

Unternehmen in der Pflicht

Internationale Ansätze zur (Selbst-) Regulierung der Wirtschaft

Arbeitspapier zum Prozess „Finanzierung
für Entwicklung“ der Vereinten Nationen

GLOBAL POLICY FORUM

 HEINRICH BÖLL STIFTUNG

Unternehmen in der Pflicht

Internationale Ansätze zur (Selbst-) Regulierung der Wirtschaft
Hintergrundpapier zum Prozess „Finanzierung für Entwicklung“ der Vereinten Nationen
von James A. Paul und Jason Garred, Global Policy Forum

ISBN: 3-9806757-3-4

Herausgeber:

Global Policy Forum
777 UN Plaza, Suite 7G
New York, NY 10017
Tel.: +212 - 557 - 3161
Fax: +212 - 557 - 3165
E-Mail: globalpolicy@globalpolicy.org
Internet: <http://www.globalpolicy.org>
Kontakt: James A. Paul

Heinrich-Böll-Stiftung
Hackesche Höfe
Rosenthaler Strasse 40/41
D-10178 Berlin
Tel.: +49 - 30 - 285 340
Fax: +49 - 30 - 285 34 109
E-Mail: info@boell.de
Internet: <http://www.boell.de>
Kontakt: Klaus Linsenmeier

Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V. (WEED)
Bertha-von-Suttner-Platz 13
D-53111 Bonn
Tel.: +49 - 228 - 766130
Fax: +49 - 228 - 696470
E-Mail: weed@weedbonn.org
Internet: <http://www.weedbonn.org>
Kontakt: Jens Martens

Übersetzung:

Thomas Siebold

Redaktionelle Bearbeitung:

Roland Hain, Jens Martens

Gestaltung:

Klaus Schilder

Preis:

DM 5,- oder 2,56 Euro (zuzüglich Versandkosten)

Bonn, Dezember 2000

INHALT

| | SEITE |
|-------------------------------------|-------|
| HINTERGRUND..... | 3 |
| FREIWILLIGE KODIZES..... | 5 |
| RECHTLICH-REGULATIVE ANSÄTZE..... | 8 |
| ZUSAMMENFASSUNG DER VORSCHLÄGE..... | 14 |

Dieses Arbeitspapier wurde im Zusammenhang eines Workshops über „Corporate Investments: Towards Accountable Development“ erstellt, der am 8. November 2000 in New York vom **Global Policy Forum, WEED** und der **Heinrich-Böll-Stiftung** veranstaltet wurde. Das Arbeitspapier bietet Hintergrundinformationen und macht Empfehlungen für die Regierungsverhandlungen zur internationalen Konferenz der Vereinten Nationen über „Finanzierung für Entwicklung“, die 2002 stattfinden soll. Es befasst sich insbesondere mit dem Konferenzthema „ausländische Direktinvestitionen“ unter der offiziellen Rubrik „Verbesserung der Entwicklungswirkung von Investitionen Transnationaler Unternehmen“. Unser Dank gilt vielen NGO-Vertretern, Mitarbeitern des UN-Sekretariats und anderer UN-Agenturen, Delegierten und anderen Experten, die an dem Workshop teilnahmen und zur Entwicklung dieses Arbeitspapiers beitrugen.

Diese Veröffentlichung ist die erste in einer Reihe von Texten, die parallel zum FfD-Prozess vom **Global Policy Forum, WEED** und der **Heinrich-Böll-Stiftung** herausgegeben werden. Weitere Arbeitspapiere erscheinen 2001 zu den Themen:

- **Zukunft der öffentlichen Entwicklungsfinanzierung**
- **Globale Steuern**
- **Governance des internationalen Systems der Entwicklungsfinanzierung**

HINTERGRUND

Seit es Staaten gibt, haben Monarchen und Regierungen regelmäßig Regeln für wirtschaftliche Aktivität aufgestellt und damit auf Forderungen der Bürger reagiert, eine gerechtere und besser funktionierende Gesellschaft zu schaffen. Der moderne Nationalstaat folgte dieser langen Tradition. Bürger verlangten zunehmend neue und schärfere Regeln, die sie in der Ära des nationalen *Laissez-faire*-Kapitalismus schützen sollten, indem sie die Macht von Investoren und Unternehmern einschränkten: um Kinderarbeit zu verhindern, gesunde Lebensmittel und Medikamente oder die Sicherheit bei Bahn- und Flugreisen zu garantieren oder um die Stabilität von Banken und Finanzmärkten zu verbessern. Einige verlangten vom Staat sogar weitergehende wirtschaftliche Verantwortung zu übernehmen, indem dieser Firmen direkt leitet und so sozialen Prioritäten besser zum Durchbruch verhilft.

Regulierungsinitiativen machten nicht an nationalen Grenzen halt. Mitte des 19. Jahrhunderts sahen europäische Regierungen die Notwendigkeit, Regeln auf einer „internationalen“ (d.h. vor allem westeuropäischen) Ebene zu schaffen. Auf zwischenstaatlichen Konferenzen in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts ging es um viele solcher Fragen. Einige waren vorrangig für Investoren von Interesse, etwa die Standardisierung und Anbindung von Eisenbahn- und Telegrafensystemen, präzisere See- und Fischereigesetze und erweiterte Urheberrechtsprinzipien. Die Zusammenarbeit im Bereich von Telegrafie und Post entwickelte sich ebenfalls auf diese Weise. Sogar die Frage des Duellierens wurde international beraten. Aber es kamen auch Fragen auf, die von direktem Interesse für die damals neuen Wählerschaften und die Gewerkschaftsbewegungen waren – etwa Hygiene, Sklaverei und Arbeitsbedingungen. In jenen Jahren wurden öffentliche internationale Einrichtungen geschaffen, die diese Regeln kodifizieren und stärken sollten, darunter die Internationale Tele-

grafunion, das Internationale Seeamt, die Metric Union, die Internationale Patentunion und der Weltpostverein. Der *International Association of Labour Legislation*, Vorgänger der ILO, wurde 1901 gegründet, um die Arbeitsbedingungen zu verbessern und zu standardisieren. Diese neuen Organisationen waren die Vorläufer des Völkerbundes und der Vereinten Nationen.

Internationale Regeln, die über Investitionen und wirtschaftliche Aktivität wachen, sind offensichtlich keine neue Idee oder eine neue Praxis. Aber obwohl solche Initiativen eine über 150jährige Geschichte haben, blieben sie auf der internationalen Ebene, verglichen mit den im nationalstaatlichen Rahmen bestehenden Regeln, sehr schwach. In einer Ära zunehmender Globalisierung von Kapital und grenzüberschreitender Operationen aller großen Unternehmen stellen besorgte Bürger heute erneut die Frage nach internationalen Normen und Regeln. Die Regeln, die eine friedlichere Gesellschaft innerhalb der nationalen Grenzen befördert haben, sind nicht länger ausreichend angesichts der offenen Grenzen und Märkte eines globalen Wirtschaftssystems. Eine Reihe von Wirtschaftskrisen Ende der neunziger Jahre hat dies überdeutlich gezeigt, ebenso wie andere Probleme auf globaler Ebene wie Klimaveränderung, Giftmüllverklappung, kriminelle Geldwäsche und Steuerhinterziehung.

Auf der nationalen Ebene gehören zu den wirtschaftlichen Regelwerken in allen reichen Ländern auch Kodizes (*Codes of Conduct*), die sich Industrien selbst gegeben haben, in den USA etwa die *Securities Industry Association* oder die *Motion Picture Industry Association*. Meist sind solche Regeln jedoch nicht als freiwillige Kodizes, sondern als bindende Vorschriften oder Gesetze festgeschrieben und werden von der nationalen Regierung durchgesetzt. Sie verlangen von den Unternehmen, Fakten über

ihre Finanzen und andere Aspekte ihres Handelns öffentlich zu machen. Sie regeln den Wettbewerb und verhindern monopolistisches Verhalten. Sie überwachen Finanzmärkte, um Insiderhandel oder geheime Absprachen zur Marktmanipulation zu verhindern. Sie verlangen von Banken, vernünftige Reserven zu halten, Kredite fair zu vergeben und ähnliches. Die meisten dieser Regeln wurden geschaffen, wenn auf grob missbräuchliches Verhalten von Unternehmen ein öffentlicher Aufschrei folgte. Sie fördern ein stabileres und stärker gemeinwohlorientiertes Wirtschaftssystem. Firmen und Investoren, die solchen Regeln unterliegen, erkennen diese häufig (wenn auch zuweilen widerwillig) als vernünftig und sogar notwendig an.

Andere Arten von Regeln und Vorschriften beziehen sich auf soziale Ziele. Sozialversicherungspflicht, das Vereinigungsrecht von Arbeitnehmern, Antidiskriminierungsgesetze, Gesetze zum Schutz von Arbeitsbedingungen und -zeiten – sie werden heute oft als selbstverständlich hingenommen, doch musste für sie in langen und häufig bitteren politischen Kämpfen gefochten werden. Andere Vorschriften schützen die Konsumenten und sichern Umweltstandards. Wenn solche Regeln einmal gelten, setzen die Verwaltungen sie nicht immer gleichermaßen entschieden um. Ihre Schutzwirkung hängt von dem sich ständig verändernden Gleichgewicht der politischen Kräfte ab. Aber wo auch immer sich das Gleichgewicht befindet, diese Regeln bilden einen Kernbestandteil des gültigen Gesellschaftsvertrages (*contract social*), der das Leben aller Bürger beeinflusst.

Es erscheint vernünftig, diese Regeln zunehmend auch auf internationaler Ebene anzuwenden. Einige zwischenstaatliche Einrichtungen, insbesondere die Internationale Arbeitsorganisation (ILO), haben versucht, diese Regeln auf alle Staaten auszuweiten. Dem

liegt die Vorstellung zugrunde, diese Normen würden schrittweise auch in den ärmeren Ländern in nationales Recht einfließen – in dem Maße, in dem sich ihre sozialen und politischen Strukturen infolge wirtschaftlicher Entwicklung denen der reicheren Länder immer mehr angleichen. Die *International Social Security Association*, die sich mit Renten- und Versicherungssystemen beschäftigt, geht von derselben Vorstellung aus. Derartige Bemühungen gibt es seit fast einem Jahrhundert, doch die globale Ökonomie hat die armen Länder nicht auf das Niveau der reichen gebracht. Damit fehlen auch die Voraussetzungen für eine Harmonisierung von Regeln auf einer wirklich internationalen Basis – sie wird sich nicht von selbst ergeben.

Heute erscheint es überholt, Regeln auf der nationalen Ebene entwickeln und einführen zu wollen, da nationale Regierungen weniger als früher in der Lage sind, die Aktivitäten von Mega-Unternehmen zu regulieren und die Wirtschaftsaktivität in einer Welt globaler Märkte zu kontrollieren. Durch Zusammenschlüsse sind Unternehmen rasant gewachsen, und die sechs größten Unternehmen rangieren heute direkt hinter den sieben größten Nationalstaaten, wenn man Unternehmenseinnahmen mit Staatseinnahmen gleichsetzt. Dies bedeutet, dass Unternehmen erheblich reicher und mächtiger als die meisten Staaten sind, die sie zu kontrollieren hätten. Angesichts dieser Tatsache kann heute nur ein globaler Regulierungsansatz erfolgreich sein. Doch obwohl immer mehr Wirtschaftsaktivitäten auf internationaler Ebene stattfinden, ist die globale Gesellschaft zögerlich, ein neues, auf Regeln basierendes globales Wirtschaftssystem zu schaffen.

