

Der Global Compact und der Schutz der Menschenrechte¹

Brigitte I. Hamm

I. Einleitung

Der Begriff der Globalisierung ist nicht zuletzt durch die Proteste von Globalisierungsgegnern in Seattle, Prag, Nizza, Göteborg und Genua in aller Munde. Häufig jedoch bleibt der Begriff „Globalisierung“ eine Worthülse, um negative Entwicklungen schlaglichtartig zu beleuchten, ohne sie eingehender zu analysieren. Häufig führt auch die Diskussion über die wirtschaftliche Globalisierung zu einer Dämonisierung der Macht der Konzerne. Ein solches Herangehen verhindert es, den Prozeß der wirtschaftlichen Globalisierung und damit einhergehende wirtschaftliche und politische Veränderungen sowie die Chancen, die sich aus der Globalisierung ergeben, differenziert zu verstehen. Dies versucht das vorliegende Kapitel, indem es untersucht, inwieweit der Global Compact dazu beitragen kann, transnationale Konzerne stärker in die Verantwortung für den Menschenrechtsschutz einzubinden.

Durch die wirtschaftliche Globalisierung sind Produktionsfaktoren, Dienstleistungen, Waren und Finanzen nicht länger national gebunden. Der Einfluß transnationaler Konzerne oder auch multinationaler Konzerne, d.h. Unternehmen mit der Fähigkeit, Operationen in mehr als einem Land zu koordinieren und zu kontrollieren, ist durch ihre Rolle auf den globalen Märkten enorm angewachsen. UNCTAD geht von derzeit 63.000 transnationalen Konzernen mit 690.000 Schwestergesellschaften (affiliates) aus (Fußnote 6 in: *Utting* 2000). Nach UNCTAD läuft ein Drittel des Welthandels heute innerhalb von Unternehmen, also auf Intraebene ab.

Die Entwicklung der Weltwirtschaft verstärkt den politischen Einfluß der Privatwirtschaft und geht einher mit einem Verlust an staatlicher Gestaltungsfähigkeit. Teilweise wird befürchtet, daß Staaten immer weniger dazu in der Lage sind, staatliche Funktionen, insbesondere wohlfahrtsstaatliche Aufgaben und die Bereitstellung anderer öffentlicher Güter, wahrzunehmen. Dies drückt sich aus in der weltweiten Tendenz zur Privatisierung staatlicher Leistungen, z.B. im Gesundheits- und Sozialbereich. In einigen Ländern des Südens führt die Verlagerung staatlicher Funktionen auf private Träger, z.B. durch die Vergabe von Entwicklungsgeldern an Nichtregierungsorganisationen (NRO), zur weiteren Schwächung staatlicher Institutionen.

Die hier skizzierten Tendenzen zur Veränderung bzw. Abschwächung staatlicher Leistungen wirken sich auf viele Politikfelder aus. Insbesondere der

¹ Schriftliche Fassung eines Vortrags, den die Verfasserin bei der Potsdamer UNO-Konferenz 2001 des Forschungskreises Vereinte Nationen am 30. Juni 2001 gehalten hat.

Schutz der Menschenrechte und die Menschenrechtspolitik sind davon berührt, weil Menschenrechte im bisherigen, „klassischen“ Verständnis untrennbar an Staatlichkeit gebunden sind. Sie regeln das Verhältnis zwischen Individuum und Staat. Sie gewähren der einzelnen Person Rechtssicherheit und bilden die Grundlage für den berechtigten Anspruch, ein menschenwürdiges Leben führen zu können. Menschenrechte begrenzen staatliche Herrschaft.

Der Prozeß der wirtschaftlichen Globalisierung weckt bei vielen NRO, die für die Menschenrechte eintreten, Befürchtungen, daß Staaten aufgrund der Stärkung der politischen Stellung der Privatwirtschaft ihren Verpflichtungen im Menschenrechtsschutz nicht mehr nachkommen können oder daß sie sich vor dem Hintergrund dieser Entwicklung aus ihrer Verantwortung stehlen wollen. Viele Globalisierungsgegner – auch aus dem Menschenrechtsbereich – beharren deshalb auf einer Stärkung staatlicher Funktionen. Dies zeigte sich deutlich auf dem NRO-Forum „Vienna plus 5“, das 1998 in Ottawa stattfand (vgl. Hamm 1999). Alain Touraine (2001) kritisiert diese Haltung von Teilen der Globalisierungsgegner als rückwärts gewandt. Nach seiner Auffassung verhindert sie es, die Chancen, die sich aus der Globalisierung ergeben, wahrzunehmen und zu nutzen.

