Vereinten Nationen festgestellten Menschenrechte eintreten. Darüber hinaus sind wir jedoch durch die Präambel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte aufgerufen, alle in der Erklärung festgeschriebenen Menschenrechte zu fördern und durch fortschreitende Maßnahmen im nationalen und internationalen Bereich zu ihrer Anerkennung und Verwirklichung beizutragen. Insbesondere sollten wir sicherstellen, keine Menschenrechtsverletzungen mitzuverantworten und in Krisengebieten nicht zur Verschärfung von Konflikten beizutragen.

Unsere Anerkennung gilt all denen in Politik, Wirtschaft, Gewerkschaften und Zivilgesellschaft, die sich für

den Schutz und die Förderung der Menschenrechte einsetzen. Wir halten es für wichtig, dass deutsche Unternehmen mit konkreten Unternehmensentscheidungen nachahmenswerte Initiativen entwickeln, um zur Verwirklichung der Menschenrechte beizutragen.

Wir begrüßen die Initiative des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, Kofi Annan, durch den „Global Compact“ Unternehmen zur Einhaltung grundlegender Menschen- und Arbeitsrechte und Umweltstandards zu ermutigen. Nun kommt es auf die Umsetzung dieser Prinzipien an. Viele Unternehmen, darunter auch deutsche, haben dem „Global Compact“ bereits ihre Unterstützung zugesichert.

Wir begrüßen auch die im Juni 2000 verabschiedete Neufassung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen. Diese Leitsätze enthalten Empfehlungen für verantwortungsvolle Unternehmenspraktiken - gerade auch im Bereich der Menschenrechte und der Arbeitsrechte, für deren Beachtung sich auch die Bundesregierung und die im Arbeitskreis vertretenen Organisationen einsetzen.

Wir sehen es auf nationaler Ebene als unsere gemeinsame Aufgabe an, mit unseren jeweiligen Möglichkeiten auf die Wahrung der Menschenrechte hinzuwirken. Wir bekennen uns daher gemeinsam zur Achtung und zur Förderung der Grundsätze, wie sie in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sowie in den internationalen Menschenrechtspakten und -konventionen niedergelegt sind. Dazu gehören auch die in der „Erklärung der IAO über Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit“ vom 18. Juni 1998 enthaltenen grundlegenden Arbeitsrechte, die auch durch IAO-Übereinkommen geregelt sind: die Gewährleistung des Rechts auf Vereini-

gungsfreiheit und auf Tarifverhandlungen, die Beseitigung aller Formen von Zwangsarbeit, die effektive Abschaffung der Kinderarbeit und die Beseitigung von Diskriminierungen in Beschäftigung und Beruf. Um dauerhaften Bestand zu haben, müssen Menschenrechte nicht nur in staatlichen Institutionen, in Betrieben und gesellschaftlichen Organisationen, sondern auch in den Köpfen und Herzen der Menschen verankert sein. Gesellschaftliches Engagement zugunsten der Menschenrechte ist daher unverzichtbar. Dies gilt für alle Länder der Welt, insbesondere jedoch für Länder, in denen die Menschenrechte in schwerwiegender Weise verletzt werden. Wir selbst wollen im Rahmen unserer jeweiligen Möglichkeiten aktiv an der Förderung und Stärkung des weltweiten Schutzes der Menschenrechte mitwirken. Diese gemeinsame Erklärung ist eine Basis für unser weiteres Bemühen, praktische Schritte auf diesem Gebiet zu entwickeln und zu fördern. Wir rufen Politik, Wirtschaft, Gewerkschaften und Zivilgesellschaft auf, durch eigenes konkretes Handeln zum Schutz aller Menschenrechte beizutragen.

Berlin, den 3. Mai 2002

für die Bundesregierung: *Gerd Poppe*

für den Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.:

Dr. Claudia Wörmann

für die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände: *Renate Hornung-Draus*

für den Deutschen Gewerkschaftsbund: *Dr. Hans-Joachim Schabedoth*

für das Forum Menschenrechte: *Dr. Klaus Piepel*

für den Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen: *Wilfried Steen*

Der Arbeitskreis „OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen“ im Bundeswirtschaftsministerium

CORNELIA HEYDENREICH
(GERMANWATCH)

OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen

Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen sind ein Verhaltenskodex für weltweit verantwortliches Handeln von Unternehmen. Erstmals verabschiedeten die OECD-Länder 1976 Empfehlungen für das Verhalten von Unternehmen. Im Anschluss an das Scheitern des MAI wurde dieser freiwillige Verhaltenskodex unter Mitarbeit auch von NGOs und Gewerkschaften überarbeitet. Die neuen OECD-Leitsätze sind mittlerweile von den 30 OECD-Ländern sowie 7 weiteren Ländern unterzeichnet worden.

Die Leitsätze beziehen sich ausdrücklich auf internationale Vereinbarungen wie die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und die ILO-Kernarbeitsnormen und betonen das Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung und das Vorsorgeprinzip. Neben Arbeitsnormen enthalten die Leitsätze Bestimmungen zum Umweltbereich sowie Antikorruptions- und Verbraucherschutzbestimmungen und Empfehlungen zu Wettbewerb und Besteuerung. Die OECD-Leitsätze sind weltweit gültig und richten sich an alle multinationalen Unternehmen, deren Muttersitz in einem Unterzeichnerstaat liegt. Ebenso sind auch die Zuliefererbeziehungen in den Leitsätzen berücksichtigt.

Die im Jahre 2000 umfangreich überarbeiteten und erweiterten OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen wurden auch von der Bundesrepublik Deutschland unterzeichnet. Mit der Unterschrift hat sich die deutsche Regierung verpflichtet, eine Nationale Kontaktstelle einzurichten. Die Aufgaben und die Zusammensetzung der Nationalen Kontaktstellen sind in den verfahrenstechnischen Anleitungen zu den OECD-Leitsätzen festgeschrieben. Die Kontaktstellen

sollen die Umsetzung der Leitsätze fördern und sind vor allem für die Information und Förderung der Leitsätze sowie für die Bearbeitung von Beschwerdefällen zuständig. Verstößt ein Konzern gegen die Leitsätze, kann bei der Kontaktstelle eine Beschwerde vorgebracht werden. Diese wird geprüft und gegebenenfalls leitet die Kontaktstelle ein Vermittlungsverfahren ein. Kommt es zu keiner einvernehmlichen Lösung, wird eine Stellungnahme veröffentlicht, dass das betroffene Unternehmen die Leitsätze einhält. Weitere Sanktionsmechanismen gibt es jedoch nicht. Jährlich muss die Kontaktstelle über ihre Arbeit an den CIME (Committee on International Investment and Multinational Enterprises), den Investitionsausschuss bei der OECD, berichten.

In den Erläuterungen zu den Leitsätzen werden als Schlüsselkriterien für die Arbeit der Kontaktstelle die Sichtbarkeit, Zugänglichkeit, Transparenz und Rechenschaftspflicht gefordert. Die verfahrenstechnischen Anleitungen fordern die Integration aller interessierten Gruppen und ermöglichen bei der Zusammensetzung der Kontaktstelle, „Vertreter der Wirtschaft, der Arbeitnehmerorganisationen und anderer interessierter Parteien in diese Organe einzubeziehen.“¹⁵

Umsetzung der Leitsätze in Deutschland

Nationale Kontaktstelle und der Arbeitskreis OECD-Leitsätze im Ministerium für Wirtschaft und Arbeit

In Deutschland ist die Nationale Kontaktstelle beim Wirtschaftsministerium angesiedelt. Am 11.12.01 fand im Wirtschaftsministerium eine Auftaktveranstaltung zu den überarbeiteten OECD-Leitsätzen statt. Diese wurde gemeinsam vom Wirtschaftsministerium, dem DGB und Wirtschaftsver-

bänden organisiert, und schließlich wurden auch Nichtregierungsorganisationen eingeladen. Auf der Veranstaltung kündigte Wirtschaftsminister Dr. Müller die konstituierende Sitzung eines „Arbeitskreises OECD-Leitsätze“ am 16.01.02 an: „Und in einem Arbeitskreis ‚OECD-Leitsätze‘ sollen sich Sozialpartner und Nichtregierungsorganisationen umfassend austauschen und kooperieren.“¹⁶

Der Arbeitskreis ist zusammengesetzt aus Vertreterinnen und Vertretern des BMWA, BMZ, BMU, AA, BMJ, BMF, den Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen. Von NGO-Seite wurden drei Vertreter eingeladen. Diese sind nach Abstimmung innerhalb interessierter NGOs benannt worden und nahmen an der Sitzung teil. Die zweite Sitzung des Arbeitskreises am 28.06.02 fand leider nicht in dieser gleichberechtigten Zusammensetzung statt. Zunächst trafen sich morgens die Ministeriumsvertreter, eine Stunde später kamen die Sozialpartner dazu und schließlich durften eine weitere Stunde später die erst kurz zuvor eingeladenen NGO-Vertreter noch „zur Anhörung“ dazukommen.