Einige wichtige neue Regeln sind entstanden – in einigen wenigen Fällen recht schnell. Regierungen erkannten die Bedrohung der Ozonschicht des Planeten und verabschiedeten rasch strenge Vorschriften, um die Produktion ozonschädigender Chemikalien wie der FCKW auslaufen zu lassen. Glücklicherweise hatten die Hauptproduzenten bereits alternative Produkte entwickelt und unterstützten deshalb die neuen Regeln. Im Allgemeinen hat die Transnationalisierung der Regulierung jedoch nicht mit der Transnatio-

nalisierung der Investitionen Schritt gehalten.

Die Globalisierung hat vielmehr die Regulierung auch auf der nationalen Ebene geschwächt, und zwar durch eine Kombination aus Investorendruck, neuen internationalen Handelsregeln und einer geschwächten Steuerbasis. Viele Länder haben Sonderwirtschaftszonen eingerichtet, die nicht nur steuerbefreit, sondern auch frei von praktisch allen regulierenden Vorschriften sind. Außerdem haben Haushaltskürzungen bewirkt, daß selbst die wenigen bestehenden Vorschriften oft nicht effektiv durchgesetzt werden können.

Bestrebt, die Märkte global zu öffnen, sind Investoren in den vergangenen 20 Jahren zunehmend kritischer gegenüber nationalen Investitionsregeln und Vorschriften geworden. Sie haben damit einer neoliberalen Wirtschafts-ideologie zum Aufschwung verholfen, die Deregulierung als universales Prinzip von Rationalität und Prosperität begreift. Einige konservative Ökonomen und Kommentatoren bezeichnen Regulierung sogar als „Repression“ und spielen damit auf die Willkürakte von Diktatoren an. Es ist nicht überraschend, dass Mega-Unternehmen es vorziehen, ihr Geschäft ohne regulierende Aufsicht weiter zu betreiben. Unter diesen Umständen mögen die politischen Aussichten für neue globale Regulierungsinitiativen trübe sein. Dennoch wächst eine globale politische Bewegung heran, die mehr Bürgerkontrolle über das transnationale Kapital fordert. Massendemonstrationen in Seattle, Washington, Prag und anderen Städten drücken die öffentliche Empörung aus und drängen auf Lösungen. Sogar die Weltbank spricht inzwischen von der „Unzulänglichkeit des Regulierungsrahmens und der Überwachung, sowohl auf der globalen als auch auf der Länderebene.“ (Weltbank 2000)

Während Unternehmen die Vorschriften in ihren Heimatländern beachten, missachten sie häufig Arbeits- und Menschenrechte sowie Umweltstandards in anderen und vor allem in armen Ländern. Shell, Nike und The Gap – große Unternehmen, die den Konsumenten täglich begegnen, haben grundlegendste Menschenrechte und faire Arbeitsbedingungen verletzt. Verschiedene Transnationale Unter-

nehmen (TNU) arbeiten in armen Ländern noch immer mit wesentlich niedrigeren Umweltstandards als in ihren Heimatländern, die meist in Nordamerika, Europa oder Japan liegen. In nördlichen Finanzzentren ansässiges Finanzkapital leistet häufig Beihilfe zu höchst profitabler Steuerhinterziehung und Geldwäsche, versteckt Gelder in Dutzenden von *offshore*-Finanzplätzen und umgeht und unterminiert in zunehmenden Maße nationale Vorschriften und Steuersysteme. Währungs- oder Finanzmarktspekulationen mögen einige Investoren von „Hedgingfonds“ reicher machen, aber sie führen Millionen von Menschen in Armut und stürzen ganze Ökonomien in Aufruhr und Krisen. Persönlichkeiten des Establishments wie der Investor George Soros, der frühere Weltbank-Vizepräsident Joseph Stiglitz und der Harvard-Ökonom Jeffrey Sachs haben jüngst eingestanden, dass der schrankenlose globale Kapitalismus in seiner derzeitigen Form nicht akzeptabel ist.

Nationale Regeln für Investitionen reichen nicht länger aus; die internationale Gemeinschaft muss einen globalen Rahmen für solche Regeln schaffen. Der UN-Prozess „Finanzierung für Entwicklung“ bietet einen idealen Ort, um derartige Ideen zu diskutieren. Wir sind allerdings von einer Einigung, welche Form diese Regeln annehmen sollten, noch weit entfernt. Viele Kritiker der Unternehmensglobalisierung favorisieren eine Rückkehr zu stärkerer nationaler Regulierung, eine Perspektive, die eine protektionistische Gegenreaktion widerspiegelt. Stimmen von Unternehmensseite insistieren auf der anderen Seite darauf, dass der Globus das Spielfeld sein muss und dass formelle globale Regeln die „New Economy“ ruinieren würden. Diese brauchen äußerstenfalls lockere freiwillige Kodizes. Wenn aber freiwillige Kodizes zu schwach sind und ungleich angewandt werden, müssen die Fürsprecher weitergehender globaler Regulierung eine institutionelle Basis für bindende Regime finden. Wenn ein weltweiter Souverän fehlt – welche Institutionen können auf globaler Ebene bindende Regeln annehmen und durchsetzen?

Im folgenden werden wir sowohl freiwillige Kodizes als auch bindende Vorschriften als Modelle der Regulierung transnationaler Investitionen diskutieren.

FREIWILLIGE KODIZES

In der jüngeren Vergangenheit haben viele NGOs freiwillige Kodizes als ein Mittel befürwortet, Transnationale Unternehmen und Investoren auf soziale Verantwortung zu verpflichten. Solche Kodizes sind nicht neu. Freiwillige Kodizes der Industrie gehen mindestens auf das 19. Jahrhundert zurück. Bei der Betrachtung solcher Kodizes ist es nützlich, sie hinsichtlich ihrer Urheber zu unterscheiden: Urheber sind entweder Unternehmensverbände, zwischenstaatliche Einrichtungen oder NGOs und andere zivilgesellschaftliche Gruppen. Allein auf Unternehmensinitiative basierende Kodizes sind, wie wir sehen werden, tendenziell ineffektiv, während von NGOs (oder mit ihrer aktiven Beteiligung) geschaffene Kodizes am ehesten zu wirksamen Ergebnissen führen.

Eine Reihe von Kodizes sind in den siebziger Jahren eingeführt worden. Viele entstanden infolge des Drucks von Anti-Apartheid-Kampagnen und der wachsenden Umweltbewegung. Auf diesen Druck reagierend verabschiedete die Internationale Handelskammer 1972 einen Verhaltenskodex für internationale Investitionen. 1991, kurz vor der Rio-Konferenz der UN, gab sie sich einen neuen Kodex, der als **The Business Charter for Sustainable Development** bekannt wurde. Shell, ein Pionier bei Unternehmenskodizes, hat seit 1976 ein eigenes *Statement of General Business Principles*.

1977 schlug Rev. Leon Sullivan eine Reihe von Regeln für Auslandsinvestitionen im Apartheid-Südafrika vor, die als **Sullivan-Prinzipien** bekannt wurden. Diese Prinzipien sollten als Messlatte für das Verhalten von Auslandsfirmen dienen und waren als Alternative zur pauschalen Verurteilung für alle Firmen gedacht, die Geschäfte mit dem Apartheidstaat machten. Unternehmen, die die Sullivan-Kriterien nicht erfüllten, wurden als legitime Ziele für Disinvestment-Kampagnen von Anti-Apartheid-Gruppen angesehen. Viele

Anti-Apartheid-Kämpfer waren zu jener Zeit der Ansicht, dass die Sullivan-Prinzipien nicht eindeutig genug seien. Sullivan selbst, Pastor der *Zion Baptist Church* in Philadelphia, war zu jener Zeit Mitglied im Vorstand von General Motors, eine Position, die er über zwanzig Jahre inne hatte. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedete eine Resolution, die mit einem allgemeinen Investitionsembargo weit über Sullivan hinausging. Dennoch bleiben die Sullivan-Prinzipien ein häufig zitiertes, obgleich ambivalenter Meilenstein in der Entwicklung der freiwilligen Kodizes.

Die **MacBride-Prinzipien**, 1984 vom *Irish National Caucus* (einer in Washington ansässigen NGO) aufgestellt und ursprünglich vom irischen Staatsmann und Nobelpreisträger Sean MacBride entwickelt, liefern ein wichtiges Beispiel für Regeln, die von einer unabhängigen Bürgerorganisation geschaffen wurden. Sie beziehen sich auf berufliche Diskriminierung in Nordirland. Nach Kampagnen von Lobbys und Initiativen von Investoren genießen diese Prinzipien große Unterstützung und Legitimität. Viele in Nordirland tätige TNU halten sich an diese Regeln.

Heute argumentieren viele Unternehmenslenker und Politikexperten, dass globale Regulierung unrealistisch und freiwillige Kodizes der beste Weg zu verantwortlicher Investitionstätigkeit seien. Unternehmen oder Gruppen von Unternehmen werden daher gedrängt, eine Reihe von Standards, gegebenenfalls in Abstimmung mit ihren *Stakeholdern*, im Hinblick auf Arbeitsrechte, Umweltbelange und andere soziale Verantwortlichkeiten zu entwerfen und diese Standards dann in ihren Geschäftsplan aufzunehmen. Arbeit, Menschenrechte und Umwelt würden so durch die Unternehmen selbst geschützt, es bedürfe weder zwischenstaatlicher Verhandlungen noch regulierender Eingriffe. Folgt man den Fürsprechern dieses Ansatzes, so

würden Unternehmen diese Selbstverpflichtungen beachten, weil sonst Konsumentenproteste und Imageschäden drohten.

Die Befürworter argumentieren auch damit, dass freiwillige Kodizes auf einem sich rasch entwickelnden globalen Marktplatz schneller und „flexibler“ angenommen werden könnten als regulierende Vorgaben. Regierungen von Staaten wie den USA und Australien setzen sich inzwischen für freiwillige Kodizes ein, wie am Beispiel von Präsident Clintons **Apparel Industry Partnership** deutlich wurde; 1996 begonnen führte sie 1997 zu einem Kodex. Seit 1992, als die Vereinten Nationen die Verhandlungen für einen Verhaltenskodex für Transnationale Unternehmen unter dem Druck der Vereinigten Staaten und Großbritannien (und anderen) abbrachen, erscheinen freiwillige Kodizes als vielversprechende Alternative. Befürworter weisen auch darauf hin, dass solche Kodizes weit weniger Verwaltungskosten verursachen, da keine Bürokratie gebraucht wird, um die Regeln zu überwachen und ihre Umsetzung durchzusetzen. Diese Aufgabe könnte ja durch die Öffentlichkeit übernommen werden.