Jenseits der Rolle der Staaten versuchen internationale Organisationen, Regierungen und NRO wie Amnesty International zunehmend auch die Privatwirtschaft in die Verantwortung für die weitere Gestaltung des Globalisierungsprozesses einzubeziehen. So hat der Beauftragte für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt im Oktober 1999 einen Vierseitigen Arbeitskreis Wirtschaft und Menschenrechte eingerichtet, an dem neben der Regierung, die Wirtschaft, Gewerkschaften und Menschenrechtsorganisationen beteiligt sind. Gewerkschaften und NRO kooperieren im Bemühen, die Privatwirtschaft auf Standards festzulegen. Die Einbeziehung der Privatwirtschaft in die Verantwortung für Entwicklungsprozesse auf unterschiedlichen Ebenen kommt auch in der Zunahme von sogenannten „*Public-private partnerships*“ (PPPs) zum Ausdruck. Sie werden u.a. vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) oder auch von UNDP initiiert. Dazu zählt z.B. die Anti-Aids-Initiative, die das BMZ zusammen mit Daimler-Chrysler in Südafrika durchführt. Auch Verhaltenskodizes und Gütesiegel, von denen in den letzten Jahren mehrere Hundert entwickelt und ausformuliert wurden, sollen dazu beitragen, die Privatwirtschaft auf ein Verhalten festzulegen, das sich an international anerkannten Normen für den Arbeits-, Umwelt- und Menschenrechtsbereich orientiert.

Eine weitere Initiative in diese Richtung bildet der Global Compact zwischen der Privatwirtschaft und den Vereinten Nationen. Der UN-Generalsekretär Kofi Annan stellte seine Idee von einem solchen Pakt im Januar 1999 auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos erstmals zur Diskussion; am 26. Juli 2000 wurde der Pakt dann in New York ins Leben gerufen (Annan 1999). Der Pakt ist eine PPP auf der globalen Ebene.

Welchen Beitrag leistet der Global Compact für den Menschenrechtsschutz?
Um diese Frage zu beantworten, will ich folgenden Fragen nachgehen:

- Kann der Pakt jenseits normativer Bekenntnisse eine praktische Wirkung erzielen?
- Bedeutet die Einbeziehung der Privatwirtschaft eine Schwächung staatlicher Funktionen?
- Oder sollte man die Ausweitung der Akteure als Chance verstehen, wie dies der Ansatz von Global Governance nahe legt?

Dazu werde ich zunächst den Global Compact vorstellen, dann den Wert des Paktes als Lernforum und Diskussionsplattform diskutieren, seinen Wert für den internationalen Schutz der Menschenrechte prüfen.

II. Was ist der Global Compact?

In einem offiziellen UN-Dokument heißt es zum *Global Compact*:

„Die Herausforderung des 21. Jahrhunderts besteht darin, allgemein gültige Werte zum Tragen zu bringen, die der Globalisierung ein menschliches Antlitz verleihen. [...] Der *Global Compact* ist eine Initiative, die ein nachhaltiges Wachstum im Kontext der Globalisierung gewährleisten soll, indem sie einen Katalog allgemein gültiger Werte fördert, die für die Befriedigung der sozioökonomischen Bedürfnisse aller Menschen jetzt und in Zukunft von wesentlicher Bedeutung sind. Ziel der Initiative ist es, dem globalen Markt ein menschliches Antlitz zu verleihen.“ (vgl. Faltblatt: „Der globale Pakt. Gemeinsame Werte für den globalen Markt“, Informationszentrum der Vereinten Nationen, Bonn ohne Jahr). Der *Global Compact* soll somit Antworten auf die Herausforderungen der Globalisierung ermöglichen. Dazu formuliert er neun sehr allgemein gehaltene Prinzipien für das Verhalten von Unternehmen (vgl. Tabelle).

Die Prinzipien des Global Compact

Menschenrechte:

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

Arbeitsbeziehungen:

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

Umwelt:

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

Tabelle: Prinzipien des Global Compact

Quelle: Faltblatt: „Der globale Pakt. Gemeinsame Werte für den globalen Markt“, Informationszentrum der Vereinten Nationen, Bonn, ohne Jahr.

Die neun Prinzipien fußen auf zentralen internationalen Dokumenten, nämlich der *Allgemeinen* Erklärung der Menschenrechte, den von der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) verabschiedeten Grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit von 1998, den Ergebnissen des Erdgipfels in Rio de Janeiro von 1992, vor allem der Agenda 21, und dem Aktionsprogramm des Weltsozialgipfels, der 1995 in Kopenhagen stattfand. Die Texte enthalten klar umrissene allgemeine Werte, zu denen sich alle Regierungen der Welt und offensichtlich auch die Privatwirtschaft – zumindest in ihrer Rhetorik – bekennen.