Nicht nur diese Beteiligungsfragen wurden von den Nichtregierungsorganisationen wiederholt moniert, auch eine Reihe von Verfahrensfragen wurden von vielen Beteiligten bemängelt. Zur Sicherstellung einer zielgerichteten Arbeitsweise wurde ein deutlicher formalisiertes Verfahren mit frühzeitig abgestimmten regulären Sitzungsterminen und Inhalten und dem Versand von Protokollen für zweckmäßig gehalten. Diese Forderungen sind in einer Reihe von Briefen der NGO-Vertreter gestellt worden. Bisher wurden weder Protokolle der beiden Sitzungen vom 16.1.02 und 28.06.02 noch Mitgliederlisten über die Zusammensetzung des Ar-

¹⁵ BMWi: *OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen*, Neufassung 2000, Verfahrenstechnische Anleitungen. Berlin 2001. S. 33

¹⁶ Rede des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie Dr. Werner Müller am 11.12.01: [www.bmwi.de/Homepage/Presseforum/reden%20%26%20statements/2001/1C11rede1.jsp]

beitskreises zur Verfügung gestellt. Ebenso ist die genaue Rolle und Kompetenz des Arbeitskreises im Verhältnis zur Kontaktstelle weiterhin ungeklärt. Nach dem 28.06.02 haben bislang keine weiteren Sitzungen stattgefunden, auch wenn diese vom DGB und von NGOs eingefordert wurden.¹⁷

Beschwerdefälle

In Deutschland wurden bislang zwei Fälle vorgebracht, in denen in Deutschland ansässige Unternehmen die OECD-Leitsätze verletzen.

Der erste Fall wurde im April 2002 von Greenpeace der Nationalen Kontaktstelle vorgelegt. Dabei geht es um Umweltauswirkungen im Zusammenhang mit der Förderung und dem Transport von Erdöl aus russischen Fördergebieten in Westsibirien, die Beschwerde richtet sich an TotalFinaElf Deutschland. Bisher liegt noch keine inhaltliche Rückmeldung aus dem Wirtschaftsministerium vor. Die verfahrenstechnischen Anleitungen der Leitsätze schreiben vor, dass nach einer ersten Evaluierung eine Entscheidung darüber gefällt werden soll, ob der Fall eine weitere Prüfung rechtfertigt. Dies ist bisher nicht geschehen. Diskutiert wird vor allem die Reichweite der OECD-Leitsätze in Bezug auf Handelsbeziehungen. Dabei geht es um die Frage, ob innerhalb der OECD-Leitsätze, deren Fokus auf Auslandsinvestitionen liegt, auch Handelsgeschäfte berücksichtigt werden sollen. Dies ist Teil einer OECD-weiten Debatte über die Reichweite der Leitsätze. Auch in den Niederlanden und den USA liegen solche Fälle vor. In Norwegen wurden mit der Annahme eines Falles zu Entschädigungszahlungen die Leitsätze sehr weit interpretiert, in der deutschen Nationalen Kontaktstelle tendiert man eher zu einer engen Auslegung der Leitsätze. Die NGO-Vertreter des Begleitkreises haben in einer Stellungnahme deut-

¹⁷ Inzwischen fand am 12.02.03 eine nächste Sitzung des Arbeitskreises statt. Bei den Verfahrensfragen sind eine Reihe von Verbesserungen zu verzeichnen bezüglich Einladung, Versand von Tagesordnung und gleichberechtigter Beteiligung der Nichtregierungsorganisationen. Die Rolle des Arbeitskreises bleibt jedoch weiterhin nicht genau definiert.

„Beschwerdefälle“ im Rahmen der OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen, an denen deutsche Unternehmen beteiligt sind (Stand Februar 2003)

Tschechische Republik:

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:

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

Beschwerde von Greenpeace gegen **TotalFinaElf** (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 der Arbeiterrechte in einem Unternehmen mit u.a. **deutschem Kapital** (Firmenname nicht genannt). Der polnische NCP versuchte eine Mediation, scheiterte aber.

Österreich:

Beschwerden 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)

lich gemacht, dass aus ihrer Sicht der vorgebrachte Fall sehr wohl unter die Leitsätze fällt, da hier langjährige Lieferbeziehungen und Abnahmeverträge vorliegen und dies mehr als ein einmaliges Handelsgeschäft darstellt.

Der zweite Fall wurde im Mai von Germanwatch vorgebracht. Die Beschwerde richtet sich gegen den Reifenhersteller Continental, dem vorgeworfen wird, eine mexikanische Tochterfirma unter Missachtung von Arbeitnehmerrechten und von mexikanischen Vorschriften geschlossen zu haben. Der NGO und beteiligten mexikanischen Gewerkschaftern wurde kurzfristig eine Anhörung in der Kontaktstelle gewährt. Bei diesem Fall wurde die mexikanische Kontaktstelle als zuständig ausgewiesen und der Fall wurde dorthin weitergeleitet, die deutsche Nationale Kontaktstelle sah sich nicht zu eigenen Aktivitäten befugt. Die verfahrenstechnischen Anlei-

tungen der OECD-Leitsätze führen dazu aus, dass im Allgemeinen die Kontaktstelle des Landes zuständig sei, in dem der Fall aufgetreten ist. Weiterhin sollen die Nationalen Kontaktstellen, wenn erforderlich, zusammenarbeiten. Die mexikanische Kontaktstelle war monatelang unbesetzt, und bislang ist auf Ebene der Kontaktstelle dort keine Aktivität zu verzeichnen. Darüber wurde die deutsche Kontaktstelle vom Beschwerdeführer auch informiert. Spannend wäre in einem solchen besonderen Fall, ob die Frage der Zuständigkeit im Interesse der Lösung des Problems (die Arbeiter sind seit einem Jahr ohne Lohn und streiken weiter) nicht auch anders interpretiert werden könnte.

OECD-weite Umsetzung der Leitsätze

In einer Reihe von Ländern wurden sogenannte tripartite oder quadripartite Kontaktpunkte errichtet. Tripartite Kontaktstellen unter Beteiligung von Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften gibt es in insgesamt sieben der 37 Unterzeichnerstaaten. In Chile und in Finnland ist der Kontaktpunkt quadripartite, das heißt neben Ministeriumsvertretern und den Sozialpartnern sind auch Nichtregierungsorganisationen an der Kontaktstelle beteiligt. Mit diesen breiter zusammengesetzten Kontaktstellen sind positive Erfahrungen zu verzeichnen, wie u.a. aus dem im Vorfeld der heutigen Konferenz verschickten Papier hervorgeht¹⁸. Ebenso sind die nationalen Kontaktstellen in einigen Ländern unter Beteiligung von mehreren Ministerien aufgebaut. Auch dies kann zu einer effektiveren Arbeit der Kontaktstelle beitragen.

Insgesamt ist festzustellen, dass die Wirksamkeit der Leitsätze stark vom Engagement der einzelnen Kontaktstellen abhängt. Gute Erfahrungen bei der Bearbeitung von Beschwerdefällen sind aus einigen europäischen Ländern zu berichten. In der Tschechischen Republik konnten Probleme bei der Respektierung von Gewerkschaftsrechten durch die Vermittlung der Kontaktstelle gelöst werden. In den Niederlanden haben die beschwerdeführende NGO, das beteiligten Unternehmen und die Kontaktstelle ihre Vereinbarungen in einer gemeinsamen Erklärung festgehalten. In Frankreich konnte ein Fall nicht im Einvernehmen mit der Firma beigelegt werden und die Kontaktstelle hat daraufhin eine öffentliche Erklärung zu dem Fall abgegeben.

Neben den genannten positiven Erfahrungen sind allerdings auch in anderen Ländern noch Defizite bei der Umsetzung der OECD-Leitsätze zu beanstanden. So mahnt TUAC (Trade Union Advisory Committee), die Gewerkschaftsvertretung bei der OECD, in einer Presseerklärung vom 25.11.02 an, dass Mängel in der

Umsetzung der Leitsätze zu verzeichnen sind. Eine Reihe von Vorschlägen zur verbesserten Umsetzung der Leitsätze werden im oben genannten Papier von Gewerkschaftsvertretern genannt, z.B. eine bessere Zugänglichkeit und Transparenz der Kontaktstellen, eine intensivere Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Kontaktstellen und eine zügigere Bearbeitung von Anfragen und Problemfällen. Auch der EU-Handelskommissar Pascal Lamy unterstrich bei einer TUAC-Veranstaltung im November, dass er sich eine „aktivere Nutzung des Instruments der Leitsätze“ wünsche.