Leider haben freiwillige Kodizes viele Schwächen – so viele, dass es schwer fällt, einen einzigen Fall zu nennen, der ein uneingeschränkter Erfolg wäre. Diese Kodizes sind häufig vage Prinzipienklärungen, die ungeeignet sind, in konkreten Situationen als verlässliche Verhaltensrichtlinien zu dienen. Sie enthalten im allgemeinen weder Beschwerdevverfahren, noch bilden sie die Basis für juristische Ansprüche oder Wiedergutmachung. Kodizes sind häufig nicht transparent; ihre Durchsetzung (oder Nicht-Durchsetzung) ist eine interne Unternehmensangelegenheit und liegt nicht selten in der Verantwortung kleiner Monitoring-Einrichtungen, die Unternehmensdruck ausgesetzt sind oder kooptiert werden können.

Unternehmen unterwerfen sich Kodizes oft erst, wenn sie öffentlichem Druck oder negativer Publicity ausgesetzt sind. Dies hat zur Folge, dass Kodizes überwiegend in den Wirtschaftssektoren angewendet werden, die besonders verwundbar gegenüber Konsumentendruck und Boykotten sind und die deshalb besonders darauf bedacht sein müssen, angesehene Markennamen zu bewahren. Folgerichtig findet sich der Löwenanteil der Kodizes in der Konsumgüterindustrie, vor allem im Bekleidungs- und Ölsektor.

Einige NGOs haben durch selektive Aktienkäufe und Aktionärsaktionen Druck auf Unternehmen ausgeübt. Die Bewegung der „kritischen Aktionäre“ hat (Prüf-)Kriterien für den Aktienkauf sozial bewusster Investoren entwickelt. Ethische Investmentfonds, Rentenversicherungen, Gewerkschaftsstiftungen, Kirchen, Krankenhäuser, Universitäten und Berufsvereinigungen haben solche Kriterien für ihre Investitionsentscheidungen übernommen. Solchermaßen selektives Investieren kann Druck auf Unternehmen ausüben, indem der Aktienkurs von Unternehmen, die die geforderten Kriterien nicht erfüllen, im Vergleich zu anderen Unternehmen sinkt.

NGOs haben Unternehmen darüber hinaus durch öffentliche Anhörungen, Produktboykotte, Straßentheater, die Nutzung der Massenmedien und andere Formen der öffentlichen Aufklärung unter Druck gesetzt. Einige Kampagnen versuchen sogar Medien, die Werbung veröffentlichen und Sportveranstaltungen, die Sponsorengelder umstrittener Unternehmen akzeptieren, unter Druck zu setzen. Ein komplementärer Ansatz vergibt an jene Produkte und Unternehmen Gütesiegel, deren Verhalten als kriterienkonform erachtet wird – Siegel, mit denen Konsumenten ermutigt werden, die Kriterien in ihre Kaufentscheidung einzubeziehen.

Die Kampagne der NGO INFACT gegen den Schweizer Konzern Nestlé verlangte, die Vermarktung von Baby-Milchpulver in armen Ländern einzustellen, weil das mit unsauberem Wasser angerührte Pulver bei vielen Säuglingen zum Tode geführt hatte. Der INFACT-Boykott, der an Konsumenten appellierte, keine Nestlé-Produkte zu kaufen, begann 1977 und war eine der

wichtigsten Kampagnen, um Unternehmen zur Rechenschaft zu ziehen. Sie erreichte schließlich zehn Länder, erhielt die aktive Unterstützung von UNICEF und der WHO und dauerte bis 1986, als Nestlé eine Übereinkunft mit INFACT und seinen Partnern unterzeichnete. 1981 veranlasste die Kampagne die Weltgesundheitsorganisation einen **Internationalen Kodex für die Vermarktung von Muttermilchersatznahrung** zu schaffen.

Trotz einiger solcher hochwirksamen Kampagnen unterwirft sich nur ein kleiner Prozentsatz von Unternehmen überhaupt Kodizes – weniger als zehn Prozent der in den USA ansässigen TNU, nach einem Artikel des *Natural Heritage Institute* (Leighton/Getzler 1998).

Kodizes sind in dem besonders wichtigen Finanzsektor fast nicht existent, obwohl „kritische“ Investmentfonds (wie die **Calvert-Gruppe**) populär geworden sind und inzwischen ein kleines, aber wachsendes Segment der Finanzdienstleistungsindustrie darstellen. Immer mehr Rentenversicherungen und andere geschlossene Investmentfonds benutzen mittlerweile Menschenrechts-, Arbeits- und Umweltkriterien für ihre Investitionsentscheidungen.

CALPERS (*California Public Employees' Retirement System*) ist der weltgrößte Investor mit aktivem Interesse an Fragen der Unternehmensverantwortung. Im Juni 1999 verwaltete CALPERS 169 Mrd. US-\$, keine unbedeutende Summe und genug, um von Unternehmen beachtet zu werden. Das in New York ansässige **Interfaith Center for Corporate Responsibility** wurde in den frühen siebziger Jahren gegründet, um Aktionärsinitiativen in die Kampagne gegen Apartheid einzureihen. Ende 2000 hatte das Center 275 Mitgliedsgruppen, deren Portfolios zusammen 110 Mrd. US-\$ ausmachten. Jedes Jahr initiiert es über 100 Aktionärsaktionen. Es formuliert Resolutionen zu Unternehmen und nimmt aktiv an der Formulierung und Überprüfung von freiwilligen Kodizes teil.

Es gibt in diesem Bereich inzwischen zahlreiche Aktivitäten, aber selbst Befürworter geben zu, dass der Fortschritt langsam und freiwillige Kodizes bislang häufig enttäuschend waren. Kodizes

beziehen sich, anders als gesetzliche Vorschriften, fast immer auf wenige Unternehmen und nur selten unterwerfen sich ihnen alle Unternehmen einer Industrie. Dies bedeutet, dass Unternehmen, die sich Kodizes unterwerfen, sich wahrscheinlich in einem Wettbewerbsnachteil sehen, wenn sie den Kodex tatsächlich einhalten. Dies verringert offensichtlich den Anreiz, sich dem eigenen Kodex gemäß zu verhalten. Andere Unternehmen weigern sich aus diesem Grund, sich einem Kodex zu unterwerfen. Tatsächlich ergaben Forschungsarbeiten, die in einem Bericht von Amnesty International (Niederlande) und Pax Christi 1998 zitiert sind, kaum Unterschiede zwischen Unternehmen mit und ohne freiwilligen Verhaltenskodex. Aus diesen Gründen sind gerade die schwächeren Varianten von freiwilligen Kodizes in Verruf geraten.

Unternehmen und NGOs versuchen allerdings zunehmend, Kodizes zu entwerfen, die die eklatantesten Nachteile vermeiden. Probleme der Durchsetzbarkeit und Transparenz werden häufig durch die Einbeziehung dritter Parteien angegangen, die die Einhaltung der Standards überwachen. Bisweilen wird die Überwachung von großen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften vorgenommen. Nike und Disney haben Ernst and Young unter Vertrag genommen, damit diese die Arbeitsbedingungen bei ihren Geschäftspartnern überprüfen. PricewaterhouseCoopers war besonders aktiv bei der Förderung von Prüf-Standards, darunter Standards, die „Sozialprüfungen“ (*social audits*) genannt werden. Eine andere Möglichkeit besteht darin, dass NGOs selbst an der Überprüfung teilnehmen, wie dies mit Menschenrechtsorganisationen in Zentralamerika geschieht.

Multi-stakeholder Kodizes sind eine mögliche Antwort auf die meisten der genannten Probleme, weil solche Kodizes häufig für eine ganze Industrie gelten, eine präzise Sprache sowie Beschwerde- und Schlichtungsverfahren und ein unabhängiges Monitoring enthalten. Die **Fair Labor Association**, die 1998 in den Vereinigten Staaten aus der *Apparel Industry Partnership* hervorging, führt in ihrem Versuch, ein glaubwürdiges Prüfverfahren, Zertifizierung und öffentliche Information zu etablieren, Menschenrechtsorganisati-

onen und wichtige Industriegruppen wie J. Crew und The Gap zusammen. Getragen von lokalen Anti-Sweatshop-Kampagnen gehören der Vereinigung über 100 Colleges und Universitäten an. Obwohl der Kodex der Vereinigung vielversprechend ist, bleibt zweifelhaft, ob er von der ganzen Industrie übernommen und verlässlich eingehalten wird.

Solche *multi-stakeholder* Kodizes bleiben selten, und es ist sehr unwahrscheinlich, dass sie in Sektoren eingeführt werden, die nicht direktem Konsumentendruck ausgesetzt sind. Audit-Verfahren sind selbstverständlicher geworden, doch wenn sie von Firmen statt von NGOs vorgenommen werden, ist das Ergebnis in der Regel enttäuschend. Einem Unternehmen, dessen Verhaltenskodex überprüft worden ist, wird häufig ein Bericht ausgehändigt, den es nicht veröffentlichen muss. Dies ist zum Beispiel bei den Nike-Überprüfungen durch Ernst and Young der Fall. Aber selbst wenn die Prüfberichte veröffentlicht werden, gibt es die Sorge, dass die Wirtschaftsprüfungsgesellschaften zu freundlich mit den Unternehmen umgehen, die ihre ständigen Kunden bei Buchprüfung und Beratung sind. Schließlich werden TNU Kodizes naturgemäß umso weniger akzeptieren, je strenger diese sind. Die große Mehrheit der Kodizes bleibt schwach, intransparent und nicht durchsetzbar, einfach weil dies die Art von Kodizes ist, mit denen die Unternehmen am glücklichsten sind und mit denen sie ihre PR-Ziele erreichen.

Rev. Sullivan hat am 24. Januar 2000 bei den Vereinten Nationen einen neuen Kodex, die sogenannten „**Globalen Sullivan-Prinzipien**“ vorgestellt. Eine Reihe von TNU, darunter Royal Dutch Shell, Chevron, Sunoco, Colgate und General Motors, haben diese Initiative unterstützt, mit der die Unternehmen einer Reihe von vagen Standards zustimmen: Schutz der Menschenrechte, der Vereinigungsfreiheit der Arbeitnehmer, der Bereitstellung eines sicheren und gesunden Arbeitsplatzes usw. Die Organisatoren nennen den Kodex eine „angestrebte Blaupause“ (*aspirational blueprint*) und Pläne, die Einhaltung der Standards zu überwachen, existieren kaum. Die Unternehmen stimmen nur zu, Rev. Sullivan „einen jährlichen Bericht über ihre Fortschritte“ zu liefern. Es ist nicht klar,

was Rev. Sullivan, der als Pensionär in Arizona lebt, mit diesen Berichten tun wird, und ob der Prozess in irgendeiner Weise transparent sein wird.

