



## **Viele Ansätze – wenig Kontrolle**

*Für multinationale Unternehmen fehlt bisher ein verbindliches internationales Regelwerk*

Cornelia Heydenreich

In Deutschland gibt es ein Betriebsverfassungsgesetz und die Gewerkschaften verhandeln Tarifverträge. Es gibt Umweltgesetze, deren Einhaltung kontrolliert wird. Bei Nichtbefolgung drohen Strafen. In vielen Teilen der Welt, insbesondere in den Ländern des Südens, gibt es jedoch entweder keine so weitgehende Gesetzgebung oder deren Einhaltung wird nicht ausreichend kontrolliert. In Sonderproduktionszonen können transnationale Konzerne auch Ext-rabedingungen aushandeln: meist geringere Standards als national üblich.

Was kann getan werden angesichts von Umweltskandalen, erschreckenden Arbeitsbedin-gungen mit Überstunden bis zum Erschöpfungstod, Unterschreitung gesetzlicher Mindest-löhne, gesundheitsgefährlichen Chemikalien und Bedrohungen bei Gewerkschaftsaktivitä-ten? Unter dem Druck von Nichtregierungsorganisationen (NRO), Verbraucherinitiativen und Gewerkschaften lassen sich transnationale Konzerne allmählich darauf ein, auch bei ihren Zulieferbetrieben in den Ländern des Südens auf die Einhaltung von Mindeststandards zu achten. Wie aber kann man dem Fehlverhalten jenseits von Öffentlichkeitskampagnen und Verbraucherdruck wirksam beikommen? Unter der Vielzahl von internationalen Instrumenten zur Unternehmensverantwortung kristallisieren sich vier Ansätze heraus:

### **Die Instrumente der ILO**

Die 1919 gegründete und damit älteste Sonderorganisation der UNO, die Internationale Ar-beitsorganisation ILO, hat bislang 185 Konventionen zu Arbeitsrechten verschiedet. Die vier wichtigsten Normen – Gewerkschaftsfreiheit, keine Kinderarbeit, keine Zwangsarbeit und keine Diskriminierung, etwa wegen Geschlecht, Religion und Herkunft – wurden 1998 zu den Kernarbeitsnormen zusammengefasst. Für viele Instrumente dienen die ILO-Standards als Referenzdokumente.

Während sich die ILO-Konventionen an Staaten richten, bezieht sich die dreigliedrige Grundsatzerklärung der ILO zu multinationalen Unternehmen und Sozialpolitik direkt auf Unternehmen. Neben den darin genannten Kernarbeitsnormen sind Regelungen zu Min-destlöhnen hervorzuheben, die bei vielen anderen Instrumenten nicht enthalten sind. Wenn sich ein Unternehmen nicht an diese Grundsatzerklärung hält, können Gewerkschaften Be-schwerden vorbringen. Erst fünf Fälle wurden seit der Verabschiedung im Jahre 1977 einge-reicht. Von einem effektiven Mechanismus kann deshalb nicht die Rede sein. Gewerkschaf-ten nutzen eher ihre Einspruchsmöglichkeiten über die dreigliedrige Struktur der ILO, in der auch Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften vertreten sind. Sie bewerten diese Interven-tionsmöglichkeit als wirksam, weil über die nationalen Regierungen auf die Unternehmen Druck ausgeübt werden kann. NRO können all diese Wege jedoch nicht nutzen.

### **Die Leitsätze der OECD**

Die Leitsätze der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) für multinationale Unternehmen beziehen sich neben Menschen- und Arbeitsrechten auch auf Umweltschutz, Verbraucherfragen, Korruption und Besteuerung. Die Empfehlungen an

die Unternehmen sind jedoch für diese nicht bindend und nur für Firmen der Unterzeichnerstaaten gültig. Ein Vorteil ist der Beschwerdemechanismus, den seit 2000 auch NRO nutzen können. Nationale Kontaktstellen sollen die Leitsätze bekannt machen und sind für die Vermittlung in Beschwerdefällen zuständig.