Vorschläge für eine aktive Umsetzung der OECD-Leitsätze in Deutschland

bezüglich der nationalen Kontaktstelle:

- ◆ An der Arbeit der Nationalen Kontaktstelle sollten gemäß den Prinzipien von Zugänglichkeit, Transparenz und Rechenschaftspflicht alle relevanten Gruppen der Zivilgesellschaft gleichberechtigt beteiligt werden¹⁹.
- ◆ Die Arbeit des Begleitkreises „OECD-Leitsätze“ sollte zielgerichteter und verbindlicher werden, u.a. durch die frühzeitige Absprache der Tagesordnungspunkte, die rechtzeitige Bekanntgabe der Termine sowie die Erstellung und Zusage von Protokollen und Teilnahmelisten an alle Beteiligten.
- ◆ Die Stellung des Arbeitskreises „OECD-Leitsätze“ in Bezug auf die Kontaktstelle sollte genauer definiert werden und die respektiven Arbeitsbereiche sollten in einer Geschäftsordnung festgelegt werden. Dabei sollte die Beratung des Jahresberichtes der Kontaktstelle an den CIME und die Diskussion von Beschwerdefällen Bestandteil der Tätigkeit sein.
- ◆ Der Arbeitskreis „OECD-Leitsätze“ sollte in eine quadripartite Struktur

der Kontaktstelle überführt werden.

bezüglich der Bearbeitung von Beschwerdefällen:

- ◆ In einer angemessenen Zeit nach Eingang der Beschwerde sollte die in den verfahrenstechnischen Anleitungen vorgeschriebene erste Evaluierung erfolgen mit einer Entscheidung darüber, ob die aufgeworfene Frage eine eingehendere Prüfung rechtfertigt.
- ◆ Der vorbringenden Partei als auch dem Arbeitskreis „OECD-Leitsätze“ sollten regelmäßig Berichte über den Status einer Beschwerde vorgelegt werden, im Arbeitskreis „OECD-Leitsätze“ sollten die Fälle diskutiert und bearbeitet werden.
- ◆ Bei der Diskussion bezüglich der Reichweite der Leitsätze sollten insbesondere die Relevanz von Handelsbeziehungen für die Leitsätze beachtet und die Stellungnahme der deutschen NGO-Vertreter im Arbeitskreis sowie die Erfahrungen aus anderen Ländern berücksichtigt werden.

bezüglich generellen Aspekten zu den OECD-Leitsätzen:

- ◆ Die OECD-Leitsätze sollten durch mehr Öffentlichkeit, Veranstaltungen und Publikationen in Deutschland, insbesondere bei den im Ausland tätigen deutschen Unternehmen, besser bekannt gemacht werden.
- ◆ Es sollten stärkere Anreize zur Einhaltung der Leitsätze geschaffen werden, z.B. dadurch dass Export- und Investitions Garantien nur noch dann gewährt werden, wenn sich die antragstellenden Unternehmen zur Einhaltung der OECD-Leitsätze verpflichten²⁰.
- ◆ Die Bundesregierung sollte sich im CIME für einen verstärkten Erfahrungsaustausch unter den Kontaktstellen und eine intensivere Umsetzung der Leitsätze einsetzen²¹.

¹⁸ OECD Final Report on the Meeting, 17 June 2002, Paris, PAC/AFF/LMP(2002)10, S. 14

¹⁹ Dies ist eine Forderung von VENRO, Attac und DGB in der gemeinsamen Stellungnahme „Globalisierung gerecht gestalten“ vom 5.12.2002, (siehe Dokument 9)

²⁰ *ibid.*, (siehe Dokument 9)

²¹ Auch eine Forderung im TUAC-Papier, siehe OECD Final Report on the Meeting, 17 June 2002, Paris, PAC/AFF/LMP(2002)10, S. 15

IV. **Ausblick**

Neue Allianzen der Zivilgesellschaft - Zusammenarbeit mit NGOs ist notwendig!

MANFRED BRINKMANN UND WERNER
OESTERHELD (DGB BILDUNGSWERK)

Unsere Welt ist zum globalen Dorf geworden. Internationalisierte Märkte und globales Engagement multinationaler Konzerne stellen die Gewerkschaften vor völlig neue Herausforderungen. Niedrige Löhne, mangelhafter Arbeits- und Umweltschutz und fehlende Gewerkschaftsfreiheit in vielen Ländern des Südens bedrohen im internationalen Standortpoker auch die Rechte und sozialen Errungenschaften von Arbeitnehmern in Industrieländern.

Mehr denn je sind Gewerkschaften heute gefordert, sich weltweit zu vernetzen und grenzüberschreitend zu handeln. Den grenzenlosen Wirtschaftsinteressen muss eine soziale Gestaltung der Globalisierung gegenübergestellt werden.

Internationale Sozialstandards

Vielfältig sind die Versuche unterschiedlichster Akteure, zumindest grundlegende Arbeitsnormen und soziale Standards weltweit durchzusetzen: Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) in Genf schafft mit ihren Übereinkommen völkerrechtliche Grundlagen. Der im Rahmen der Vereinten Nationen in New York erarbeitete Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte aus dem Jahre 1966 schreibt auch Regeln für die Ausgestaltung von Arbeitsbeziehungen vor. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) in Paris legte bereits 1976 Leitlinien für multinationale Unternehmen vor, die im Jahr 2000 überarbeitet und ergänzt wurden. Seit rund zehn Jahren gibt es die kontrovers geführte Diskussion über Sozialklauseln in Handelsabkommen und im Regelwerk der Welthandelsorgani-

sation (WTO). Etwa zeitgleich datieren auch erste Initiativen, mit Verhaltenskodizes (Codes of conduct) für multinationale Unternehmen und Warenzeichen (Labels) für Produkte, die unter menschenwürdigen Arbeitsbedingungen hergestellt wurden, grundlegende Arbeitsnormen durchzusetzen. Schon vorher gab es in den USA das Angebot einer ethisch verantwortlichen Geldanlage („ethisches Investment“), das menschenwürdige Arbeitsbeziehungen berücksichtigt. Mit dem globalen Strukturwandel der neunziger Jahre hat auch die innergewerkschaftliche Debatte der sechziger Jahre über Weltkonzernbetriebsräte wieder Aktualität bekommen. Der Global Compact, die Einladung des UNO Generalsekretärs Kofi Anan an die multinationalen Unternehmen, sich freiwillig zu sozialem und ökologischem Handeln zu verpflichten, ist die jüngste in einer langen Reihe von Initiativen mit dem Ziel, weltweit soziale Mindeststandards durchzusetzen.

Gemeinsamkeiten betonen

Doch alle diese Ansätze hatten bisher nur bescheidenen Erfolg, auch deshalb, weil sie in der Regel unverbunden nebeneinander standen und weil ein zentrales Problem, die Frage von Überwachung und Sanktionierung von sozialen Mindeststandards, bisher nicht gelöst ist. Die Diskussionen über instrumentelle und institutionelle Erfordernisse zur Durchsetzung grundlegender Arbeitsnormen zeichneten sich in der Vergangenheit durch einen hohen Grad der Fragmentierung bei oft fehlender Kooperationsbereitschaft) zivilgesellschaftlicher Akteure aus. Neben den Gewerkschaften sind dies sehr unterschiedliche Institutionen und Vereinigungen wie Kirchen und Entwicklungsorganisationen, Menschen-

rechtsgruppen, Eine-Welt-Gruppen, Frauenorganisationen, Verbraucher- und Umweltinitiativen, aber auch Gruppen wie Attac, die aus der Kritik der neoliberalen Globalisierung entstanden sind und sich für eine neue internationale Finanzstruktur und Welthandelsordnung einsetzen. Ein stärkeres Zusammengehen von Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) bei der Durchsetzung von Kernarbeitsnormen und einer gerechteren Welthandelsordnung scheint geboten. Tempo und Ausmaß der Globalisierung erfordern dies und nicht zuletzt die gemeinsamen Erfahrungen der (internationalen) Mobilisierungen der vergangenen Jahre haben neues Vertrauen und Interesse für einander geschaffen. Dennoch prägen weiterhin wichtige Unterschiede das Verhältnis von Gewerkschaften und NGOs, die ihrerseits in ihrer Vielfalt auch beträchtliche Differenzen in inhaltlichen Fragen und Strukturen aufweisen. Gewerkschaften sind Massenorganisationen mit großen Apparaten und Traditionsbewusstsein. Als Tarifpartner tragen sie makroökonomische Verantwortung. Die Möglichkeiten der Gewerkschaften, auf politische Entscheidungsprozesse einzuwirken, sind andere als die von NGOs. Gewerkschaften sind in vielen nationalen und internationalen Gremien eingebunden und können dort ihre Interessen vertreten. Dies ist den NGOs meist verwehrt. Dafür sind sie in der Regel flexibler und phantasievoller, arbeiten mit flachen Hierarchien und engagieren sich in Kampagnen für Interessen, die nicht unmittelbar die eigenen sind. So können sie oft schneller und unkonventioneller agieren als die Gewerkschaften. Nachdem beide Seiten lange Zeit eher das Trennende statt das Gemeinsame betonten, beginnen sie nun, sich vorsichtig anzunähern.

Von Seattle nach Porto Alegre

In jüngster Zeit sind bei verschiedenen internationalen Anlässen neue Kontakte und gemeinsame Aktivitäten von Gewerkschaften und NGOs entstanden. Große öffentliche Aufmerksamkeit fanden insbesondere die Mobilisierungen von NGOs und Gewerkschaften während des Treffens der Welthandelsorganisation in Seattle im Jahr 1999 sowie zum Weltsozialforum Anfang 2002 und 2003 im brasilianischen Porto Alegre. Auch in Deutschland hat sich in den letzten Jahren das Verhältnis zwischen Gewerkschaften und NGOs verändert und auf verschiedenen Ebenen zur Zusammenarbeit geführt, so etwa beim Globalen Marsch gegen Kinderarbeit oder bei der Kampagne für Saubere Kleidung. Der Schulterschluss von ver.di und Attac zur Verteidigung des öffentlichen Gesundheitswesens oder der Aufruf des IG Metall Vorstands zur Kooperation mit Attac sind Ausdruck einer neuen Bündnisbereitschaft von Gewerkschaften. Da sich Gewerkschaften und NGOs dem Ziel einer sozialen Weltordnung verpflichtet sehen, ist es naheliegend und sinnvoll, den Dialog zu intensivieren und ein besseres Verständnis füreinander zu entwickeln. Gemeinsam muss nach der Rolle gesucht werden, die deutsche Gewerkschaften und NGOs in den globalen Prozessen spielen können. Die neue gegenseitige Offenheit bei Gewerkschaften und NGOs bietet Chancen, gemeinsame Interessen zu formulieren und Allianzen zu entwickeln. Der Erfolg wird davon abhängen, ob es gelingt, in einem offenen Diskurs den strategischen Kooperationsprozess gemeinsam zu beraten und zu strukturieren. Eine andere Welt ist möglich: Diese Vision von Porto Alegre gilt es mit Leben, d.h. mit konkreten Alternativen zu füllen. Das Nord-Süd-Netz des DGB Bildungswerks leistet dazu seinen Beitrag durch Projekte und Kampagnen mit NGOs und Gewerkschaften in Deutschland, in Europa und in den Ländern des Südens. Einige dieser Initiativen wollen wir im folgenden darstellen.