Der vom UN-Generalsekretär und 50 Unternehmensvertretern am 26. Juli 2000 aus der Taufe gehobene **Globale Pakt (Global Compact)** zwischen den UN und Unternehmen bietet ein weiteres Beispiel für einen enttäuschend schwachen freiwilligen Kodex. Der Pakt enthält eine vage Prinzipienklärung, die keinerlei Regeln für bestimmte Situationen oder konkrete Beschwerdeverfahren vorsieht. Auch enthält er keine Vorgaben für eine systematische Überwachung. Stattdessen bieten die UN den Unternehmen die Möglichkeit, ihre „guten Beispiele“ (*best practices*) im Zusammenhang mit dem Kodex auf einer besonderen Website zu präsentieren (www.globalcompact.org). Dies erlaubt es den Unternehmen, die Einhaltung der Prinzipien allein durch sorgfältig ausgewählte Beispiele zu demonstrieren. Es ist nicht überraschend, dass die Geschäftswelt vom Globalen Pakt begeistert ist und die Zahl der teilnehmenden Unternehmen in den ersten sechs Monaten auf etwa 250 anstieg – ohne eine gezielte Kampagne oder öffentlichen Druck. Unterzeichnende Unternehmen können die Legitimität eines weitreichenden Kodex unter dem Dach der prestigeträchtigen Vereinten Nationen für sich in Anspruch nehmen, müssen sich ihm aber nur symbolisch unterwerfen. Kritiker haben deshalb einen schärferen und effektiveren „Bürger-Pakt“ (**Citizens Compact**) gefordert.

Einer der am wenigsten bekannten, aber höchst problematischen freiwilligen Kodizes hat bei der **Internationalen Organisation für Standardisierung (ISO)** Gestalt angenommen, einer multilateralen Einrichtung, die traditionell internationale technische Standards für Produkte wie Schrauben und Kupferlegierungen setzt. Vor einigen Jahren hat die ISO Regeln für das Umweltmanagement von Unternehmen geschaffen (ISO 14001, im Juni 1996 angenommen). Das ISO-Komitee, das mit diesem Prozess befasst ist, setzt sich theoretisch aus nationalen Standardisierungseinrichtungen zusammen, praktisch sind seine Mitglieder aber Vertreter von Industriegruppen. Der Kodex ist zunächst freiwillig, doch wurde ihm im Rahmen des WTO-

Übereinkommens über technische Handelshemmnisse ein besonderer Status eingeräumt. Dem gemeinen Bürger nicht rechenschaftspflichtig und versteckt hinter einer Aura von Neutralität und undurchdringlichen technischen Spezifikationen, droht das ISO-Komitee die Setzung von Umweltstandards zu privatisieren und Unternehmen die Erfüllung niedriger und intransparenter Standards zu beschönigen.

NGO-Kampagnen und -Initiativen haben zweifellos in einigen Fällen wichtige Fortschritte gebracht, doch bleiben freiwillige Kodizes und einmalige Kampagnen unverbindlich und sind in einigen Fällen sogar gefährlich. Weitergehende und schärfere freiwillige Kodizes können manchmal nützlichen öffentlichen Zwecken dienen, vor allem wenn sie den Übergang zu künftiger Regulierung schaffen – doch sollten sich Befürworter darüber im Klaren sein, was sie sich erhoffen und die Augen gegenüber Unternehmen offen halten, die ihre Zusagen nicht einhalten. Einige Kritiker denken, dass freiwillige Kodizes die Öffentlichkeit im falschen Glauben über die guten Absichten der Unternehmen einlullen und damit Fortschritte blockieren. Öffentliche Kampagnen mögen ihr Ziel nicht immer erreichen, aber sie können dazu beitragen, Normen und Erwartungen der Öffentlichkeit herauszubilden, die zu künftigen bindenden Regeln führen.

Alles in allem sollten Fürsprecher globaler Regeln freiwillige Kodizes vorsichtig angehen und darauf bestehen, dass die Kodizes nicht nur für einzelne Unternehmen, sondern für einen ganzen Industriezweig gelten, dass sie klare universelle Standards, wie die Kernarbeitsnormen der ILO, enthalten und dass sie Gegenstand öffentlicher Prüfungsverfahren mit *multi-stakeholder*-Beteiligung sind. Wann immer möglich, sollten in die Überwachung Angestellte der Unternehmen einbezogen werden, denn diese wissen eine Menge über die Alltagspraktiken ihrer Unternehmen und können deshalb eine realistische und beständige Informationsquelle für das Monitoring sein.

RECHTLICH-REGULATIVE ANSÄTZE

In einem zwischenstaatlichen Prozess entworfene Regeln und Vorschriften für transnationale Unternehmen oder Investitionen bieten einen besseren Ansatz, Unternehmen rechenschaftspflichtig zu machen. Durchsetzbare Vorschriften können ein verlässlicherer Schutz öffentlicher Interessen sein. Bindende rechtliche Vorschriften verlangen Befolgung und gemahnen an Pflichten, die sich auf öffentliche Autorität gründen. Sie sind auch deswegen wirksam, weil sie nicht für ein einzelnes Unternehmen entworfen werden, sondern für einen ganzen Sektor oder sogar für alle Unternehmen zur Anwendung kommen. Die Breite ihrer Anwendung verhindert die Wettbewerbsprobleme, die sich einzelnen Unternehmen stellen, welche sich freiwilligen Kodizes unterwerfen und dann durch Wettbewerber unter Druck geraten, die sich einem Kodex nicht anschließen.

Zugegeben, auf der globalen Ebene existiert bislang keine souveräne, supranationale Institution, die globale Vorschriften verabschieden und durchsetzen könnte. Aber wir befinden uns in einer Zeit des Übergangs. In der jüngeren Vergangenheit haben Regierungen auf der internationalen Ebene eine zunehmende Zahl von bindenden Abkommen ausgehandelt und mehr oder weniger effektive Mittel vereinbart, um sie durchzusetzen. Viele dieser Abkommen haben die nationale Souveränität wesentlich eingeschränkt. Darunter fallen nicht nur Abkommen der Europäischen Union und der NAFTA auf der regionalen Ebene, sondern auch auf globaler Ebene die Vereinbarungen der Welthandelsorganisation und die zahlreichen Umweltabkommen, etwa zum Schutz der Biodiversität. Zwei fehlgeschlagenen Initiativen – der UN-Verhaltenskodex für Transnationale Unternehmen in den späten achtziger Jahren und das Multilaterale Investitionsabkommen (MAI) in den späten neunziger Jahren – liefern einen weiteren Beleg dafür, dass Regierungen weitreichende internationale Regeln

im Hinblick auf Investitionen in Betracht ziehen – Regeln, die zum Teil erheblich vom Marktmodell des *Laissez-faire* abweichen.

Bereits heute existieren viele Vorschriften für transnationale Investitionen auf regionaler und globaler Ebene. 1996 veröffentlichte die UNCTAD ein Kompendium mit mehr als 60 multilateralen und regionalen Instrumenten zur Regulierung von ausländischen Direktinvestitionen und TNU. Ein weiteres Kompendium mit über 30 zusätzlichen Abkommen (von denen mehr als 20 nach der Veröffentlichung der ersten Bände geschlossen wurden) erschien im Jahr 2000. Die meisten dieser transnationalen Investitionsvorschriften handeln von Rechten der Investoren. Hinsichtlich ihrer Pflichten bilden umfassende Vereinbarungen wie die **OECD Leitsätze für Multinationale Unternehmen** von 1976 und die **Dreiseitige Grundsatzklärung der IAO über Multinationale Unternehmen und Sozialpolitik** seit einiger Zeit einen Teil des „weichen“ internationalen Rechts.

Seit die OECD 1976 ihre ersten Unternehmensrichtlinien schuf, gab es insgesamt nur 30 Verfahren wegen Verstößen, und von diesen fielen nur zwei in die neunziger Jahre. Es war klar, dass dieser Prozess nicht ernst gemeint war. Aber nachdem die OECD durch das Scheitern ihres extrem investorenfreundlichen MAI in Verlegenheit gebracht worden war, brachte sie im Juni 2000 überarbeitete Unternehmensrichtlinien heraus. Sie sind konkreter und bieten ein interessantes Potenzial, da sie ein effektiveres Beschwerdeverfahren als die frühere Version vorsehen. NGOs sollten die Möglichkeiten des revidierten Kodex testen und als Teil einer breiteren Strategie auch auf seine verbesserte Durchsetzung drängen.

Die Kodizes und die Gesetzgebung der Europäischen Union bieten ebenfalls ein interessantes Feld für derartige Initiativen, da viele große Unter-

nehmen entweder ihren Sitz oder zumindest wichtige Investitionen in der EU haben. Außerdem entwickelt sich die Gesetzgebung der EU rasch fort. Die von vom Abgeordneten Richard Howitt eingebrachte **Resolution des Europäischen Parlaments** vom Januar 1999 über einen **Verhaltenskodex für europäische TNU, die in Entwicklungsländern aktiv sind**, bietet einen weiteren interessanten Weg. In seiner Resolution wiederholt das Parlament seine Forderung gegenüber Kommission und Rat „unverzüglich Vorschläge zur Schaffung einer geeigneten rechtlichen Basis für die Einrichtung eines multilateralen Rahmens zu erarbeiten, der die weltweiten Aktivitäten von Unternehmen regelt und Anhörungen zwischen Vertretern von Unternehmen, Sozialpartnern und Kreisen zu organisieren, die von dem Kodex betroffen sind.“

Weiteres internationales Recht in diesem Bereich gründet auf einer großen Anzahl von Abkommen und Vorschriften, die spezielle Fragen betreffen. Unter ihnen finden sich wichtige Arbeitsrechtsabkommen der ILO (einige gelten seit vielen Jahrzehnten), verschiedene Umweltabkommen und die Arbeit der UN-Menschenrechtseinrichtungen. In jüngster Zeit hat die (in verschiedene Resolutionen eingeflossene) Arbeit des Sicherheitsrates im Hinblick auf Diamanten, Waffenhandel, Finanzen, Öl und Schmuggel neue Regeln für die Rechenschaftspflicht von Unternehmen in Krisensituationen geschaffen, insbesondere für die Diamantenindustrie.

Vor dem Hintergrund dieser facettenreichen Geschichte von Regulierungen erscheinen Bestrebungen, das internationale System der Regulierung zu stärken, folgerichtig und erreichbar – die Regulierung ist auf dem Weg und kein unmöglicher Traum.

Die meiste Arbeit zur Rechenschaftspflicht und Regulierung von Unternehmen hat sich auf das verarbeiten

de Gewerbe konzentriert; die Dienstleistungsindustrie, vor allem die Finanzdienstleistungsindustrie, blieb bislang trotz ihres ungeheuren Einflusses unberücksichtigt. Dabei haben viele Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes auch mächtige Finanzabteilungen, die sich in diesem Bereich engagieren und Finanzdienstleistungen anbieten. General Motors hat beispielsweise ein riesiges Tochterunternehmen, GMAC, das u.a. Konsumentenkredite für Autos vergibt, während General Electric einen großen Teil seiner Unternehmensgewinne durch seine Finanzabteilung, GE Credit, erwirtschaftet, die eine der größten Leasing- und Kreditgesellschaften der Welt ist. Banken und andere Finanzdienstleister sind wiederum häufig mit allen Sektoren der Ökonomie stark verflochten, sei es durch die Kontrolle von Aktienpaketen, durch Eigentumsrechte an geleasteten Ausrüstungsgütern oder ähnlichem.