Von Seiten der Vereinten Nationen beteiligen sich neben dem UN-Generalsekretär das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte (UNHCHR), die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) und das UN-Umweltprogramm (UNEP)

am Pakt. Bei der Gründung traten rund 50 Unternehmen und Unternehmensverbände bei. Insbesondere die Internationale Handelskammer (ICC) ist von Seiten der Privatwirtschaft als Mitinitiatorin des Global Compact einzustufen. Im Sommer 2001 gehörten dem Pakt laut einer mündlichen Information des neuen Assistant Secretary-General, Michael Doyle, rund 300 Unternehmen an. Der größte Teil dieser Unternehmen soll seinen Sitz in Brasilien haben. Gegenüber den von UNCTAD geschätzten, weltweit agierenden 63.000 transnationalen Konzernen fällt die Teilnahme von rund 300 Unternehmen am Global Compact ausgesprochen mager aus.

NRO waren zunächst nicht eingebunden in diese Initiative zwischen Privatwirtschaft und dem UN-Generalsekretär. Möglicherweise ist auch dies ein Grund dafür, daß NRO aus dem Umwelt- und Menschenrechtsbereich sowie aus der Anti-Globalisierungsbewegung dem Projekt überwiegend abwartend, z.T. auch ablehnend gegenüber stehen. Dennoch sind verschiedene NRO – Amnesty International, Human Rights Watch, Organisationen aus dem Umweltbereich – und die Internationale Föderation freier Gewerkschaften Mitglieder im Pakt. Sie sollen die von den Unternehmen eingereichten Berichte über die Einhaltung der neun Prinzipien auf der Internetseite des *Global Compact* kommentieren.

III. Wie funktioniert der Global Compact?

Die Mitgliedschaft im Pakt ist absolut freiwillig. Jedes Unternehmen kann im Prinzip teilnehmen, d.h. es gibt keine Aufnahmekriterien. Aber das Global Compact Office des UN-Generalsekretärs bekräftigt, “[...] we do reserve the right not to accept participants.” Allerdings gibt es hierzu keine öffentlich zugänglichen Ausführungen. Unternehmen wie der Erdölkonzern Shell, die von NRO wegen ihrer Mißachtung internationaler Standards immer wieder öffentlich an den Pranger gestellt werden, sind ebenfalls Mitglied im Pakt. In einem Gespräch am Rande des globalen Forums des Auswärtigen Amtes am 26. Juni 2001 bekräftigte Michael Doyle, daß durchaus vom Recht auf Vorbehalte gegenüber Bewerbern Gebrauch gemacht würde, ohne dies an die Öffentlichkeit zu tragen. Er verwies darauf, daß kein Unternehmen der Waffen- oder der Tabakindustrie Mitglied des Paktes ist.

Die Teilnahme am Global Compact stellt spezifische Forderungen an die Unternehmen:

- 1) Die Unternehmensleitung wendet sich in einem persönlichen Brief an den UN-Generalsekretär und erklärt den Beitrittswunsch des Unternehmens.
- 2) Das Unternehmen gibt eine eindeutige Unterstützungserklärung für den Pakt und seine Grundsätze ab und setzt sich öffentlich für den Pakt ein. Ähnlich wie andere teilnehmende Unternehmen taten dies z.B. die deutschen Unternehmen Deutsche Bank und BASF. Sie nutzten ihr Eintreten für den Global Compact vor allem für die Selbstdarstellung. So schreibt die Deutsche Bank

auf der Global Compact Internetseite (gelesen am 10. Februar 2001), sie sei von den Vereinten Nationen als für andere Unternehmen beispielhaft ausgewählt worden, was nicht der Realität entspricht, wenn man die sehr losen Aufnahmekriterien bedenkt. Die Bank berichtet von ihrem Engagement für nachhaltige Entwicklung sowie von ihrem Umweltengagement. Dieses positive Bild steht im Gegensatz zur Kritik von NRO, daß die Bank z.B. an zweifelhaften Goldgeschäften in Ghana beteiligt ist, wo der auf Zyanid basierende Goldabbau zur Gefährdung der indigenen Bevölkerung durch die Wasservergiftung führt.

3) Die Unternehmen verpflichten sich, einmal im Jahr auf der Internetseite (www.unglobalcompact.org) ein konkretes Beispiel der bei der Umsetzung der Prinzipien erzielten Fortschritte und gemachten Erfahrungen zu veröffentlichen.