Sozialstandards in der weltweiten Bekleidungsindustrie

Die Kleidung, die wir kaufen, stammt häufig aus den Bekleidungsfabriken Asiens und Mittelamerikas, in denen insbesondere junge Frauen unter oft unmenschlichen Bedingungen arbeiten müssen. Dies ist der Stein des Anstoßes für die Kampagne für „Saubere“ Kleidung. Die extremen Formen der Ausbeutung von Arbeitskräften stehen im Zusammenhang mit dem Globalisierungsprozess, der gerade für die Bekleidungsindustrie mit einem verschärften Wettlauf der Länder verbunden ist, in denen Kleidung hergestellt wird. Es ist ein „Wettlauf nach unten“: um die niedrigsten Löhne, den Ausschluss gewerkschaftlicher Rechte, die geringsten Arbeits- und Umweltschutzauflagen sowie eine möglichst totale Befreiung von Steuern und Zöllen. Die Opfer dieses Wettlaufes sind die Beschäftigten der Bekleidungsindustrie weltweit. Die deutsche Kampagne für „Saubere“ Kleidung startete im März 1995 auf Anregung der seit 1990 in den Niederlanden bestehenden Clean Clothes Campaign. Diese hatte Gewerkschaften und Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) in Deutschland, Belgien, Frankreich und Großbritannien Anfang 1995 aufgefordert, sich einer europäischen CCC-Kampagne anzuschließen. Das Nord-Süd-Netz hat gemeinsam mit anderen NGOs diese Initiative aufgegriffen. Langfristige ZIELE sind:

- ◆ die grundlegende Verbesserung der Arbeitsbedingungen der mehrheitlich weiblichen Beschäftigten in der weltweiten Bekleidungsindustrie, insbesondere in der „Dritten Welt“;
- ◆ die breitere Öffentlichkeit für die Auswirkungen eines unkontrollierten Globalisierungsprozesses zu sensibilisieren und auf die soziale Verantwortung von Unternehmen in diesem Zusammenhang aufmerksam zu machen;
- ◆ Spezifische Aspekte und Erfahrungen in die Diskussion über die notwendige soziale Gestaltung

des Globalisierungsprozesses einzubringen und entsprechende Gestaltungselemente und -instrumente weiter zu entwickeln.

In den vergangenen 10 Jahren haben immer mehr international tätige Unternehmen sogenannte Verhaltenskodizes entwickelt, in denen sie sozioethische Kriterien beschreiben, an denen sie zukünftig ihr unternehmerisches Handeln ausrichten wollen. Immer mehr Unternehmen bekennen sich im Prozess der Globalisierung zu ihrer sozialen Verantwortung und wollen diese auch wahrnehmen. Diese Entwicklung ist auch Ergebnis der intensiven Arbeit der deutschen und europäischen Clean Clothes Campaign. In Deutschland wird die Kampagne für „saubere“ Kleidung vom Nord-Süd-Netz koordiniert und von Gewerkschaften (ver.di, IG Metall) und kirchlichen NGOs getragen.

Erze aus dem Regenwald

Eisenerz- und Bauxitvorkommen in der brasilianischen Carajás-Region in den achtziger Jahren wird das östliche Amazonasgebiet innerhalb kurzer Zeit in den Weltmarkt gezwungen. Die zahlreichen industriellen Großprojekte - Häfen, Eisenbahnen, Erzgruben, Straßen, Staudämme, Elektrizitätswerke, Aluminium- und Eisenhütten - dienen vor allem dem Export. Ihre Finanzierung erfolgt mit großzügiger Unterstützung der Weltbank, der Europäischen Gemeinschaft und der deutschen Kreditanstalt für Wiederaufbau. Erze und Metalle aus den brasilianischen Regenwäldern werden Teil einer globalen Produktionskette, deren Endprodukte uns als Autos, Jogurtdeckel oder Getränkedosens im Alltag begegnen. Einen erkennbaren Beitrag zur Entwicklung der Carajás-Region haben die Großprojekte bisher nicht geleistet. Im Gegenteil: Die sozialen und ökologischen Folgen für Natur und Menschen in der Region sind erheblich. Zehntausende werden vertrieben und ihrer Existenzgrundlagen beraubt. Große Regenwaldflächen werden zerstört, Flüsse verschmutzt, Landrechte von Indianern

und Kleinbauern verletzt, Gewerkschafter bedroht und schikaniert. Zur Steigerung der Aluminiumexporte plant die brasilianische Regierung weitere große Staudämme und andere Infrastrukturprojekte in Amazonien. In brasilianischen Sao Luis haben sich seit 1992 Kleinbauern und Fischer, Gewerkschaften und kirchliche Organisationen, Umweltinitiativen, Indianerverbände und Frauengruppen zum Forum Carajás zusammengeschlossen. Sie wollen gemeinsam ihre Interessen vertreten und fordern Alternativen für eine nachhaltige Entwicklung der Region. In Deutschland sind es kirchliche und gewerkschaftliche Gruppen, die als erste mit Veranstaltungen zur Carajás-Problematik an die Öffentlichkeit gehen.

Die ‚Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung‘ in Bonn bietet von 1992 bis 1999 den Rahmen für partnerschaftliche Zusammenarbeit und parallele Dialogprozesse verschiedener Gruppen der Zivilgesellschaft auf beiden Seiten des Atlantik. Das Nord-Süd-Netz ist seit 1995 daran beteiligt und organisiert verschiedene Austauschprogramme zwischen deutschen und brasilianischen Gewerkschaftern aus der Stahl- und Aluminiumindustrie und aus dem Bergbau. 1997 erscheint der Videofilm ‚Duisburg und der Regenwald‘, der insbesondere das Verhalten von Mannesmann in Brasilien scharf kritisiert. Im Jahr 1999 gründen Misereor, Brot für die Welt, FIAN, die Evangelischen Akademien, der Evangelische Entwicklungsdienst, die IG Metall und das DGB Bildungswerk gemeinsam das Deutsche Carajás Forum als politisches Gegenüber des Forum Carajás in Brasilien. Die Koordination erfolgt durch das Nord-Süd-Netz. Gemeinsames Ziel ist eine nachhaltige Entwicklung und die Stärkung zivilgesellschaftlicher Organisationen im Amazonasgebiet. Wir arbeiten entlang der zwei Produktlinien Aluminium und Soja, die beispielhaft für europäische und internationale Wirtschaftsinteressen im Amazonasgebiet stehen. Wir machen Lobby: Für Menschen- und Gewerkschaftsrechte in Brasilien, für

eine zukunftsfähige Entwicklung der Carajás-Region, für Transparenz und Öffentlichkeit aller Planungs- und Entscheidungsprozesse, für Mitbestimmung und Teilhabe der betroffenen Bevölkerung, für staatliche Verantwortung zur Durchsetzung nationaler und internationaler Rechtsnormen, für die Anwendung internationaler Sozial- und Umweltstandards durch brasilianische und multinationale Unternehmen. Dafür informieren wir auf Tagungen, produzieren Materialien, planen Austauschprogramme und organisieren Kampagnen. Und wir suchen das Gespräch: Mit Kunden und Konsumenten, mit Betriebsräten und Pfarrern, mit Wissenschaftlern und Lehrern, mit Umweltschützern, Menschenrechts- und Eine-Welt-Gruppen. Und natürlich mit den Entscheidungsträgern in Politik, Unternehmen und Finanzinstitutionen.

Observatorio Social

Um soziale Mindeststandards in multinationalen Unternehmen geht es auch beim deutsch-niederländisch-brasilianischen Kooperationsprojekt Observatorio Social Europa. Das Observatorio Social in Florianopolis wurde 1999 durch den größten brasilianischen Gewerkschaftsbund CUT und drei weiteren Partner aus Wissenschaft und Forschung gegründet, um Unternehmen in Brasilien auf Einhaltung der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation zu verpflichten. Zu diesem Zweck führt das Observatorio Social Untersuchungen der Unternehmen durch, die anschließend zur Diskussion gestellt und veröffentlicht werden. Eine ganze Reihe bereits abgeschlossener Untersuchungen sind inzwischen im Internet verfügbar (www.observatoriosocial.org.br), so zur US-Supermarktkette Wal Mart, zum japanischen Motorradhersteller Honda oder zur spanischen Banco Santander. Im Blickfeld des Observatorio Social Europa sind die deutschen und niederländischen Konzerne Bayer, Bosch, ThyssenKrupp, Unilever, Phillips und Ahold und ihre Niederlassungen in Brasilien. Gibt es

bei ihnen Kinder- oder Zwangsarbeit? Werden Frauen oder Schwarze am Arbeitsplatz benachteiligt? Entspricht der Arbeits- und Gesundheitsschutz internationalen Standards? Wird die gewerkschaftliche Arbeit behindert? Diese Fragen sollen während des Jahres 2002 vom Observatorio Social in Brasilien untersucht werden. Die Ergebnisse werden ins Deutsche und Niederländische übersetzt und den Unternehmensleitungen in Brasilien und Europa präsentiert. Seit März 2002 hat das Observatorio Social Europa in Amsterdam seine Arbeit aufgenommen. Die Aufgabe besteht darin, die Projektaktivitäten in Deutschland und den Niederlanden zu koordinieren und gemeinsam mit Betriebsräten und Gewerkschaften in den sechs Unternehmen auf Einhaltung der Mindeststandards in Brasilien zu drängen. Getragen wird das Observatorio Social Europa vom Nord-Süd-Netz des DGB Bildungswerk und vom FNV Mondial, dem Entwicklungsinstitut des größten niederländischen Gewerkschaftsbundes. Das Dreijahresprojekt sieht vor, verschiedene mehrsprachige Materialien zu produzieren, Seminare und Austauschprogramme mit brasilianischen und europäischen Gewerkschaftern zu organisieren und eine Internetplattform für direkte Kommunikation und Erfahrungsaustausch einzurichten. In Deutschland wird das Projekt von der IG Metall, der IG Bergbau, Chemie, Energie und der Hans-Böckler-Stiftung unterstützt.