**Tabelle: Die bestehenden Regelungsansätze für Unternehmen im Überblick**

|                      | ILO Instrumente                                                                                                              | OECD-Leitsätze                                                                                                                         | Global Compact                                                                             | UN-Normen                                                                                                                                     |
|----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Themenbereich</b> | Arbeitnehmerrechte                                                                                                           | Menschenrechte, Arbeitnehmerrechte, Umwelt, Verbraucherschutz, Korruption, Informationen, Technologietransfer, Wettbewerb, Besteuerung | Menschenrechte, Arbeitnehmerrechte, Umwelt, Korruption                                     | Menschenrechte, Arbeitnehmerrechte, Verbraucherrechte, Umwelt, Korruption                                                                     |
| <b>Entstehung</b>    | Konventionen seit 1919, Dreigliedrige Erklärung 1977, Kernarbeitsnormen 1998                                                 | 1976, umfangreiche Revision 2000                                                                                                       | 2000                                                                                       | 2003                                                                                                                                          |
| <b>Initiator</b>     | Internationale Arbeitsorganisation (ILO)                                                                                     | Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)                                                                 | UN Generalsekretär Kofi Annan                                                              | Unterkommission der UNO-Menschenrechtskommission                                                                                              |
| <b>Art</b>           | Konventionen, Appell an Unternehmen, Kerndokument                                                                            | Empfehlungen der Regierungen an ihre Unternehmen                                                                                       | Beitritt von Unternehmen zu zehn Prinzipien, Kommunikationsplattform, Best Practices       | Ziel ist international verbindlicher Rahmen für menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen                                              |
| <b>Vorteile</b>      | Grundlage für unternehmenseigene Instrumente und viele Standards, Gewerkschaften haben positive Erfahrungen mit Durchsetzung | thematisch umfassend, Beschwerdemechanismus, Regierungsverantwortung                                                                   | Thema Unternehmensverantwortung in Entwicklungsländern gefördert, Türöffner in Unternehmen | fasst alle Menschenrechtsanforderungen zusammen, umfassend bei Zulieferern, wäre bei Verabschiedung weltweit verbindlich für alle Unternehmen |
| <b>Nachteile</b>     | Mechanismus kann von NROs nicht genutzt werden, enthält nur Arbeitnehmerrechte                                               | Umsetzung über Kontaktstellen z.T. mangelhaft, Zuliefererverantwortung begrenzt interpretiert, nur für Firmen aus Unterzeichnerstaaten | sehr allgemeine Prinzipien, nur für die „Willigen“ die beitreten, z.T. nur PR-Effekt       | noch nicht rechtsverbindlich, Umsetzungsmechanismus noch nicht ausgearbeitet                                                                  |

In Deutschland ist die Stelle im Wirtschaftsministerium angesiedelt. Bei der Umsetzung gibt es noch viele Schwierigkeiten, so bei der wichtigen Frage, wie weit die Unternehmen für ihre Zulieferer verantwortlich sind. Zudem sind die Abschlusserklärungen der Kontaktstellen häufig sehr vage und stellen kaum eine Sanktion für Unternehmen dar, wenn im Vermittlungsverfahren keine konstruktive Lösung erreichbar war. So endete die Beschwerde der „Kampagne für Saubere Kleidung“ gegen Adidas mit der öffentlichen Feststellung, dass sich beide Seiten nicht auf die Faktenlage einigen können. Eine Rüge des Unternehmens gab es dementsprechend nicht. Eine ausführliche Analyse der Erfahrungen aus 45 NRO-Beschwerdefällen bietet der Bericht des internationalen Netzwerks „OECD Watch“ von 2005, der zudem eine Reihe von Verbesserungsmaßnahmen fordert: mehr Transparenz bei der Arbeit der Kontaktstellen, eine stärkere Kontrolle durch das Parlament und eine unabhängige Revisionsebene für strittige Fälle.

### Der Global Compact

Eine prominentere Initiative ist der „Global Compact“, den der UN-Generalsekretär Kofi Annan 2000 ins Leben gerufen hat. Mehr als 2.500 Unternehmen haben sich bislang den zehn Prinzipien von Menschenrechten, Arbeitsstandards, Umweltschutz und Korruptionsbekämpfung verschrieben. Der Global Compact versteht sich als ein Lern- und Dialogforum: Über jährliche Berichte, Netzwerktreffen und internationale Konferenzen werden positive Erfahrungen ausgetauscht. Dies garantiert jedoch nicht, dass die Vereinbarungen eingehalten werden, denn Verstöße wurden bislang nicht geahndet. Zudem ist nur ein Bruchteil der weltweit etwa 70.000 multinationalen Unternehmen beteiligt.