Fragen der Rechenschaftspflicht stellen sich bei vielen Aspekten von Finanzdienstleistungen, aber vor allem in den Bereichen Steuerhinterziehung, kriminelle Geldwäsche, Spekulation und Korruption. Illegale Aktivitäten wie geheime Bankgeschäfte staatlicher Bediensteter, die öffentliche Gelder veruntreuen oder Bestechungsgelder annehmen, werden auf über eine Billion US-Dollar geschätzt und werfen besonders hohe Profite ab. Schwarzgeldkonten kann man nicht nur auf *Offshore*-Finanzplätzen wie den Cayman Inseln, Liechtenstein oder Palau finden. Höchst problematische Finanzaktivitäten sind derzeit sogar auf stark regulierten Märkten wie den Vereinigten Staaten und Großbritannien legal. Ein Leitartikel der *New York Times* (22.12.2000) wies darauf hin, dass „Profite aus Prostitution, Erpressung, Menschenschmuggel und Waffenschiebereien immer noch durch amerikanische Banken gewaschen werden können, ohne dass der Bank oder dem Anleger Konsequenzen drohen. Korrupte Diktatoren und ihre Geschäftspartner können ihre Beute immer noch legal bei amerikanischen Finanzinstitutionen anlegen.“

Der internationale Finanzsektor muss unter ein globales Regulationsregime gebracht werden – das ist eine Vorbedingung zum Erreichen des weitergehenden Ziels, die Unternehmen in

allen Wirtschaftsbereichen stärker rechenschaftspflichtig zu machen. Wie wir gesehen haben, müssen Banken und andere Finanzinstitutionen verpflichtet werden, Regeln der Transparenz einzuhalten und prompt und vollständig auf staatliche Untersuchungen über Korruption, Geldwäsche und Diebstahl zu reagieren. Behörden müssen in die Lage versetzt werden, die Hunderte von Milliarden US-Dollar, die von korrupten Staatsbediensteten gestohlen wurden, zurückzuholen. *Offshore*-Paradiese für Steuerhinterziehung und Geldwäsche müssen vollständig geschlossen werden. Die Regierungen reicher Länder leisten diesen kriminellen Aktivitäten durch ihr Zögern, die Finanzakteure auf strenge Regeln zu verpflichten, aktiv Vorschub. Um bei den Unternehmen einen Anreiz für Reformen zu schaffen, sollten jene, die gegen die Standards verstoßen, mit hohen Geldstrafen belegt werden und ihre Lizenzen verlieren.

Für eine effektive Reform bedarf es ideenreicher und nachdrücklicher Regulierungsansätze, denn die Industrie der Finanzberater und Wirtschaftsjuristen schafft kontinuierlich neue finanzielle und juristische Verfahren, um Finanzmittel vor der Prüfung durch Behörden zu verbergen. Sie schaffen Unternehmen mit mehreren Rechtsformen unter verschiedenen internationalen Rechtssystemen, jenseits der Prüfmöglichkeiten nationaler Behörden, und sie schaffen neue, hochkomplexe Finanzinstrumente, die Geheimhaltung und Steuerhinterziehung begünstigen. Jeder Tag bringt neue Schachzüge dieser Art. In dem Maße, in dem diese Firmen wachsen und ihre Reichweite internationaler wird, wächst auch ihre Fähigkeit, Vorschriften zu umgehen. Regulierende Agenturen benötigen angesichts ihrer schwierigen Aufgabe, mit diesem Tempo Schritt zu halten, kraftvolle globale Bürgerbewegungen und NGOs, die die Aktivitäten der Konzerne wachsam und kritisch verfolgen.

Leider stößt eine Regulierung von TNU nicht nur auf Opposition von Ländern des Nordens, sondern auch des Südens. Alle Regierungen sind von TNU-Interessen beeinflusst, denn die Unternehmen üben eine außerordentlichen politischen und wirtschaftlichen

Einfluss aus. Regierungen des Südens wenden sich gegen Regulierung, weil sie fürchten, dass neue Regeln protektionistische Effekte für ihre Exportindustrien haben könnten. Sie fürchten, dass ihre Unternehmen hohe Standards entweder gar nicht erfüllen können, oder sie durch schärfere Regulierung ihren komparativen Vorteil verlieren würden. Befürworter globaler Regelungen müssen daher sowohl die Macht der Unternehmenslobbyisten überwinden als auch die Bedenken der Regierungen im Süden ausräumen – keine leichte Aufgabe.

Angesichts des starken politischen Gegendrucks und des Fehlens starker globaler Institutionen mag es in einigen Fällen praktischer sein, international harmonisierte nationale Regeln und Vorschriften anzustreben. Dies ist der gemeinsame Ansatz innerhalb der Europäischen Gemeinschaft. Er kann helfen, Souveränitätskonflikte bei der Regelschaffung und -durchsetzung zu minimieren. Global angewandt kann dieser Ansatz jedoch zu ungleichen Durchsetzungsniveaus führen, besonders, wenn Staaten aufgrund begrenzter Mittel keine Möglichkeit haben, die Durchsetzung zu erzwingen. Aber selbst in einflussreichen und wohlhabenden Staaten ist dieser Ansatz problematisch, da dort ein Tendenz zum Abbau von Regulierungssystemen besteht. Aus diesem Grund müssen globale Institutionen immer das Ziel bleiben, damit Unternehmen effektiv gegenüber der Weltgemeinschaft in die Verantwortung genommen werden können.

Die folgende Aufstellung beschreibt unterschiedliche Ansätze internationaler Regulierung. Die Beispiele zeigen, dass eine supranationale Einrichtung keineswegs eine Vorbedingung für weitere Fortschritte in diesem Bereich ist. Viele Vorschläge zielen allerdings durchaus darauf, den Handlungsspielraum globaler Institutionen zu vergrößern, angefangen bei neuen Kompetenzen zur Überwachung und Durchsetzung bis hin zu internationalen Steuern und Abgaben.

Die Vorschläge setzen auf unterschiedlichen Ebenen an:

1. Gerichtsverfahren und damit verbundene juristische Anstrengungen,

2. Konventionen, Verträge und andere Abkommen,
3. Maßnahmen von UN-Einrichtungen,
4. eine zwischenstaatliche Agentur zur Überwachung von Unternehmen,
5. globale Steuern, Gebühren und Abgaben,
6. Regeln für Transparenz,
7. Regeln zur Entschärfung von Krisensituationen,
8. Regeln zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit von Märkten,
9. globale Regeln für den Konsumentenschutz und
10. Anti-Korruptionsregeln.

Die im Wesentlichen betroffenen Bereiche sind:

- Arbeitsrechte
- Menschenrechte
- Rechte von Frauen und Kindern
- Umweltschutz
- Produktsicherheit und Konsumentenschutz
- Die Auswirkung von Unternehmenspraktiken auf Kriege und Krisensituationen
- Biologische Sicherheit
- Korruption
- Sicherstellung des vernünftigen Funktionierens der Märkte, um Monopole, exzessive Spekulation und Finanzkrisen zu vermeiden.

Im Folgenden diskutieren wir kurz die einzelnen Ansätze internationaler Regulierung:

1 ■ **Gerichtsverfahren und damit verbundene juristische Anstrengungen** sind gewöhnlich das Ergebnis von besonders empörendem Fehlverhalten von Unternehmen wie bei der Katastrophe von Bhopal, Shells Verhalten in Nigeria und Unocals Burma-Ölpipeline. Die Kläger verlangen Wiedergutmachung und ihre juristischen Teams versuchen gewöhnlich, die Möglichkeiten des Rechts auf der internationalen Ebene auszuweiten und zu stärken, um Unternehmen für Taten haftbar zu machen, die die Umwelt und die menschliche Gesundheit schädigen und die Grundrechte verletzen. Solche Initiativen beruhen in der Regel auf einer einflussreichen Kombination aus nationalem und internationalem Recht, aber sie tragen häufig auch zur Entstehung neuer

internationaler Rechtsnormen und Standards bei. Die Schaffung juristischer Ansprüche über nationale Grenzen hinweg ist eine der größten Hindernisse bei solchen Verfahren. Manchmal eröffnen rein nationale Initiativen – wie die großen Tabak-Prozesse in den Vereinigten Staaten in der jüngeren Vergangenheit – für die prozessführende Partei unerwartete Möglichkeiten. Ein durch den Internationalen Strafgerichtshof und andere Entwicklungen gestärktes internationales Strafrecht ist in diesem Prozess äußerst hilfreich. Einige NGOs wie das in den USA ansässige *Center for Constitutional Rights* und das *International Center for Law in Development* versuchen in diesem Bereich innovative juristische Strategien zu entwickeln. Das US-Recht bietet mit seinen vielen Zuständigkeiten und Spezialregelungen ein reichhaltiges Experimentierfeld für diese und andere politikorientierte Gruppen.

Gerichtsverfahren haben den Nachteil, erst zu wirken, wenn ein schweres Fehlverhalten bereits stattgefunden hat. Aber juristische Präzedenzfälle können auch künftiges Verhalten von Unternehmen beeinflussen, indem sie diesen mit Strafverfolgung drohen und ihnen die damit verbundenen juristischen Kosten vor Augen führen, aber auch die PR-Kosten zur Begrenzung des Imageschadens. Zwischenstaatliche Zusammenarbeit könnte die Ausweitung des Rechts auf verschiedenen Wegen fördern, z.B. indem sie einen internationalen Vertrag entwickelte, der es weltweit Anklägern und Richtern einer nationalen Gerichtsbarkeit verbindlich erlauben würde, die Gerichtsbehörden einer anderen nationalen Gerichtsbarkeit um Hilfe bei der Beweisaufnahme zu ersuchen, einschließlich der Befragung von Verdächtigen und Zeugen. In allen grenzüberschreitenden Verfahren wird dies immer notwendiger.

2 ■ **Konventionen, Verträge und andere Abkommen** wie die im Rahmen der Internationalen Arbeitsorganisation entwickelten Konventionen bieten seit langem eine Basis für regelgebundene Maßnahmen auf der internationalen Ebene. Die ILO, Gewerkschaften und einige Regierungen arbeiten ständig daran, neue Abkommen zu entwickeln und den Prozess der Umsetzung, der gewöhnlich in

Form regelmäßiger nationaler Berichte überprüft wird, zu stärken. Die sogenannten Kernarbeitsnormen, enthalten in den ILO-Konventionen und in der Erklärung der ILO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit von 1998, bieten zielgerichtete und vielversprechende Ansätze für die weitere Arbeit (sie umfassen die Bereiche Zwangsarbeit, Vereinigungsfreiheit, Nicht-Diskriminierung, Standards für Kinderarbeit sowie Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz). Die ILO versucht derzeit die Überwachung der Einhaltung und die Durchsetzung der Konventionen zu stärken. Sie wird dazu größere Finanzmittel und politischen Rückhalt brauchen, da die Einhaltung zur Zeit lückenhaft ist, und die Durchsetzung zum großen Teil über öffentlichen Druck durch Gewerkschaften, NGOs und Medien geschieht.

Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) liefert ein anderes interessantes Aktionsfeld. Die gegenwärtig verhandelte Rahmenkonvention über Tabak-Kontrolle wird eines der schärfsten internationalen juristischen Instrumente werden, mit dem eine bestimmte Industrie reguliert wird. Es könnte sinnvoll sein, diesen Präzedenzfall, der die Gesundheitsgefahren eines wichtigen Konsumgutes betrifft, auf andere Produkte und Industrien zu übertragen.

Neben diesen weithin bekannten Institutionen und Abkommen gibt es Hunderte anderer Konventionen, von denen viele unbekannt sind und ignoriert werden. Ineffiziente Überwachung ist der Fluch des Konventionensystems und ohne eine wirksame Durchsetzung kann es kein öffentliches Vertrauen in eine Konvention geben.