Dokument 9

Gemeinsame Erklärung von Attac, DGB und VENRO: Globalisierung gerecht gestalten

Mit der vorliegenden Erklärung haben sich der DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund), VENRO (Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen) und Attac das Ziel gesetzt, die neue Bundesregierung und den neu gewählten Bundestag zu einem größeren Engagement für eine sozial und ökologisch gerechtere Weltordnung mit demokratischem Antlitz aufzufordern. Die Erklärung stellt das Ergebnis einer über die letzten zwei Jahre intensiv geführten Debatte über die politischen Herausforderungen der Globalisierung dar. Gleichzeitig verdeutlichen der DGB, VENRO und Attac mit dieser Erklärung, dass sie und ihre jeweiligen Mitgliedsorganisationen trotz bestehender Unterschiede ihrer jeweiligen gesellschaftspolitischen Handlungsfelder als Akteure der Zivilgesellschaft diesen Prozess gemeinsam aktiv unterstützen und mitgestalten wollen. An dieser Erklärung haben auch Vertreter des Forums Umwelt und Entwicklung, des Forums Menschenrechte und von Social Watch Deutschland-Forum Weltsozialgipfel mitgearbeitet, die die grundlegenden Zielsetzungen dieser Erklärung mittragen.

Globale Märkte müssen auf globalen Regeln und Institutionen beruhen, die eine menschenwürdige Entwicklung und das Allgemeinwohl über die Interessen von Unternehmen und nationalen Vorteilen stellen. Eine Rückkehr zu einer Fixierung der Politik auf die nationalstaatliche Ebene ist keine wünschenswerte Alternative.

Die Globalisierung in Form einer starken Zunahme des Austausches von Waren, Investitionsströmen und Finanzkapital beeinflusst mittlerweile beinahe alle Politikfelder und hat vielfach zu Polarisierung und Differenzierung beigetragen.

So stellt die Enquête-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ des Deutschen Bundestages in ihrem Abschlussbericht vom Juni 2002 fest: „Wir beobachten, dass sich weltweit der Abstand zwischen Arm und Reich laufend weiter vergrößert. Auf die Welt als Ganzes gesehen, hat sich der Abstand zwischen dem wohlhabendsten Fünftel und dem ärmsten Fünftel der Weltbevölkerung in den letzten Jahrzehnten verdoppelt.“

Auch wenn Entwicklungs- und Schwellenländer insgesamt ihren Anteil am Welthandel in den letzten zwanzig Jahren erhöht haben, so konnten nur wenige ihren Anteil am Welteinkommen vergrößern, während die ärmsten Entwicklungsländer praktisch vom Weltmarkt ausgeschlossen sind.

In den Industrieländern beschleunigt die internationale Arbeitsteilung den Strukturwandel. Dabei geraten weniger gut qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer tendenziell eher in Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt als gut qualifizierte Beschäftigte in hoch produktiven und innovativen Branchen.

Mit der forcierten Handelsliberalisierung und den Aktivitäten transnationaler Konzerne gehen erhebliche Gefährdungen der wirtschaftlichen und sozialen Rechte einher. Auch sind in vielen Ländern gravierende Einschränkungen bürgerlicher und politischer Rechte noch immer an der Tagesordnung. Bisher ist es weder gelungen die programmatischen Zielbestimmungen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 zu verwirklichen, noch den beiden UN-Pakten über bürgerliche und soziale Rechte zu ihrer effektiven Durchsetzung zu verhelfen.

Globalisierung in der heute vorherrschenden Form ist nicht von alleine in Gang gekommen. Die Ausweitung und damit die Verschärfung des globalen Wettbewerbs waren politisch gewollt. Entscheidende Triebkräfte waren nicht nur die Unternehmen, sondern auch die Regierungen der USA, Japans sowie der Mitgliedsstaaten der EU. Sie haben die Weichen für eine Liberalisierung der Märkte und zur Zurückdrängung öffentlicher Daseinsvorsorge gestellt. Der Einfluss der Parlamente ist praktisch nicht vorhanden, und der direkte Einfluss der Bürger auf die sie unmittelbar betreffenden Entscheidungen ist gering. Dabei bietet der immense Fortschritt bei den Informations- und Kommunikationstechnologien im Prinzip neue Chancen für solidarische globale Kooperation.

Die Globalisierung benötigt ein soziales und demokratisches Gesicht. Es gilt nicht, der Globalisierung zu entkommen, sondern sie politisch zu gestalten.

1. Armutsbekämpfung

Die aktuelle weltpolitische Lage macht mehr denn je deutlich, wie wichtig es ist, mit aller Kraft die extremen Ungerechtigkeiten und Ungleichheiten auf der Erde zu beseitigen. Die Bekämpfung der weltweiten extremen Armut stellt ein Gebot der Solidarität und eine menschenrechtliche Pflicht dar. Die Vereinten Nationen haben auf ihrem Millenniums-Gipfel vom September 2000 beschlossen, den Anteil der extrem Armen in der Welt (z. Zt. rund 1,2 Mrd. Menschen) bis zum Jahr 2015 zu halbieren. Um die in der UN-Millenniums-Erklärung formulierten Zielsetzungen zu erreichen, ist – wie die Weltbank errechnete – neben einer Änderung globaler Strukturen auch die Verdoppelung der weltweiten Entwicklungshilfe (gegenwärtig rund 50 Mrd. Euro) notwendig. Die Bundesregierung hat die Zielsetzungen der UNO mit ihrem im April 2001 verabschiedeten „Aktionsprogramm 2015“ unterstützt und konkretisiert. Nun kommt es darauf an, die im Aktionsprogramm skizzierten Zielsetzungen auch umzusetzen. Deutschland muss als eines der reichsten Länder der Erde künftig eine größere internationale Verantwortung übernehmen als bisher. Wichtig ist eine grö-

ßere Kohärenz der Gesamtpolitik mit den Zielen zur Armutsbekämpfung und nachhaltigen Entwicklung. Wir fordern insbesondere, dass

- ◆ von der Bundesregierung ein verbindlicher, durch ein Gesetz zur Entwicklungspolitik abgesicherter Zeitplan vorgelegt wird, wie die deutsche Entwicklungsfinanzierung (ODA) bis zum Ende der laufenden Legislaturperiode verdoppelt und ihr Anteil am Bruttonationaleinkommen (BNE) von derzeit 0,27% auf 0,7% im Jahr 2010 gesteigert werden kann;
- ◆ die Bundesregierung sich multilateral für einen weitergehenden Schuldenerlass für die ärmsten hochverschuldeten Länder (HIPC) und neue Mechanismen zur dauerhaften Entschuldung (vor allem ein faires und transparentes Insolvenzverfahren) einsetzt. Ferner bedarf es einer Abkehr von IWF und Weltbank von der bisherigen Politik der Strukturanpassungsaufgaben;
- ◆ die Diskussion über innovative Finanzierungsquellen auf internationaler Ebene (wie die Besteuerung von Devisentransaktionen/Tobin Tax oder Nutzungsentgelte für globale Gemeinschaftsgüter) weiterhin aktiv vorangetrieben wird;
- ◆ die deutsche Entwicklungszusammenarbeit sich regional vor allem auf die armen (LICs) und ärmsten Länder (LDCs) konzentriert;
- ◆ alle Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit einschließlich ihrer Investitionsprojekte sektoral in besonderem Maße auf folgende Bereiche ausgerichtet werden:
 - direkte Armutsbekämpfung und soziale Dienste (wie z.B. Bildung, Gesundheit, Wasserversorgung, Ernährungssicherheit und soziale Sicherheit)
 - Menschenrechte, inklusive Kernarbeitsnormen
 - Umweltschutz
 - Bedürfnisse der Frauen und der Bewohner/Innen des ländlichen Raumes.
- ◆ die Bundesregierung sich für eine bessere Anwendung und Weiterentwicklung der UN-Menschenrechtsabkommen einsetzt, insbesondere in Bezug auf die Erarbeitung eines Verhaltenskodex für das Recht auf Nahrung;
- ◆ Kohärenzprobleme beseitigt und die entwicklungspolitische Verträglichkeit der deutschen und europäischen Agrar- und Außenwirtschaftspolitiken, vor allem durch die Streichung sämtlicher ökologisch und sozial schädlicher Exportsubventionen, gewährleistet wird.