Nach wiederholter Kritik vor allem von NRO hat der Global Compact Mitte 2005 neue Kontrollmechanismen entwickelt. Ob die angedrohte Sanktionsmaßnahme einer Deaktivierung auf der Global Compact Webseite ausreicht, um Unternehmen zur Einhaltung der Prinzipien zu bewegen, bleibt abzuwarten. In besonders schwer wiegenden Fällen soll nun auch ein Ausschluss aus dem Pakt möglich sein, Beispiele gibt es noch nicht. Zuvor hatten NRO immer wieder kritisiert, dass Mitgliedsunternehmen wie Nestlé, Rio Tinto oder Bayer die Prinzipien nicht einhalten. Positiv zu bewerten ist, dass der Global Compact insbesondere auch in Entwicklungsländern viel Interesse für das Thema Unternehmensverantwortung wecken konnte. Zudem muss sich für einen Beitritt die Unternehmensleitung einer Firma zu den Prinzipien des Paktes bekennen und sich so mit den Fragen von Unternehmensverantwortung auseinandersetzen.

### **Die UN-Normen**

NRO hoffen auf einen verbindlichen Mechanismus auf UN-Ebene. Der bisher konkreteste Ansatz sind die UN-Normen für Unternehmen, die 2003 von der Unterkommission für Menschenrechte angenommen wurden. Sie umfassen menschenrechtliche Anforderungen an Unternehmen und vereinen die wichtigsten internationalen Instrumente zur Unternehmensverantwortung. In Zukunft sollen sie für alle Unternehmen gelten und auch Sanktionsmechanismen mit Schadensersatzzahlungen einschließen.

Größter Nachteil der UN-Normen ist, dass sie von den Vereinten Nationen noch nicht verbindlich verabschiedet worden sind. Zudem muss der Umsetzungsmechanismus konkretisiert werden. So ist etwa noch offen, wo gegebenenfalls Beschwerden eingereicht werden können. Während einige Unternehmen oder deren Verbände wie die Internationale Handelskammer ICC gegen die UN-Normen Sturm laufen, unterziehen progressive Unternehmen die Normen bereits einem Praxistest.

Seit 2005 ist zudem bei den Vereinten Nationen John Ruggie als Sonderberichterstatter für transnationale Konzerne und Menschenrechte eingesetzt, der 2007 einen Bericht zum Thema vorlegen soll. Dann wird über die weitere Entwicklung der UN-Normen entschieden. In seinem Zwischenbericht vom März 2006 hat Ruggie die Normen heftig kritisiert und ihnen „doktrinaire Exzesse“ und „übertriebene rechtliche Forderungen“ vorgeworfen. Damit hat er die Hoffnungen auf ein solches Instrumentarium stark getrübt und die Gefahr vergrößert, dass diese Normen nicht zustande kommen.

### **NRO Netzwerk in Gründung**

Vor diesem Hintergrund werden NRO auf mehreren Ebenen aktiv: Sie nutzen die OECD-Leitsätze und setzen sich für deren Stärkung ein, sie unterstützen die Weiterentwicklung der UN-Normen und begleiten kritisch den Global Compact. Zudem fokussieren NRO und Gewerkschaften in Deutschland auch zunehmend auf die nationale Ebene und wollen über Forderungen nach mehr Transparenz und nach sozialen und ökologischen Kriterien für das öffentliche Beschaffungswesen die Unternehmen dazu verpflichten, mehr Verantwortung zu übernehmen. Ein neues Netzwerk zu Unternehmensverantwortung, das sich an Erfahrungen von vergleichbaren Initiativen aus anderen europäischen Ländern orientiert, will im September an die Öffentlichkeit treten.

Dieser Beitrag erschien im INKOTA-Brief Nr. 136, Juni 2006