4) Die Unternehmen sollen sich in Partnerschaft mit UN-Organisationen bei Vorhaben engagieren, die der Umsetzung der Prinzipien dienen, oder in strategische Partnerschaften zur Förderung großer UN-Ziele wie etwa der Beseitigung der Armut eintreten. In der Zwischenzeit ist eine Vielzahl solcher Partnerschaften, z.B. mit UNDP, entstanden.

IV. Der Global Compact will kein Verhaltenskodex sein.

Die beiden Vordenker des Global Compact in den Vereinten Nationen, Georg Kell und John Gerard Ruggie (1999), unterscheiden für das Funktionieren des Paktes zwischen seiner Wirkung auf der Mikro- und auf der Makroebene. Auf der Mikroebene geht es – wie bereits erwähnt – um die Anwendung der Prinzipien in der unmittelbaren Geschäftspraxis, die Makroebene bezieht sich auf den Pakt als globales Lernforum und als Diskussionsplattform.

Der Global Compact ist kein Verhaltenskodex, so die immer wiederkehrende Feststellung der Vereinten Nationen. Die Überwachung und Überprüfung von Unternehmenspraktiken falle weder in den Zuständigkeitsbereich der Vereinten Nationen noch sieht sich die UNO dazu institutionell in der Lage.

Die Betonung, daß es sich beim Pakt nicht um einen Verhaltenskodex handle, erscheint wie eine Art Selbstschutz der Vereinten Nationen, um kritischen Stimmen zivilgesellschaftlicher Akteure vorzubeugen, und um Vorbehalten aus der Privatwirtschaft, der Pakt könne doch eine Reglementierung implizieren, entgegenzutreten.

Auch wenn man zur Position der Vereinten Nationen, daß es sich beim Global Compact nicht um einen Verhaltenskodex handle, unterschiedlicher Auffassung sein kann, soll diese Dimension des Paktes hier nicht weiter verfolgt werden. Denn als Verhaltenskodex, der die Unternehmen anweist, wie sie sich in ihrer unmittelbaren Geschäftspraxis verhalten sollen, ist der Global Compact schwach, weil die neun Prinzipien sehr allgemein gehalten sind. Außer der Diskussion der Unternehmensberichte auf der Internetseite fehlen Überwachungsmechanismen und Beitrittskriterien. Beides wollen die Vereinten Natio-

nen erklärtermaßen vermeiden. Doch gerade dies stößt auf Widerspruch. So äußerte der frühere Generalsekretär von Amnesty International, Pierre Sané, bei der Einweihung des Global Compact im Juli 2000 deutliche Kritik. Er forderte eine unabhängige Überwachung der Einhaltung der neun Prinzipien. Ihre Ergebnisse müßten öffentlich zugänglich gemacht, und Unternehmen, die gegen die Prinzipien verstoßen, aus dem Pakt wieder ausgeschlossen werden.

V. Der Global Compact als Bestandteil von „global governance“

Interessanter erscheint es deshalb, nach den Wirkungsmöglichkeiten des *Global Compact* auf der Makroebene zu fragen. Was leistet der Pakt als Lernforum und Diskussionsplattform zwischen den Vereinten Nationen, transnationalen Konzernen und anderen Akteuren, insbesondere auch für den Schutz der Menschenrechte?

Folgt man aber den Argumenten seiner Ratgeber für diese Initiative, Ruggie und Kell, dann handelt es sich vor allem um einen Versuch, „Governance“ auf der globalen Ebene neu zu gestalten.

„Global governance“ geht davon aus, daß eine globale Steuerung der wirtschaftlichen und politischen Globalisierung erforderlich ist. Dabei geht es um die Aushandlung und das Ausbalancieren von Rollen, Regeln und Interessen. An diesem Prozeß sind unterschiedliche Akteure – Regierungen, internationale Organisationen, zivilgesellschaftliche Akteure, Parlamente, Medien, Wissenschaft und die Privatwirtschaft – beteiligt. Eine solche Entstehung von Netzwerken auf und zwischen den unterschiedlichen Handlungsebenen befördert den Informationsaustausch und führt zu Synergieeffekten bei der Entscheidungsfindung und praktischen Durchführung. Der *Global Compact* läßt sich somit als ein Beitrag zu „Global governance“ verstehen.