2. Nachhaltige Entwicklung und Umweltschutz

In den letzten zwei Jahrhunderten führten Industrialisierung und stärkere Nutzung des Bodens zu einer drastischen Ausweitung des Verbrauchs natürlicher Ressourcen und damit zu globalen Umweltproblemen. Der globale Treibhauseffekt, die Zunahme der UV-Strahlung und einzelne Schadstoffbelastungen sind weltweite Phänomene. Besonders vom Klimawandel betroffen sind die tropischen und subtropischen Gebiete durch eine Anhäufung

von extremen Wetterereignissen. Die aktuellen Hochwasserkatastrophen in Europa zeigen, dass nicht nur die Entwicklungsländer Leidtragende dieser Umweltkatastrophen sind, sondern immer mehr auch die reichen Länder, die nun selbst spüren, was es heißt, wenn einem die finanziellen und technischen Mittel fehlen, um Ausgleichs- und Abhilfemaßnahmen zu ergreifen. Besonders betroffen von den extremen Wetterereignissen ist die arme Bevölkerung, die über keinerlei Ausweichmöglichkeiten verfügt. Globale Umweltpolitik steht daher auch in einer wichtigen Beziehung zur Armutsbekämpfung und muss vor allem in den Industrieländern beginnen, die Hauptverursacher vieler globaler Umweltprobleme sind.

Wir fordern deshalb:

- ◆ Neue globale Finanzierungsinstrumente müssen eingeführt werden, um die Umwelt- und Entwicklungsziele von Johannesburg zu verwirklichen. Eine wichtige Rolle können dabei weltweit einheitliche Entgelte für die Nutzung globaler öffentlicher Güter wie des Luftraums und der Meere spielen. Die Bundesregierung sollte die entsprechenden Vorschläge ihres Wissenschaftlichen Beirates Globale Umweltveränderungen (WBGU) umgehend aufgreifen und in den zuständigen internationalen Gremien die erforderlichen Initiativen ergreifen. Einen ersten Schritt in diese Richtung sollte die EU-weite Aufhebung der Steuerbefreiung für Flugbenzin bilden. Subventionen mit umweltschädlichen Wirkungen müssen drastisch abgebaut bzw. umgestaltet werden. Es ist eine konsequente Agrarwende notwendig. Agrarsubventionen haben sich an sozialen, ökologischen und Tierschutz-Leistungen zu orientieren. Die vorgeschlagene Agrarreform der Europäischen Kommission muss unterstützt werden;
- ◆ Bevor weitere Schritte der bilateralen und multilateralen Handelsliberalisierung unternommen werden, sind die Auswirkungen auf Umwelt, Armut, soziale Lage und Entwicklung zu prüfen. Dabei sind Studien unabhängiger Experten und die gleichberechtigte Beteiligung gesellschaftlicher Interessengruppen notwendig;
- ◆ Vorrang multilateraler Umweltabkommen vor den Handels- und Investitionsregeln der WTO;
- ◆ Atomenergie nicht als nachhaltige Form der Energiegewinnung zu definieren, wie die Europäische Kommission dies im Frühsommer versuchte.

Es ist zugleich unerlässlich, den Anteil erneuerbarer Energien im Inland weiter auszubauen.

3. Reform der Internationalen Finanzarchitektur

In ihren gegenwärtigen Strukturen sind die deregulierten globalen Finanzmärkte für die Instabilitäten und Finanzkrisen des letzten Jahrzehnts verantwortlich. Moderne Kommunikationstechnologien, neue Finanzmarktprodukte wie Derivate und spekulative Fonds mit großer Hebelwirkung (Hedge Fonds) haben die kurzfristige Mobilität bisher unvorstellbarer Finanzmassen ermöglicht und Speku-

lationsangriffe auf nationale Währungen gefördert. Finanzmarktkrisen sind mit immensen gesellschaftlichen Kosten in den betroffenen Ländern verbunden und haben dazu beigetragen, die wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der Welt zu vergrößern.

In Anbetracht des globalen Charakters der aktuellen Wirtschaftsschwäche ist die internationale Kooperation in der Wirtschaftspolitik erschreckend gering. Vor allem auf dem Feld der Wechselkurspolitik schlägt sich die mangelnde Zusammenarbeit der G3 (USA, Euroland und Japan) negativ nieder. Es fehlt an „Leitplanken“ für die Wechselkurse, die glaubhaft gegenüber dem Devisenmarkt durchsetzbar wären. Dieser Mangel engt die Spielräume für eine wachstumsfördernde, souveräne Konjunkturpolitik ein und behindert die Überwindung der seit der zweiten Hälfte der 90er Jahre anhaltenden rezessiven Tendenzen. Auch die Handels- und Kreditbeziehungen der Schwellenländer werden durch die hohe Schwankungsintensität der Wechselkurse in Mitleidenschaft gezogen. Unkontrollierte Kurseinbrüche wie in Brasilien, Argentinien oder der Türkei schaffen massive makro- und mikroökonomische Probleme, die weit über die Grenzen des unmittelbar davon betroffenen Landes hinausgehen.

Erhebliche Reformen sind deshalb geboten, damit die potenziell nützliche Funktion der Finanzmärkte für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung zum Tragen kommen kann.

Finanzmärkte bedürfen eines soliden institutionellen Rahmens, der die Spekulation beschränkt und illegale Finanzbewegungen kontrolliert.

Wir fordern deshalb:

- ◆ Strengere Offenlegungspflichten der Banken, risikoangepasste Mindestreserven, und härtere Bankaufsichtsregeln, um ein größeres Risikobewusstsein zu fördern. Dabei dürfen jedoch Klein- und Mittelbetriebe von der Kreditversorgung nicht abgeschnitten und im Vergleich zu größeren Unternehmen durch eine schlechtere Bonitätseinstufung nicht diskriminiert werden;
- ◆ Gläubiger müssen einen größeren Teil der Entschuldungskosten tragen, wenn durch ihr Verhalten Staaten in Finanzmarktkrisen oder Zahlungsschwierigkeiten geraten (bail-in). Die Entwicklung eines internationalen Konkurs- und Insolvenzrechts, die Bildung von Gläubigerausschüssen, Umschuldungsklauseln und die Billigung von Moratorien können diesem Zweck dienen. Notwendig sind auch eine verschärfte Überwachung und Kontrolle von Derivaten und außerbörslich gehandelten Geschäften;
- ◆ Ein marktwirtschaftliches Instrument zur Begrenzung der Finanzschwankungen besteht in einer Erhöhung der Transaktionskosten der Kapitalströme. Dies hat durch eine Devisenumsatzbesteuerung, strengere Eigenkapitalvorschriften für Banken, ein Kredit- bzw. Unternehmensregister bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich sowie eine Aufsicht der Finanz- und Steueroasen zu erfolgen;

- ◆ Die Förderung des Aufbaus funktionsfähiger und stabiler nationaler Finanzsysteme in Entwicklungsländern. Zum Schutz der Finanzmärkte von Entwicklungs- und Schwellenländern können auch Kapitalverkehrskontrollen ein sinnvolles Instrument sein;
- ◆ Eine verbesserte Kooperation der drei großen Währungsgebiete des Dollar, Euro und Yen, um die rezessiven Tendenzen in der Weltwirtschaft zu überwinden und konjunkturpolitische Spielräume zurückzugewinnen;
- ◆ Eine effektive Kontrolle von Steueroasen und unregulierten Offshore-Finanzplätzen. Neben der Verbesserung diesbezüglicher internationaler Initiativen bedarf es der Einbeziehung der Oasenländer in einen Informationsaustausch zwischen nationalen Aufsichtsbehörden und der Aufhebung des exzessiven Bankgeheimnisses. Ergänzend müssen auch die Offshore-Geschäfte hiesiger Unternehmen verschärften Überprüfungen seitens der deutschen Finanzaufsicht unterzogen werden;
- ◆ Die Verhängung von Sanktionen gegenüber denjenigen Ländern, die auf den schwarzen Listen nichtkooperativer Finanzplätze der OECD geführt werden.

Im Rahmen des OECD-Projekts zur Bekämpfung schädlicher Steuerpraktiken haben sich über 30 Offshore-Finanzzentren auf die Prinzipien der Transparenz und des Informationsaustauschs verpflichtet. Eine entsprechende Gesetzgebung ist in diesen Finanzzentren nun zügig umzusetzen und anzuwenden.