Von einigen Seiten wurde vorgeschlagen, die WTO solle Handelssanktionen verhängen können, um Arbeits- und Umweltstandards durchzusetzen. Regierungen des Südens haben jedoch entschieden widersprochen, weil dies aus ihrer Sicht zu protektionistischem Missbrauch führen würde. Trotz der Durchsetzungsmöglichkeiten der WTO ist dies deshalb kein Erfolg versprechender Weg. Dennoch kann, wie das Montrealer Protokoll zum Schutz der Ozonschicht zeigt, nachdrückliches Engagement von Regierungen

bei der Durchsetzung eines Vertrages oder einer Konvention zu echten Fortschritten führen. Es müssen deshalb Anstrengungen unternommen werden, Überwachung und Durchsetzung entschiedener anzugehen, die Zahl der Ratifizierungen der wichtigsten Abkommen zu erhöhen und den „politischen Willen“ durch ständigen Druck der Öffentlichkeit zu stärken.

3. Maßnahmen der UN-Einrichtungen schließen natürlich die Arbeit von ILO, UNICEF, UNEP und anderen Agenturen bei dem ein, was traditionelle Konventionen-Entwicklung und -Überwachung genannt werden könnte. Aber andere UN-Einrichtungen schaffen ebenfalls Regeln und Standards, die die Wirtschaft betreffen. Insbesondere haben verschiedene UN-Menschenrechtseinrichtungen ein verstärktes Interesse an Transnationalen Unternehmen gezeigt, darunter die Arbeitsgruppe zu Transnationalen Unternehmen des Unterausschusses für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte sowie der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Diese Einrichtungen haben keine Durchsetzungsmacht, aber ihre Arbeit trägt zur Erweiterung des internationalen Rechts bei – eines Rechts, das in Gerichtsverfahren und durch Aufnahme in Verträge genutzt werden kann. Besonders vielversprechend ist, dass der Unterausschuss 1999 eine dreijährige Untersuchung der Aktivitäten von TNU begann, um die Möglichkeit zu prüfen, einen auf Menschenrechtsstandards basierenden Verhaltenskodex für Unternehmen zu entwickeln¹.

Die Menschenrechtseinrichtungen verfügen über ein Berichtsverfahren, das in zweierlei Hinsicht gestärkt werden kann: erstens durch stärkere Beteiligung von Menschenrechts-NGOs (wichtige Organisationen wie Amnesty International und Human Rights Watch haben jüngst ein verstärktes Interesse an sozialen und wirtschaftlichen Rechten und an der Verantwortlichkeit von Unternehmen gezeigt), und zweitens durch eine bessere Ausstattung mit Personal und Finanzmitteln, damit mehr Recherche, Berichterstattung und Informationsarbeit möglich wird.

4. Eine zwischenstaatliche Agentur zur Überwachung von Unternehmen könnte die Entwicklung und Überwachung von globalen Regeln für die Wirtschaft unterstützen. Eine solche Agentur könnte auf einer wichtigen Vorgängereinrichtung aufbauen: Das von 1974 bis 1992 bestehende Zentrum der Vereinten Nationen für Transnationale Unternehmen (CTC) hat glänzende Arbeit geleistet. Seine Hauptaufgabe bestand darin, die zwischenstaatlichen Verhandlungen für einen UN-Verhaltenskodex für Transnationale Unternehmen zu unterstützen. Dieses Dokument, das als eine regulierende „Konstitution“ für TNU hätte dienen können, wurde nie verabschiedet, obwohl sein Erfolg zeitweilig sicher schien. Während seiner 18-jährigen Existenz erarbeitete das CTC viele hervorragende Studien und entwickelte Vorschläge für internationale Normen, insbesondere im Bereich der Umwelt. Leider hat der UN-Generalsekretär das Zentrum geschlossen. Viele denken, dass eine Agentur dieser Art unter dem Dach der UN wiederbelebt werden könnte. Aber das Schicksal des CTC legt nahe, dass Unternehmen auch gegenüber einer Folgeeinrichtung Widerstand leisten würden. Die öffentliche Unterstützung für ein solches Projekt müsste deshalb sehr stark sein. Eine neue Agentur dieser Art würde ein wichtiger und notwendiger Schritt in Richtung auf ein starkes, auf Regeln basierendes internationales System der Unternehmensregulierung sein.

5. Globale Steuern, Gebühren und Abgaben sind Politikinstrumente, die Unternehmenshandeln beeinflussen können. Steuern und Abgaben nutzen Preise statt regulierende Eingriffe, um Unternehmen zu sozial verantwortlichem Wirtschaften zu veranlassen. Sie können z.B. Finanzspekulationen (Tobin-Steuer) oder die Nutzung fossiler Energieträger (als Brenn- und Rohstoff) unattraktiv machen. Die durch diese Instrumente erzielten Einnahmen könnten zur Finanzierung globaler Institutionen wie der UN und zur Behebung globaler Probleme verwendet werden – z.B. von Umweltschäden. Diese Steuern und Abgaben könnten auf nationaler Gesetzgebung basieren und international durch einen Vertrag oder eine Übereinkunft harmonisiert werden. Alternativ könnte sie eine internatio-

nale Behörde erheben – ein schwierigerer Ansatz, weil er die Erosion der staatlichen Steuerhoheit impliziert, ein nach wie vor empfindlicher Bereich. Regierungen zeigen an globalen Steuern und Abgaben ein wachsendes Interesse (als einer der ersten hatte sich z.B. der französische Präsident Mitterrand auf dem Weltsozialgipfel 1995 für eine Tobin-Steuer eingesetzt). Einige internationale Konventionen und Verträge enthalten bereits heute entsprechende Regelungen (das Seerecht sieht z.B. internationale Lizenz-Abgaben für Tiefseebergbau vor). Die Bedenken der OECD über Steuerparadiese könnten über die zahnlose Strategie des „Benennens und Beschämens“ hinaus z.B. zu einer internationalen Steuer führen, die alle *Offshore*-Transaktionen unattraktiver macht. Es gibt viele interessante Möglichkeiten, doch leider haben sich die Vereinigten Staaten bislang standhaft internationalen Steuern verweigert und den Fortschritt in diesem Bereich im vergangenen Jahrzehnt blockiert. Fortschritte sind jedoch möglich und eine starke, von der französischen ATTAC-Bewegung angeführte Kampagne hat der Idee neuen Schwung gegeben.

6. Regeln für Transparenz auf nationaler, OECD- oder globaler Ebene bieten vielversprechende Möglichkeiten. Solche Regeln können Informationen über die globale Investitionstätigkeit von Unternehmen liefern, einschließlich ihrer ökologischen und sozialen Auswirkungen. Regierungen in einigen Industrieländern verlangen bereits diese Art von Berichterstattung, ein Bereich, der in der US-Gesetzgebung als „*disclosure*“ bekannt ist. Diese Form der Publizitätspflicht für Unternehmen orientiert sich an sehr genau definierten Regeln. Obwohl Unternehmen häufig argumentieren, dass dadurch ihre Wettbewerbsposition beeinträchtigt wird, sind die bestehenden Regeln im wesentlichen auf die Bedürfnisse von Investoren anstatt auf die der allgemeinen Öffentlichkeit zugeschnitten. Auch könnten diese Regeln auf der nationalen Ebene ausgeweitet und auf die Unternehmensaktivitäten in allen Ländern angewandt werden. Die Regeln könnten von Unternehmen z.B. verlangen, jährlich einen Bericht über ihre Tätigkeiten in allen Ländern, in denen sie operieren oder bedeuten-

¹ (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2000/WG.2/WP.1/Add.1 vom 25. Mai 2000).

de Investitionen haben, zu veröffentlichen. Solche Berichte sollten die Höhe der Investitionen ausweisen, die mit ihnen erzielte Rendite, die Zahl der Angestellten, die Investitionspläne für das folgende Jahr sowie Sozial- und Umweltbilanzen enthalten. Ausgaben für Lobby-Arbeit und politische Kampagnen sollten ebenfalls offengelegt werden. Diese Berichte könnten durch Gesetze der Heimatländer der Unternehmen vorgeschrieben werden. Unter der Perspektive einer globalen Durchsetzungsbehörde als optimaler Lösung erscheint als nächster Schritt eine internationale Harmonisierung sinnvoll. Die moderne Datenverarbeitung macht die Berichterstattung von Unternehmen (für derartige Publizitätspflichten oder andere regulative Zwecke) sehr viel einfacher und kostengünstiger. Mit Regelungskompetenzen ausgestattete Behörden haben mittlerweile sogar *online*-Zugriff auf bestimmte Unternehmensdaten und können sie so ohne Zeitverzögerung überwachen. Diese Technologie macht globale Unternehmenstransparenz zum ersten Mal zu einer realistischen Möglichkeit.

7 ■ Regeln zur Entschärfung von Krisensituationen sind kürzlich vom UN-Sicherheitsrat vorgeschlagen worden und erscheinen in verschiedenen Resolutionen des Rates. Viele solcher Regeln sind im Rahmen von Sanktionspolitiken entstanden, insbesondere Sanktionen gegen den Verkauf von Diamanten und Öl, wenn er der Finanzierung von Konflikten dient, sowie Maßnahmen gegen Schiebereien mit Kleinwaffen und gegen Finanztransaktionen, die Rebellengruppen zugute kommen und ähnliches. Im Falle der Diamanten hat der Rat ein Embargo gegenüber Angola und Sierra Leone verhängt, weil mit dem Verkauf die Fortsetzung der Konflikte finanziell ermöglicht wird. Die Diamantenindustrie hat mit dem Vorschlag reagiert, ein System zu schaffen, das den Weg der Diamanten vom Ursprung bis zum Endverkauf nachzeichnet. Interessanterweise entschied die Diamantenindustrie, dass sie die Autorität der UN-Generalversammlung brauche, um ihren freiwilligen Ansatz zu legitimieren. Die Versammlung verabschiedete im Dezember 2000 eine entsprechende Resolution. Der Sicherheitsrat untersucht weiterhin die Rolle von ille-

galen Geschäften bei der Ausbreitung von Bürgerkriegen und hat im Jahr 2000 drei wichtige Berichte zu diesem Thema veröffentlicht. Ein weiterer Bericht über Rohstoffe (Diamanten, Kupfer, Holz etc.) soll 2001 veröffentlicht werden. Verschiedene NGOs, darunter *Global Witness* und die *International Peace Academy*, haben in diesem Bereich ebenfalls einflussreiche Studien veröffentlicht. Diese haben Grausamkeiten und Korruption bei Wirtschaftsaktivitäten in Konfliktgebieten offengelegt und werden wahrscheinlich nicht nur zu einer effektiven Anwendung der bestehenden Regeln, sondern auch zu neuen Regelungsiniciativen führen. Da die internationale Gemeinschaft von den UN und dem Sicherheitsrat in stärkerem Maße „präventive“ Krisenansätze erwartet, wird mehr Aufmerksamkeit auf solche Machenschaften von Unternehmen gerichtet werden.