„Global governance“ ist nicht notwendigerweise ein idealistischer Ansatz, wie dies vor allem seit dem *Bericht der Commission on Global Governance* (1995) häufig unterstellt wird. Es geht um rationale Aushandlungsprozesse in „Win-win“-Situationen, die durchaus hierarchisch, z.B. mit manchen Regierungen und Konzernen in Vormachtstellungen, strukturiert sein können. „Win-win“ bedeutet nicht notwendigerweise, daß die Vorteile 50:50 aufgeteilt sein müssen. Global Governance geht nicht notwendig vom Bedeutungsverlust staatlicher Funktionen aus, sondern unterstellt, daß Staaten oder Regierungen die globalen Herausforderungen allein nicht mehr bewältigen können.

VI. Der Global Compact und der Schutz der Menschenrechte

Menschenrechte sind eine der drei Säulen des *Global Compact*. Wie ist seine Bedeutung und sein Nutzen für den Schutz der Menschenrechte einzustufen? Dazu sollen drei Aspekte eingehender behandelt werden:

1. Das Wirkungspotential des Global Compact für den Menschenrechtsschutz,

2. der freiwillige Charakter des Global Compact,
3. mögliche Implikationen des Paktes für den staatlichen Menschenrechtsschutz.

Zu 1) Das Wirkungspotential des Global Compact

Zunächst ist festzuhalten, daß es positiv ist, wenn Konzerne Verantwortung für den Schutz der Menschenrechte übernehmen wollen. Die Privatwirtschaft selbst setzt mit ihrer Zustimmung zum Global Compact, zu Verhaltenskodizes und zu anderen Vereinbarungen Maßstäbe, an denen sie sich zukünftig messen lassen muß.

Da der Global Compact als Verhaltenskodex aber schwach ist, geht es vor allem um seine indirekte Wirkung als Lernforum und Diskussionsplattform. Diese ist nicht zu unterschätzen. Durch den Global Compact werden Menschenrechte noch stärker als bisher Bestandteil der internationalen Agenda. Die Diskussionen im Rahmen des Paktes können zur Globalisierung von Standards beitragen und dadurch auch zur Globalisierung von Forderungen, diese einzuhalten. Das verstärkte Aufgreifen von Menschenrechten durch die Privatwirtschaft führt dazu, daß Menschenrechte, die ja häufig eher zu den ‚weichen‘ Themen gezählt werden, jetzt mit den ‚harten‘ Themen der Wirtschaft und wirtschaftlichen Interessen verknüpft werden. Dadurch können die Menschenrechte ein stärkeres Gewicht erhalten. Die Gefahr besteht jedoch darin, daß die Menschenrechts-Rhetorik zum Verschleiern wirtschaftlicher Interessen und zum Reinwaschen („*Blue washing*“) harter Geschäftsinteressen genutzt werden, wie am Beispiel der Deutschen Bank bereits deutlich wurde. Wenn Rhetorik und Realität der ethischen Bekenntnisse der Unternehmen beständig oder überwiegend auseinanderklaffen, dann wird dies letztlich auch den Menschenrechten schaden.

Zu 2) Der freiwillige Charakter des Global Compact

Unternehmen wollen verbindliche Regeln um jeden Preis vermeiden. Dies zeigt sich auf der internationalen Ebene an ihren Jahrzehnte währenden Bemühungen, einen verbindlichen Verhaltenskodex zu Fall zu bringen, den die Vereinten Nationen bereits in den 70er Jahren vorgeschlagen hatten. Ein neueres Beispiel aus Deutschland ist der Widerstand der Privatwirtschaft gegen ein Gleichstellungsgesetz. Diese ablehnende Haltung zu verbindlichen Regeln wird heute zusätzlich verstärkt durch die Dominanz neoliberaler Ideen, die vor allem auf Deregulierung setzen.

Man muß sich fragen, was die Gründe für die Haltung der Privatwirtschaft sind. Zum einen wird die höhere Flexibilität freiwilliger Vereinbarungen betont. Zum anderen wollen Unternehmen damit natürlich auch verbindliche Verpflichtungen mit möglichen rechtlichen Folgen bei Nicht-Befolgung vermeiden. Zusätzlich erlauben freiwillige Vereinbarungen es auch, die Grauzo-

nen und Grenzen unternehmerischen Verhaltens auszutesten, ohne unmittelbare rechtliche Konsequenzen befürchten zu müssen.