4. Für eine soziale Gestaltung des Welthandels

Der DGB mit seinen Einzelgewerkschaften, deutsche Nicht-Regierungs-Organisationen und Bewegungen der Umwelt- und Entwicklungspolitik setzen sich für eine gerechte Teilhabe der Entwicklungsländer am Welthandel und eine soziale Wirtschaftspolitik auf internationaler Ebene ein. Dies beinhaltet:

- ◆ die Aufhebung von Handelshemmnissen gegenüber Entwicklungsländern (z.B. Exportsubventionen in der Landwirtschaft, Zolleskalationen, Einfuhrbeschränkungen, Antidumping);
- ◆ Verlängerung der Umsetzungsfristen der Uruguay-Runde;
- ◆ die Möglichkeit von Ausnahmen bei bestimmten Liberalisierungsverpflichtungen, um eine nachhaltige Entwicklung in den Entwicklungsländern zu fördern. Falls erforderlich, müssen bestehende Verträge geändert werden. Offensichtlich ist der Reformbedarf bei geistigem Eigentum (Schutz der Artenvielfalt und lebenserhaltende Medikamente) und im Agrarbereich zur Ernährungssicherung (Einführung einer Development Box);
- ◆ eine Integration grundlegender Arbeitnehmer- und Menschenrechte sowie ökologischer Mindeststandards in das multilaterale Handels- und Investitionsregime;

- ◆ zu diesem Zweck soll ein ständiges Forum zwischen Internationaler Arbeitsorganisation, Welthandelsorganisation und anderen internationalen Institutionen gegründet werden;
- ◆ Ein weiterer Baustein im Rahmen einer strukturierten Zusammenarbeit der internationalen Organisationen ist der Beobachterstatus für die Internationale Arbeitsorganisation bei der WTO, beim IWF und der Weltbank;
- ◆ eine Stärkung der Internationalen Arbeitsorganisation und ihrer finanziellen Ausstattung zur Umsetzung der international anerkannten Kernarbeitsnormen;
- ◆ die Aufnahme der Kernarbeitsnormen auf die Agenda der bilateralen Handelspolitik der Europäischen Union;
- ◆ die Aufnahme der ILO-Kernarbeitsnormen, der international anerkannten Umweltnormen der Weltbank und der internationalen Konventionen zum Schutz der Menschenrechte als Kriterien für die Vergabe von Investitionsgarantien und für Exportkreditbürgschaften in Entwicklungsländern.

5. Keine unbeschränkte Liberalisierung der Dienstleistungsmärkte

Ein noch neues Thema des Welthandels sind international gehandelte Dienstleistungen. Dieser Bereich gilt als der dynamischste Wachstumsbereich, der allein im Jahre 1999 einen Wert von 1,34 Billionen Dollar erreichte, was einem Fünftel des Welthandels entspricht. Gerade weil die Liberalisierung des Dienstleistungsmarktes die zukünftige Markt- und Sozialordnung des globalen Arbeitsmarktes betrifft, ist eine Verankerung der universell anerkannten ILO-Kernarbeitsnormen in das WTO-Abkommen unerlässlich. Gerade Wanderarbeitnehmer müssen die Möglichkeit haben, sich gewerkschaftlich zu organisieren und Tarifverhandlungen abschließen zu können. Es kann auch nicht sein, dass die Regulierungen des Dienstleistungsmarktes – vor allem des öffentlichen Sektors – Handelshemmnisse darstellen und internationale Verpflichtungen deshalb darauf abzielen, dass EU-Recht unterlaufen oder das Recht der Nationalstaaten auf höherwertige Standards und Normen als Wettbewerbsverzerrung eingeschränkt wird.

Wir fordern deshalb:

- ◆ die Einhaltung klarer Marktordnungsprinzipien. Öffentliche Dienste und wichtige soziale Dienstleistungsbe- reiche, wie z. B. Bildung, Gesundheit, Umwelt, Wasser müssen vom allgemeinen Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) ausgenommen werden. Dazu bedarf es einer Präzisierung der unklaren GATS-Bestimmung über hoheitliche Aufgaben. Die WTO-Länder müssen weiterhin das Recht haben, ihre öffentlichen Dienste selbst regeln zu können;
- ◆ die Markttöffnung für Finanzdienstleistungen soll nur bei Volkswirtschaften mit entwickelten Finanzinstitutionen erfolgen, die eine Liberalisierung des Finanzmark- tes managen können. Dies schließt temporär begrenzte Kapitalverkehrskontrollen nicht aus;
- ◆ die Sicherstellung einer flächendeckenden Versorgung mit erschwinglichen und qualitativ hochwertigen Dienstleistungen durch das Prinzip der Universalien- dienste (wie z. B. bei der Telekommunikation) ist zu garantieren;
- ◆ eine soziale und ökologische Gestaltung des Wettbewerbs im Transportsektor ist notwendig, um externe Kosten auszugleichen;
- ◆ eine nachhaltige Marktordnung für Tourismusdienstleistungen ist anzustreben, die dem Schutz der natürlichen und kulturellen Umwelt verpflichtet ist;
- ◆ soziale Ordnungsprinzipien beim elektronischen Handel, bei der Niederlassungsfreiheit, beim öffentlichen Beschaffungswesen und bei der grenzüberschreitenden Dienstleistungsfreiheit müssen einen unfairen Handel durch Sozial- und Lohndumping unterbinden;
- ◆ keine Übernahme von GATS-Verpflichtungen beim Vorliegen ernster Marktstörungen (Arbeitslosigkeit, Lohn- und Preisdumping). Sind schon Liberalisierungsverpflichtungen übernommen worden und kommt es zu derartigen gravierenden Marktstörungen, muss die zeitlich befristete Aussetzung der GATS-Verpflichtungen möglich sein;
- ◆ generell muss im GATS-Abkommen das Arbeitsorts- und Günstigkeitsprinzip bezüglich Entlohnung, Arbeitsbedingungen und Arbeitnehmerrechten verankert werden;
- ◆ die deutsche Bundesregierung soll sich deshalb für eine europäische Politik der öffentlichen Daseinsvorsorge einsetzen.

6. 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.

Entsprechend stellt sich auch die Frage eines geeigneten internationalen Regelwerks für ausländische Direktinvestitionen.

Wir lehnen ein solches Regelwerk nicht grundsätzlich ab. Ein multilateraler Investitionsrahmen, der einen grundlegenden Investitionsschutz bei Direktinvestitionen an die Einhaltung internationaler Umwelt- und Sozialnormen knüpft und sie in die developmentpolitischen Prioritäten des Investitionslandes einbindet, könnte den Beitrag von Direktinvestitionen zu Entwicklung und Beschäftigung sowie zu höheren sozialen und ökologischen Standards stärken.

Auf der WTO-Ministerkonferenz von Doha sind die Themen Investitionen und Wettbewerb in das Arbeitsprogramm der WTO für die nächsten 2 Jahre aufgenommen worden.

Für diese Themen ist die WTO jedoch nicht der geeignete Rahmen; denn das Ziel der Regierungen, die sich für Investitionsverhandlungen in der WTO einsetzen, ist allein die Liberalisierung der nationalen Investitionsregime und die Eingrenzung ohnehin beschränkter nationaler Regelungskompetenzen. Auch die Anwendung allgemeiner WTO-Prinzipien wie der Inländerbehandlung auf Investitionen kann developmentpolitischen Zielsetzungen entgegenstehen, wenn z.B. eine bevorzugte Behandlung inländischer Klein- und Mittelunternehmen zur Herausbildung einer tragfähigen industriellen Basis erforderlich ist. Die Verhandlungen in GATT und WTO haben in der Vergangenheit wenig Fortschritt bei der Priorität für internationale Umweltabkommen gebracht und Menschenrechte sowie Kernarbeitsnormen komplett ausgeblendet. Dies ist keine Grundlage, auf der innerhalb der WTO eine Investitionsordnung zu erwarten ist, deren Zielvorgabe nicht Liberalisierung, sondern Entwicklung und sozialer Fortschritt wäre.

Wir fordern deshalb die Bundesregierung dazu auf:

- ◆ sich für eine internationale Investitionsordnung jenseits der WTO einzusetzen, die soziale, umweltpolitische

und menschenrechtliche Mindeststandards zur Grundlage hat. Eine internationale Investitionsordnung darf die Spielräume für staatliche Handlungsfreiheit nicht unterminieren, sondern muss staatliche Auflagen des Investitionslandes entsprechend seinen eigenen Auffassungen und Entscheidungen über den Entwicklungsprozess ausdrücklich ermöglichen.

Auch die in der WTO beschlossenen Vorverhandlungen zum Thema Wettbewerb gehen in die falsche Richtung. Wir fordern deshalb:

- ◆ eine international eingriffsfähige Wettbewerbsbehörde, welche mit der Kontrolle von Großfusionen, marktbeherrschenden Stellungen und wettbewerbsbeschränkenden Geschäftspraktiken betraut wird. Eine solche Institution sollte aufgrund des möglichen Zielkonflikts von Handels- und Wettbewerbspolitik außerhalb der WTO angesiedelt sein. Denn aufgrund gemeinwohlorientierter Zielbestimmungen, wie etwa Universaldienstverpflichtungen, können Beschränkungen des Marktzutritts und die Gewährung bestimmter ausschließlicher Rechte, z.B. Gebietsmonopole kommunaler Wasserbetriebe, gerechtfertigt sein.

Bedingt durch die Standortkonkurrenz um Investitionen haben sich viele Regierungen auf einen Steuerwettbewerb eingelassen, der die Einnahmenbasis der Staaten gefährdet. Dadurch hat sich die Steuerbelastung kontinuierlich zu Gunsten der Unternehmen und zu Lasten der Lohnabhängigen und der Verbraucherinnen und Verbraucher entwickelt.

Wir fordern die Bundesregierung auf, alles Mögliche zu tun, um den unlauteren internationalen Steuerwettbewerb bei den Unternehmenssteuern einzugrenzen und auch international eine Mindestbesteuerung der Unternehmen zu erreichen.

Dazu können die folgenden Maßnahmen geeignet sein:

- ◆ langfristige Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen und Annäherung, eventuell auch Harmonisierung der Steuersätze in der EU;
- ◆ kurzfristig konsequente Anwendung des Sitzlandprinzips. Gewinne international tätiger Unternehmen sollen von den Finanzbehörden des Investitionslandes an die Finanzbehörden im Land des Unternehmenssitzes gemeldet werden. Lag die Besteuerung im Ausland unter der Inlandsbesteuerung, kann dann eine Nachbesteuerung erfolgen.