8 ■ Regeln zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit von Märkten wie Anti-Monopol- (oder „Wettbewerbs“-) Gesetzgebungen und Vorschriften zur Überwachung der Wertpapiermärkte sind in reichen Ländern zahl- und variantenreich. Solche Regeln werden heute dringend auch auf der globalen Ebene gebraucht, wo sie Krisen entschärfen und Probleme angehen könnten, die durch den Missbrauch der Monopolmacht von Unternehmen entstehen. Die Kontrolle der Getreide- und anderer lebenswichtiger Nahrungsmittelmärkte durch eine kleine Zahl multinationaler Firmen ist besonders beunruhigend. Aber in fast jedem Markt, ob es sich um Flugzeuge, Computer-Chips, Pharmazeutika oder Telekom-Dienstleistungen handelt, folgen auf Zeiten scharfen Wettbewerbs typischerweise lange Perioden mit oligopolistischer Preissetzung und Versorgungsmanipulation, die der Öffentlichkeit schaden. Derzeit fehlt es an Kontrollmechanismen, um Missbräuche auf den Finanzmärkten zu bekämpfen, wie die Aktivitäten von „Hedgefonds“, kurzfristige Finanz- und Währungsspekulationen, geheime und riskante Bankaktivitäten, monopolistische Preissetzungen und anderes, was oft unter dem Begriff „Marktverzerrungen“ zusammengefasst wird. Es ist jüngst viel über die Übel des „Kumpelkapitalismus“ (*crony capitalism*) in armen Ländern ge-

sagt worden, ohne zu beachten, dass Kapitalismus kaum irgendwo als unschuldiger Markt, frei von Missbrauch, funktioniert. Selbst wenn Regeln existieren, kann nationale Aufsicht nicht mehr effektiv funktionieren, weil Unternehmen und Investoren die mit der Regulierung betrauten Behörden auf internationaler Ebene umgehen.

Ein globale Marktaufsicht ist daher dringend geboten. Im Bereich der Finanzdienstleistungen mag sich diese im Zuge der Börsenfusionen entwickeln – ein Prozess, der derzeit im Gange ist. Institutionen wie die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, die OECD und die G-7 haben bereits in der Vergangenheit Regeln entwickelt, wie z.B. die OECD-Erklärung zur Vorbeugung der kriminellen Nutzung des Bankensystems zum Zweck der Geldwäsche (1988). Neue Regeln sind in Vorbereitung, hauptsächlich durch das im Februar 1999 geschaffene Forum für Finanzmarktstabilität (*Financial Stability Forum*). Obwohl sie in die richtige Richtung gehen, waren diese Bemühungen bislang viel zu zaghaft. Zudem sind diese Institutionen intransparent und undemokratisch vorgegangen, und sie waren durch das Denken (und die Interessen) der Banker in den reichsten Ländern dominiert. Wir benötigen statt dessen effektivere Regeln, die in einem offenen und transparenten Prozess vereinbart und angewendet werden, und dabei die ganze Skala von Möglichkeiten nutzen, um das Funktionieren der Märkte im Interesse der Menschen zu verbessern.

9 ■ Globale Regeln für den Konsumentenschutz sollten eingeführt werden, um sicherzustellen, dass Produkte sicher sind und den Konsumenten nicht schaden. Reiche Länder haben hier recht ausgefeilte Regeln, darunter Standards für Nahrungsmittel- und Medikamentensicherheit, für den Wahrheitsgehalt von Werbung, für die Sicherheit von Motorfahrzeugen und Elektrogeräten und für die Etikettierung (insbesondere von Nahrungsmitteln). Es ist jedoch von vielen Fällen berichtet worden, in denen Unternehmen, nachdem ihr Produkt von einer Agentur im Norden als gefährlich eingestuft worden war, dieses in ein Land des Südens lieferten und dort mit schlimmen Konsequenzen für die Konsumenten verkauften. Auf

einem zunehmend globalen Markt müssen globale Regeln des Konsumentenschutzes schädliche Produkte von jedem Markt verbannen.

Die UN-Generalversammlung hat Richtlinien zum Konsumentenschutz verabschiedet, die als Basis für gestärkte globale Konsumentenschutzregeln dienen können. Durch die Arbeit der Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD), nach Expertentreffen und zwischenstaatlichen Verhandlungen hat der ECOSOC im Juni 1999 einen überarbeiteten Text angenommen, der auch Umweltprinzipien einschließt. Die UN sollten Mittel entwickeln, um diese Richtlinien zu fördern und ihre Einhaltung zu überwachen. Gleichzeitig sollte die NGO-Gemeinschaft die Gelegenheit nutzen und auf eine stärkere Durchsetzung drängen. *Consumers International*, eine internationale NGO mit Sitz in Großbritannien und Schwesterorganisationen in vielen Ländern, arbeitet daran, Konsumentenrechte weltweit zu verteidigen und zu stärken – doch jedermann sollte ein Interesse daran haben, dass Produkte sicher, zuverlässig und umweltverträglich sind.

Konsumentenschutz muss neue regulierende Ansätze für Werbung, die jedes Jahr in neue Bereiche vorstößt, einschließen. Der durchschnittliche Konsument des Nordens ist täglich Hunderten von Werbebotschaften ausgesetzt. Jedes Jahr geben Produzenten Hunderte von Milliarden Dollar aus, um den Verkauf von Produkten zu fördern, die Menschen nicht brauchen oder die, wie beim Tabak, sogar schädlich sind. Werbung fördert nicht-nachhaltige Lebensstile und sie manipuliert die Wünsche und Ängste von Menschen in einer Weise, die bis zu psychischen Schädigungen führen kann. Ein entschiedener Ansatz des Konsumentenschutzes und der Nachhaltigkeit muss dem falschen Anspruch der Werbung entgegenreten, bei ihr handele es sich um „freie Meinungsäußerung“. Die Kampagnen, juristischen Vergleiche und die Werbung beschränkenden gesetzlichen Regelungen im Tabakbereich markieren wichtige Präzedenzfälle.

10. Anti-Korruptionsregeln müssen auf der globalen Ebene sehr viel effektiver werden, um die Plage der Korruption zu beseitigen,

die fast jede Regierung befällt. Geber-Regierungen haben vorgeschlagen, Entwicklungshilfe an die Einführung von Anti-Korruptions- und *good governance*-Regeln zu knüpfen. Korruption hat jedoch häufig ihren Ursprung bei Unternehmen und Regierungen des Nordens. Wirksame Anti-Korruptionsregeln müssen deshalb gleichermaßen für Länder des Nordens wie des Südens Anwendung finden.

Transparency International, eine 1993 gegründete NGO mit Sitz in Berlin, kämpft weltweit gegen Korruption. Sie hat mittlerweile Schwesterorganisationen in 77 Ländern. Ihre Lobbyarbeit hat zu vielen neuen Anti-Korruptionsgesetzen auf der nationalen Ebene und wachsender internationaler Aufmerksamkeit für das Thema geführt. 1997 hat die OECD eine *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business* angenommen, ein Instrument, das die internationalen Anti-Korruptionsanstrengungen stärkt. Allerdings hätte die OECD (wie uns Skandale immer wieder erinnern) Bestechung aller Arten in allen Ländern thematisieren sollen, nicht nur die „ausländischer öffentlicher Bediensteter“.

Um Korruption wirksam auszumerzen, müssen neue Regeln folgendes erreichen: 1. alle Steuersubventionen für Bestechung und Korruption abschaffen, 2. Bestechung und Korruption und die Teilhabe daran weltweit zu einem Straftatbestand machen, 3. die strafrechtliche Haftung für internationale Finanzinstitutionen herstellen, die wissentlich und willentlich bei Bestechung, Korruption und Veruntreuung von Krediten oder Hilfgeldern Hilfestellung leisten, 4. Untersuchungsrechte und Möglichkeiten stärken, Konten derer aufzuspüren, die an Bestechung und Korruption beteiligt sind, sowie Verfahren einführen, die eine schnelle Rückführung der Gelder erlauben.

ZUSAMMENFASSUNG DER VORSCHLÄGE

FREIWILLIGE KODIZES

Freiwillige Kodizes sollten allgemein als Übergangslösung auf dem Weg zu rechtlich bindenden Regeln und Vorschriften angesehen werden. Damit sie ausreichend wirksam sein können, müssen freiwillige Kodizes zumindest eine Reihe wichtiger Kriterien erfüllen²:

1. Klarer Inhalt und klare Sprache, so dass der Kodex durchsetzbar ist (d.h. unzweideutig und ohne Hintertüren).

2. Breite Anwendbarkeit; die Kodizes sollten möglichst für eine ganze Industrie gelten und nicht nur für ein oder einige wenige Unternehmen.

3. Der Text sollte unter Beteiligung aller Stakeholder, einschließlich NGOs und Gewerkschaften, ausgehandelt sein, nicht nur zwischen Industriegruppen.

4. Es muss ein Durchsetzungsverfahren festgelegt werden, das klare Anreize zur Einhaltung des Kodex enthält.

5. Wesentlich sind Berichterstattung und Messung des Fortschritts in Jahresberichten der Unternehmen, auf deren Websites oder in anderen Dokumenten des Unternehmens, so dass deutlich wird, dass die Einhaltung des Kodex zum integralen Bestandteil der Unternehmensstrategien und -ziele gehört.

6. Es bedarf der Transparenz bei der Überwachung und Durchführung, so dass der Prozess für die Öffentlichkeit deutlich sichtbar und ausreichend unabhängig ist und von

allen *Stakeholdern* als legitim anerkannt werden kann.

7. Unverzichtbar ist die Rechenschaftspflicht der Unternehmen. Dies schließt Sanktionen und Strafen für all die Fälle ein, in denen Unternehmen die freiwilligen Mechanismen wiederholt missbrauchen und missachten.

8. Es bedarf des rechtlichen Schutzes für Informanten aus dem Kreis der Arbeitnehmer und für NGOs, besonders weil diesen beiden Gruppen eine wichtige Rolle bei der Aufdeckung von Mißständen zukommt. Sie sind daher vor drohenden Vergeltungsmaßnahmen zu schützen und müssen ihren legitimen Platz bei der Umsetzung des Kodex erhalten.

RECHTLICH-REGULATIVE ANSÄTZE

Auf verbindlichen Regeln basierende Ansätze sind deutlich effektiver als freiwillige Kodizes, um die Rechenschaftspflicht von Unternehmen zu stärken; sie müssen jedoch auf durchsetzungsfähigen globalen Institutionen basieren, die auf Missetäter erheblichen Druck ausüben und, wo nötig, Sanktionen verhängen können. Die Rolle des Rechts in diesem Bereich würde durch folgende Ansätze gestärkt werden:

1. Stärkung des grenzüberschreitenden unternehmerischen Haftungsrechts, Verbesserung der internationalen juristischen Zusammenarbeit, um strafrechtliches und haftungsrechtliches Vorgehen gegen Unternehmen zu stärken, mittels Kooperation von Rechtsinstitutionen bei der Beweisaufnahme, der Befragung von Verdächtigen und Zeugen sowie durch entsprechenden Zugang zu kritischen Informationen in grenzüberschreitenden Verfahren.