Dennoch können auch freiwillige Vereinbarungen eine eigenständige Wirkung entfalten. Dies zeigt der internationale Menschenrechtsschutz, der zwar völkerrechtliche Verpflichtungen kennt, aber weitgehend ohne Sanktionen auskommt, weshalb das Völkerrecht zuweilen auch als zahnloser Tiger bezeichnet wird. Trotz dieser Schwäche, daß völkerrechtliche Verpflichtungen bei Menschenrechtsverträgen letztlich geknüpft sind an die freiwillige Bereitschaft der Staaten zur Einhaltung der Verträge, konnten langfristig Erfolge erzielt werden. Dies ist sicher auch darauf zurückzuführen, daß Menschenrechtsverletzungen öffentlich ‚angepöbel‘ werden („*Shaming*“). Dazu zählen der kritische Dialog, den UN-Ausschüsse und die UN-Menschenrechtskommission mit Regierungen führen, ebenso wie die Veröffentlichung von Menschenrechtsverletzungen durch Medien und NRO. Regierungen wollen sich nicht der öffentlichen Kritik aussetzen, um den damit verbundenen Legimitätsverlust bei der eigenen Bevölkerung und der internationalen Öffentlichkeit zu vermeiden. Unabhängig von Sanktionsmechanismen wurde so eine Tendenz zur Bereitschaft zur Achtung der Menschenrechte bei Regierungen gestärkt, die auch als „*Culture of compliance*“ bezeichnet wird.

Eine solche langfristige und eher indirekte Wirkung läßt sich auch auf die Privatwirtschaft übertragen. Auch sie will öffentliche Kritik vermeiden. Wenn Unternehmen mit Menschenrechtsverletzungen in Verbindung gebracht werden, dann schadet das dem Image und damit dem Geschäft. Das beste Beispiel ist die rhetorische Kehrtwende von Shell nach den weltweiten Protesten gegen die Hinrichtungen von Ken Saro-Wiwa und anderen Ogoni-Führern durch das nigerianische Militärregime, mit dem der Konzern kooperierte, um die reibungslose Ölförderung sicherzustellen.

Ohne die Chancen der freiwilligen Vereinbarungen leugnen zu wollen, bleiben verbindliche Regeln unerlässlich. Freiwillige Vereinbarungen fehlt letztlich der „Biß“, das zeigt sich z.B. daran, daß Unternehmen in Deutschland – trotz gegenteiliger Beteuerungen – keine konsequente Gleichstellungspolitik betreiben. Erst durch Gesetze müssen Standards unabhängig von der jeweiligen Geschäftslage und anderen Nützlichkeitsabwägungen prinzipiell beachtet werden. Mit dem *Global Compact* stellen die Standards im Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsbereich für die Konzerne allenfalls eine moralische Verpflichtung dar.

Zu 3) Implikationen des Global Compact für den staatlichen Menschenrechtsschutz

Für den Schutz der Menschenrechte sind die Staaten unerlässliche Hauptakteure, denn Menschenrechte sind – wie eingangs erwähnt – grundlegende Schutz- und Anspruchsrechte gegenüber dem Staat. Insofern sind sie untrennbar an Staatlichkeit gebunden. Initiativen wie der *Global Compact* dürfen nicht dazu

führen, daß Staaten sich aus der Verantwortung für den Menschenrechtsschutz stehlen oder staatliche Verantwortungsfähigkeit geschwächt wird.

Staaten oder Regierungen sind verpflichtet, die Menschenrechte zu schützen („*protect*“), zu respektieren („*respect*“) und zu gewährleisten („*fulfil*“). Diese Verpflichtungen erstrecken sich auch darauf, daß Regierungen die einzelne Person vor Menschenrechtsverletzungen Dritter schützen müssen. Dazu zählt der Schutz der Privatsphäre von Frauen vor gewalttätigen Partnern ebenso wie der Schutz von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen oder anderer betroffener Gruppen vor Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen.

Angesichts der Bedeutung der Staaten für den Menschenrechtsschutz fällt es besonders ins Gewicht, daß die Rolle der Staaten oder der Regierungen im Global Compact unklar ist. Im Konzept des Paktes spielen die Staaten bisher keine aktive Rolle. Ein Grund für den ‚Ausschluß‘ könnte darin liegen, daß Regierungen von Ländern des Südens dem Projekt eher skeptisch gegenüberstehen. Sie befürchten, daß der Pakt zur weiteren Vertiefung der Dominanz des Nordens und zur Schwächung nationalstaatlicher Souveränität beitragen wird.

Prinzipiell erscheint eine Parallelität zwischen staatlicher Verantwortung und freiwilligen Vereinbarungen, wie sie der Global Compact darstellt, machbar und möglicherweise auch sinnvoll. Sie birgt jedoch die Gefahr, daß es nicht bei der Parallelität bleibt. Staaten könnten – auch mit bedingt durch die Schwächung staatlicher Funktionen im Gefolge der wirtschaftlichen Globalisierung – eher von anderen, nicht-staatlichen Akteuren zurückgedrängt werden.