7. Demokratisierung des Globalisierungsprozesses

Die Unterzeichner dieser Erklärung sind sich darin einig, dass zu einer politischen Gestaltung des Globalisierungsprozesses auch seine umfassende Demokratisierung gehört. Da neoliberale Globalisierung sowohl auf nationaler, regionaler (europäischer) und internationaler Ebene vorangetrieben wird, gibt es auf allen diesen Ebenen

Demokratisierungsbedarf. Die Weichenstellungen für die fortschreitende Handelsliberalisierung bspw. werden zugleich in der Bundeshauptstadt Berlin, bei der EU-Kommission in Brüssel wie auch am Sitz der WTO in Genf vorgenommen. An allen drei Orten jedoch haben zivilgesellschaftliche Gruppen (Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen, Bürgerbewegungen) einen ungleich schwierigeren Zugang zu Informationen als die Lobbyverbände der Wirtschaft. Oftmals werden selbst Parlamentarier nur verspätet, mangelhaft oder irreführend von den jeweils zuständigen Ministerien informiert. Jedoch beschränkt sich effektive Partizipation nicht nur auf gleichberechtigten Zugang zu Informationen. Hinzu kommen müssen Anhörungsrechte und Verfahren für die frühzeitige Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in wichtige Entscheidungen auf dem Gebiet der internationalen Wirtschaftspolitik.

Zur Demokratisierung des Globalisierungsprozesses gehört aber auch, dass die Repräsentation der Entwicklungsländer und ihrer jeweiligen Zivilgesellschaften in den internationalen Institutionen deutlich verbessert wird. Dazu müssen oft noch demokratische Strukturen und ausreichende Kapazitäten in diesen Ländern entwickelt werden. Schließlich sei daran erinnert, dass Demokratie auch Nähe braucht. Effektive politische Partizipation verlangt, dass Entscheidungen so lokal wie möglich, so international wie nötig getroffen werden. Welche konkreten Entscheidungen am sinnvollsten auf welchen Ebenen zu treffen sind, muss immer wieder neu überdacht werden.

Wir fordern daher von der Bundesregierung,

- ◆ dass sie Demokratisierungsprozesse und –bemühungen in Entwicklungsländern durch Beratung und Finanzierung beim Aufbau demokratischer Institutionen und Strukturen unterstützt;
- ◆ dass sie sich sowohl auf der nationalen, wie auch auf der europäischen und internationalen Ebene für zeit-

gerechte Information und Teilhabe *aller* gesellschaftlichen Interessengruppen einsetzt;

- ◆ dass sie sich für eine gleichberechtigte Beteiligung der Entwicklungsländer in den Entscheidungsgremien der internationalen Wirtschafts- und Finanzinstitutionen, insbesondere der WTO, des IWF und der Weltbank, stark macht. Politische Teilhabemöglichkeiten für zivilgesellschaftliche Akteure aus den Industrie- und Entwicklungsländern müssen verankert werden;
- ◆ dass sie sich für die Einführung eines Individualbeschwerdeverfahrens zum Sozialpakt der Vereinten Nationen einsetzt.
- ◆ Ergänzend bedarf es der Unterstützung von unabhängigen Beratungseinrichtungen bspw. im internationalen Wirtschaftsrecht sowie der Förderung der politischen Teilhabemöglichkeiten zivilgesellschaftlicher Akteure in den Entwicklungsländern selbst.
- ◆ Ferner sollte die Bundesregierung selbst eine Vorreiterrolle einnehmen und Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen und alle anderen interessierten Gruppen rechtzeitig über anstehende Verhandlungen auf europäischer und internationaler Ebene informieren sowie dafür effektive Teilnahmeformen entwickeln.
- ◆ Wichtige Verhandlungsdokumente dürfen dabei nicht nur selektiv den Interessenverbänden der Wirtschaft zugeleitet werden, sondern müssen gleichberechtigt allen gesellschaftlichen Gruppen zugänglich sein.

Nur wenn es gelingt, eine breite gesellschaftliche Partizipation zu Fragen internationaler Wirtschaftspolitik herzustellen, wird es möglich sein, den sozialen und ökologischen Verwerfungen der neoliberalen Globalisierung eine Globalisierung von sozialer Gerechtigkeit und ökologischer Nachhaltigkeit entgegenzusetzen.

Berlin, 05. Dezember 2002

Das Nord-Süd-Netz im DGB Bildungswerk

Das wesentliche Aktionsfeld des Nord-Süd-Netzes im DGB Bildungswerk ist die Durchführung und Förderung entwicklungspolitischer Bildungsarbeit für ArbeitnehmerInnen in Deutschland.

Die Grundüberlegung für diese Arbeit war und ist, dass die Gewerkschaften immer mehr gefordert sind, sich in die notwendige Gestaltung einer globalen Strukturpolitik einzumischen, die sich aus den ständig wachsenden Problemen des Globalisierungsprozesses ergeben. Vor dem Hintergrund globaler Verschuldungs- und Finanzkrisen, einer ständig weiter wachsenden internationalen Arbeitsteilung, bei der vor allem soziale Standards unberücksichtigt bleiben, einer Weltmarktpolitik deutscher Konzerne, Umweltprobleme die in ihren globalen Dimensionen nicht mehr allein nationalstaatlich zu lösen sind, werden seit 1987 die Diskussionen zu diesen Themen im Rahmen des Nord-Süd-Netzes in den Gewerkschaften gefördert und den globalen Themen der Stellenwert gegeben, der ihnen zukommen muss.

Das Nord-Süd-Netz organisiert regelmäßig Seminare, Workshops und internationale Tagungen zu Fragen der Globalisierung, der Nord-Süd-Beziehungen und der internationalen Gewerkschaftsarbeit.

In einem engen Zusammenhang mit dieser Arbeit stehen Projekte mit Partnern im Süden v.a. in Brasilien und dem südlichen Afrika. Nicht ohne Grund konzentriert sich die Arbeit im Süden vor allem auf Brasilien und Südafrika, denn deutsche Unternehmen sind in Brasilien mit über 1.200 und in Südafrika mit etwa 500 Niederlassungen präsent. Unsere Partner dort sind Gewerkschaften, Bildungseinrichtungen und gewerkschaftsnahe Institute. Alle Projekte des Nord-Süd-Netzes folgen dem zentralen Anliegen unsere gewerkschaftlichen Partner in Brasilien und Südafrika bei ihrem Ziel internationale anerkannte Sozialstandards in ihrem Land durchzusetzen.

Die Förderung des Dialogs zwischen Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen ist ein weiterer wichtiger Teil der Arbeit des Nord-Süd-Netzes.

Weitere Informationen: www.dgb-bildungswerk.de



terre des hommes

terre des hommes Deutschland ist ein entwicklungspolitisches Kinderhilfswerk und fördert etwa 350 Projekte in 29 Ländern der Erde. Darunter sind Ausbildungsprojekte, Initiativen für Straßenkinder, arbeitende Kinder, Kinder in der Prostitution und Flüchtlingskinder. terre des hommes ist Träger des DZI-Spendensiegels.



terre des
hommes

terre des hommes unterstützt Menschen dabei, sich selbst von Unterdrückung und wirtschaftlicher Not zu befreien und ihre Vorstellungen eines menschenwürdigen Daseins umsetzen zu können. Es werden keine Entwicklungshelfer entsendet, sondern einheimische Initiativen gefördert: mit Geld, Beratung und Vernetzungsmöglichkeiten. terre des hommes ist ein französischer Begriff und bedeutet Erde der Menschlichkeit.

terre des hommes versucht durch Kampagnen, Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit die deutsche Politik und Wirtschaft im Interesse der Kinder, die unter Armut, Ausbeutung oder Kriegsfolgen leiden, zu beeinflussen. terre des hommes-Arbeitsgruppen sind ehrenamtlich in 150 deutschen Städten und Gemeinden aktiv. Sie engagieren sich für Entwicklungspolitik auf lokaler Ebene, organisieren Veranstaltungen, arbeiten in Flüchtlingsräten mit und sammeln Spenden für die Projektarbeit. In der terre des hommes-Geschäftsstelle in Osnabrück arbeiten etwa 80 hauptamtliche Mitarbeiter.

Weitere Informationen: www.tdh.de

Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung (WEED)

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 Armuts- und Umweltprobleme zu schaffen.

Die sozialen und ökologischen Auswirkungen der Globalisierung verlangen nach einer Wende in der Finanz-, Wirtschafts- und Umweltpolitik hin zu mehr sozialer Gerechtigkeit und ökologischer Tragfähigkeit. WEED will die Mitverantwortung der Industrienationen für die ungerechte Weltwirtschaftsordnung und globale Umweltzerstörung stärker ins Zentrum der Arbeit sozialer Bewegungen und Nichtregierungsorganisationen rücken.

WEED engagiert sich in nationalen und internationalen Netzwerken und führt Organisationen und Initiativen in Nord und Süd zusammen. Mitglieder von WEED arbeiten in unterschiedlichen Bereichen und Institutionen, die mit Fragen der globalen Entwicklung zu tun haben.

Die Themenschwerpunkte von WEED:

- 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

Weitere Informationen: www.weed-online.org



weed