2. Stärkung von Konventionen, Verträgen und anderen Abkommen im Hinblick auf die Rechenschaftspflicht von Unternehmen, Entwicklung neuer Abkommen, Ausweitung der Ratifikation bestehender Abkommen und Förderung entschiedenerer Überwachung und Durchsetzung, auch durch die Einbeziehung von Sanktionsmöglichkeiten.

3. Ausweitung der Arbeit von UN-Einrichtungen in diesem Bereich, vor allem von Menschenrechtseinrichtungen durch angemessene Ausstattung mit Finanzmitteln und Personal. Regierungen sind auf eine gründlichere Überwachung und Durchsetzung dieser Regelungen zu verpflichten.

4. Schaffung einer zwischenstaatlichen Agentur, die in der Tradition des Zentrums der Vereinten Nationen für transnationale Unternehmen zur Rechenschaftspflicht von Unternehmen arbeitet.

5. Einführung globaler Steuern, Gebühren und Abgaben (anfangs möglicherweise auf international harmonisierter Basis), die dazu dienen, Probleme wie Währungsspekulation und Umweltzerstörung anzugehen.

6. Einführung von Regeln zur Transparenz, die Unternehmen verpflichten, über ihre Investitionsaktivitäten und deren Umwelt-, Sozial- und Beschäftigungswirkungen in jedem Land, in dem sie aktiv sind, zu informieren. Dies könnte nach dem weit entwickelten Konzept der „disclosure“-Regeln in den USA geschehen.

7. Entwurf neuer Regeln durch den UN-Sicherheitsrat, um die negativen Wirkungen von Wirtschaftsaktivitäten auf den Frieden und in Krisensituationen zu reduzieren, entsprechend den Beschlüssen im Bereich der Diamanten.

² Jeffrey Barber und die NGO *Task Force on Business and Industry* haben 1998 in ihrem Hintergrundpapier für die CSD ähnliche Ideen vorgebracht.

8. Schaffung effektiver Regeln, um die **Funktionsfähigkeit des globalen Marktes** im Interesse der Menschen zu verbessern. Darunter fallen Wettbewerbspolitik, Regeln zur Verhinderung von Wertpapierbetrug und -manipulationen, Vorschriften zur Erhöhung der Transparenz von Bankgeschäften, Regeln zur Stabilisierung der Währungs- und Wertpapiermärkte in Krisenzeiten, Regeln um Hedgefonds zu kontrollieren sowie die Schließung von *Offshore*-Bankzentren.

9. Entwicklung **globaler Konsumentenschutzrechte**, die auf verschärften UN-Richtlinien basieren, um Produktsicherheit und -zuverlässigkeit zu gewährleisten sowie die Förderung von Regeln für eine eingeschränkte, wahrheitsgemäße und nicht-manipulative Werbung.

10. Annahme entschiedener internationaler **Anti-Korruptionsregeln**, die die schnelle Rückführung von Finanzmitteln ermöglichen und auf Fälle im Norden und im Süden gleichermaßen Anwendung finden.

Die UN-Konferenz über „Finanzierung für Entwicklung“ bietet eine einmalige Gelegenheit, diese Ansätze und Initiativen zu diskutieren und zu beschließen, um so Investitionen des privaten Sektors auf die Bedürfnisse und Ziele der Bürger dieser Welt zu verpflichten und eine Entwicklung zu fördern, die der Verwirklichung der Möglichkeiten und Bedürfnisse aller Menschen dient. ●

LITERATURHINWEISE

- Jeffrey Barber et al.:** *Responsible Entrepreneurship: NGO Perspectives and Recommendations*, Hintergrundpapier Nr. 3, Kommission für Nachhaltige Entwicklung, 6. Sitzung, 20. April - 1. Mai, 1998.
- Mats R. Berdal und David M. Malone (Hg.):** *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, Boulder: Lynne Rienner, 2000.
- Europäisches Parlament:** *Resolution on EU standards for European enterprises active in developing countries with regard to the development of a European code of conduct*, 15. Januar 1999.
- V. Franco (Friends of the Earth):** *FDI Regulation and Corporate Accountability: A Discussion of Policy Options*, Konferenz "Towards a Progressive International Economy," International Forum on Globalization, Washington, 9.-10. Dezember 1998.
- B. Jeffcott und L. Yanz (Maquila Solidarity Network):** *Voluntary Codes of Conduct: Do they Strengthen or Undermine Government Regulation and Worker Organizing?* Projekt Papier, Workers in the Global Economy Project, 1999.
- IRENE:** *Controlling Corporate Wrongs: the Liability of Multinational Corporations*, Report über ein Seminar an der Universität von Warwick, 20.-21. März 2000.
- Joshua Karliner:** *The Corporate Planet: Ecology and Politics in the Age of Globalization*, San Francisco: Sierra Club Books, 1997.
- Georg Kell und John G. Ruggie:** *Global Markets and Social Legitimacy: the Case for the Global Compact*, Beitrag zur Konferenz "Governing the Public Domain: Beyond the Era of the Washington Consensus," York Universität, Toronto, 4.-6. November 1999.
- Riva Krut und Harris Gleckman:** *ISO 14001: A Missed Opportunity for Sustainable Global Industrial Development*, London: Earthscan, 1998.
- M Leighton und L. Getzler (Natural Heritage Institute):** *Corporate Codes of Conduct*, in *Outreach: the NGO Voice at the CSD*: 2 (5) 1998.
- Multinational Enterprises und Human Rights:** Dutch Branches of Amnesty International and Pax Christi International, 1998.
- NGO Task Force on Business and Industry (TOBI):** *Can Corporations Be Trusted? Towards Social and Environmental Responsibility and Accountability in the Corporate Sector*. ANPED, 1999.
- OECD:** *The OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, Paris: OECD, 2000.
- OECD:** *Prevention of Criminal Use of the Banking System for the Purpose of Money-Laundering*, Paris: OECD, 1988.
- The Task Force on the Churches and Corporate Responsibility (TCCR) et al.:** *Principles for Global Corporate Responsibility: Bench Marks for Measuring Business Performance*, Toronto: Canadian Council of Churches, 1998.
- UNCTAD:** *International Investment Instruments: a Compendium*, Vols. 1-3, New York und Genf: UNCTAD, 1996 und Vols. 4-5, New York und Genf: 2000.
- Peter Utting:** *Business Responsibility for Sustainable Development*, Geneva: United Nations Research Institute for Social Development, 2000.
- Vereinte Nationen, Sicherheitsrat:** *Final Report of the Monitoring Mechanism on Angola Sanctions*, Dezember 2000 (S/2000/1225).
- Vereinte Nationen, Sicherheitsrat:** *Final Report of the UN Panel of Experts on Violations of Security Council Sanctions Against UNITA*, März 2000 (S/2000/203).
- Vereinte Nationen, Sicherheitsrat:** *Report of the Panel of Experts Appointed Pursuant to UN Council Resolution 1306 (2000), Paragraph 19 in Relation to Sierra Leone*, Dezember 2000.
- Weltbank:** *Quality of Growth*, Oxford / New York, 2000.

GLOBAL POLICY FORUM



Eine Gruppe von Bürgern unterschiedlicher Länder gründete im Dezember 1993 das **Global Policy Forum**, um die politische Tätigkeit der UNO kritisch zu beobachten. In einer Zeit der beschleunigten Globalisierung wollten die Gründer des **GPF** auf der globalen Ebene auf einen offeneren, verantwortlicheren und demokratischeren Prozess der Politikgestaltung hinwirken. Da sie die UNO für die demokratischste und offenste Institution erachten, wollen sie diese stärker für die Sorgen und Bedürfnisse der Bürger öffnen, um so Demokratie, soziale Gerechtigkeit, Menschenrechte und gegenseitige Solidarität zu fördern.

Das **GPF** hat seinen Sitz in New York und besitzt Konsultativ-Status bei der UNO. Es arbeitet besonders in drei Gebieten:

- **Sicherheitsrat** – um internationale Friedens- und Sicherheitsbemühungen zu unterstützen
- **UN Finanzkrise** – um eine ausreichende finanzielle Ausstattung der UNO für ihre zahlreichen Programme sicherzustellen
- **Soziale und ökonomische Politik** auf globaler Ebene, um mehr Rechte, Gleichheit und soziale Gerechtigkeit zu erreichen

Das **GPF** hat umfassende Programme zu den folgenden Themen:

- **NROs** – insbesondere um den Zugang der NROs zu den Vereinten Nationen zu verbessern,
- **Globale Steuern** – für die finanzielle Ausstattung von globalen Politikprogrammen
- **Sanktionen** – um ein wirksameres und humaneres Politikinstrument zur Durchsetzung von internationalem Recht zu entwickeln

HEINRICH BÖLL STIFTUNG



HEINRICH BÖLL STIFTUNG

Die **Heinrich-Böll-Stiftung** steht der Partei Bündnis 90/Die Grünen nahe und arbeitet in rechtlicher Selbständigkeit und geistiger Offenheit. Wir sind eine föderal organisierte Bundesstiftung mit 16 Landesstiftungen.

Unsere vorrangige Aufgabe ist die politische Bildung im In- und Ausland zur Förderung der demokratischen Willensbildung, des gesellschaftspolitischen Engagements und der Völkerverständigung.

Darüber hinaus fördert die **Heinrich-Böll-Stiftung** Kunst und Kultur, Wissenschaft und Forschung und die Entwicklungszusammenarbeit. Dabei orientieren wir uns an den politischen Grundwerten Ökologie, Demokratie, Geschlechtergleichheit, Solidarität und Gewaltfreiheit. Heinrich Bölls Ermutigung zur zivilgesellschaftlichen Einmischung in die Politik ist Vorbild unserer Arbeit.

Für solche Einmischungen will die Heinrich-Böll-Stiftung ein Kristallisationspunkt sein. Wir wollen grundsätzliche wie aktuelle Debatten anregen und Anstöße für gesellschaftliche Reformen ein Forum geben.

Das Studienwerk der Heinrich-Böll-Stiftung möchte eine Zukunftswerkstatt sein, die begabte Studierende und Forschende unterstützt, sie besonders zur Arbeit an gesellschaftlich relevanten Themen ermutigt und zu einer fachübergreifenden Diskussion zwischen Technik-/Naturwissenschaften und Sozial-/ Geisteswissenschaften beitragen.

WELTWIRTSCHAFT, ÖKOLOGIE & ENTWICKLUNG (WEED)



weed

WEED wurde 1990 gegründet, um in der Gesellschaft das Bewusstsein für die Mitverantwortung der Industrieländer für die ungerechte Weltwirtschaftsordnung und die globale Umweltzerstörung zu fördern. **WEED** arbeitet mit nationalen und internationalen Netzwerken zusammen und unterstützt den Dialog zwischen Organisationen in Nord und Süd. **WEED** wirkt auf Entscheidungsträger in Politik und Wirtschaft ein und formuliert politische Alternativen. Kritik und Dialog prägen die Auseinandersetzung mit Regierung und Parlament. **WEED** ist unbequem und versteht sich als Lobby für Gerechtigkeit in den Nord-Süd-Beziehungen.

WEED arbeitet derzeit zu den Themen:

- **Internationales Finanzsystem und Verschuldung**
- **Internationale Handels- und Investitionspolitik**
- **Demokratisierung des UN-Systems**
- **Nord-Süd-Politik der Europäischen Union**

ISBN: 3-9806757-3-4