Wenn es beim Global Compact darum gehen soll, neue Regeln für die global agierende Wirtschaft zu finden, dann erscheint die Einbindung der Staaten unerlässlich. Schließlich sind sie politisch verantwortlich für Rahmenbedingungen und für die Durchsetzung von Regeln. Als Staatenorganisation benötigen die Vereinten Nationen die Unterstützung der Mitgliedstaaten für das Gelingen des Paktes. Ein Ausschluß der Staaten gefährdet den Gehalt des Paktes und könnte dazu führen, daß er zum puren Symbol verkommt.

Die Betonung von freiwilligen Vereinbarungen, wie sie der *Global Compact* darstellt, könnte auch dazu führen, daß das Völkerrecht weiter geschwächt wird. Der staatliche Schutz der Menschenrechte wird vor allem durch das Völkerrecht und durch nationales Recht geregelt. Mit dem Beitritt zu den Vereinten Nationen verpflichten sich die Staaten prinzipiell zum Schutz der Menschenrechte. Weiter gehen die Staaten konkrete Verpflichtungen zum Schutz der Menschenrechte ein, indem sie internationalen Menschenrechtsverträgen beitreten. Weil Sanktionsmechanismen fehlen, halten sich viele Staaten nicht an ihre vertraglichen Verpflichtungen. Um staatliche Verantwortung zu stärken, müßten deshalb zusätzlich Völkerrecht und Staatlichkeit gestärkt werden. Wenn dies nicht parallel zu Initiativen wie dem Global Compact geschieht, dann besteht die Gefahr, daß bestehende Regeln, z.B. im Völker- und im nationalen Recht, zugunsten „weicherer“ freiwilliger Vereinbarungen abgeschwächt werden. Eine Gefahr könnte auch darin liegen, daß die Privatwirtschaft eine

dominante Rolle einnimmt und dadurch das Gewicht und die Verantwortung anderer Akteure zurückgehen.

VII. Ausschau

Der Global Compact ist eine unterstützenswerte Initiative zur weiteren Konkretisierung von „governance“ auf globaler Ebene.

Der Austausch zwischen der Privatwirtschaft und den Vereinten Nationen birgt die Chance, daß zunächst zumindest auf der rhetorischen Ebene Standards stärker ins Bewußtsein von Unternehmern, aber auch von Konsumenten rücken. Bisher handelt es sich um Bekenntnisse, die eher als symbolisch zu werten sind. Doch auch die symbolische Ebene kann Rückwirkungen auf die Realität haben.

Es kommt auf die Umsetzung an. Sie wird zeigen, ob es sich um „*Blue washing*“ der Unternehmen handelt. Das Interesse großer Unternehmen liegt jedoch auf der Hand. Sie wollen Regeln und sie wollen Verbindlichkeit vermeiden. NRO und auch Mitarbeiter (*Utting* 2001) des United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) sehen die Gefahr, daß sich die UN von der Unternehmensstrategie der freiwilligen Regeln einvernehmen lassen und sich in ihrer Denkweise zu sehr den Unternehmen angleichen, um mögliche Kritik und Rückzug zu vermeiden. Wenn das unternehmerische Leitbild von Freiwilligkeit und Deregulierung auch das Denken in den Vereinten Nationen bestimmt, dann könnte dies hinderlich sein bei der Verfolgung der originären Ziele der Vereinten Nationen, wie sie in der Charta niedergelegt sind, nämlich für Frieden, Entwicklung und die Menschenrechte Sorge zu tragen.

Unabhängig von der Wirkung auf der unmittelbaren Unternehmensebene wurde in diesem Kapitel vor allem die mittelbare Wirkung des Paktes als Lernforum und Diskussionsplattform untersucht. Diese mittelbare Wirkung des Global Compact für die Menschenrechte ist vielfältig. Freiwillige Standards können die weitere Normakzeptanz und -setzung verstärken. Auch Unternehmen werden eine „*Culture of compliance*“ entwickeln, wenn sie den Druck von kritischen Konsumenten und Konsumentinnen, Aktionären und Aktionärinnen, von NROs und auch von Parlamenten und Regierungen spüren.

Der Global Compact kann zu einem Instrument von „Global governance“ werden, d.h. für die Vereinbarung und Befolgung von Regeln auf der Grundlage international anerkannter Normen, zu denen die Menschenrechte zählen. Letztlich läßt sich die Wirkung des Global Compact nicht herauslösen aus dem Geflecht von Initiativen und Bemühungen für globale Regeln. Der Global Compact ist nur ein Baustein in einem Bündel von Maßnahmen.

Trotz dieser Chancen stimmt das Beharren auf Freiwilligkeit skeptisch. Es widerspiegelt in gewisser Weise den neoliberalen Zeitgeist. Verbindliche Regeln sind anzustreben, denn auch für Unternehmen muß eine sich entwickelnde globale Rechtsprechung Geltung haben.

Literatur

Annan, Kofi (1999): Ein menschliches Antlitz für den globalen Markt der Zukunft, in: Arnim, Gabriele von/Deile, Volkmar/Hutter, Franz-Josef/Kurtenbach, Sabine/Tessmer, Carsten (Hrsg.), *Jahrbuch Menschenrechte 2000*, Frankfurt am Main, S. 148-153.

Commission on Global Governance (1995): *Nachbarn in einer Welt: Der Bericht der Kommission für eine Weltordnungspolitik*, Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn.

Hamm, Brigitte I. (2001): Menschenrechtsschutz im Globalisierungsprozess, in: Hauchler/Messner/Nuschler (Hrsg.), *Globale Trends 2002*, Frankfurt a.M., S.156-179.

Hamm, Brigitte (1999): Zum Folgeprozeß der Wiener Weltmensenrechtskonferenz. Bericht vom Internationalen NGO-Forum Wien plus 5, in: Arnim, Gabriele von/Deile, Volkmar/Hutter, Franz-Josef/Kurtenbach, Sabine/Tessmer, Carsten (Hrsg.), *Jahrbuch Menschenrechte 2000*, Frankfurt am Main, S. 298-309.

Kell, Georg / Ruggie, John Gerard (1999): *Global Markets and Social Legitimacy: The Case of the 'Global Compact'*, Paper presented at an international conference: *Governing the Public Domain beyond the Era of the Washington Consensus? Redrawing the Line between the State and the Market*, York University, Toronto, Canada, 4-6 November 1999. www.unglobalcompact.org/gc/unwebnsf/content/gkjr.html (download am 17.06.01).

Paul, James A. (2001): *Der Weg zum Global Compact. Zur Annäherung von UNO und multinationalen Unternehmen*, in: Brühl, Tanja u.a. (Hrsg.), *Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess*, EINE WELT, Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bd. 11, Bonn, S. 104-129.

Utting, Peter (2000): *UN-Business Partnerships: Whose Agenda Counts?* Paper presented at seminar on *Development or Privatization of the Multilateral System?*, organised by the North-South Coalition, Oslo Norway, December 8, 2000. www.igc.org/trac/un/background/2001/putting.html (download am 30.05.01).

Touraine, Alain (2001): *Beyond Neoliberalism*, Cambridge.

Teilnehmer des Global Compact

A) Unternehmen

1. Industrieländer

- International Service System (Dänemark)
- Bayer Corporation; BASF; Deutsche Bank AG; Deutsche Telekom AG; Gerling -Gruppe; SAP (Deutschland)
- DaimlerChrysler (Deutschland/USA)
- Aventis (Deutschland/Frankreich)
- France Telekom; Group Suez Lyonnaise; ST Microelectronics; 3 Suissee France (Frankreich)
- Deloitte Touch Tohmatsu (Frankreich/ Großbritannien)
- British Telecom; Pearson pls; Rio Tinto plc. (Großbritannien)
- Royal Dutch/ Shell Group; Unilever (Großbritannien/ Niederlande)
- BP Amoco Corporation (Großbritannien/ USA)
- Norsk, Hydro ASA; Statiol (Norwegen)
- LM Ericsson (Schweden)
- Volvo Car Corporation (Schweden/USA)
- ABB Ltd. (Schweden/ Schweiz)
- Credit Suisse Group; Novartis; UBS AG (Schweiz)
- Dupont; Nike Inc.; WebMD (USA)

2. Asien

- Esquel-Gruppe (Hongkong)
- Power Finance Corporation; The Tara Iron & Steel Company Ltd. (Indien)
- Seri Sugar Mills Ltd. (Pakistan)
- Charoen Phokpand-Gruppe; Martina Berto-Gruppe (Thailand)

3. Lateinamerika

- Aracruz Celulose SA; Organizacoes Globo; Natura Cosméticos (Brasilien)
- Concord (Mexiko)
- Minas Buena ventura (Peru)

4. Afrika

- Eskom (Südafrika)

5. Nahost

- Aluminium Bahrain (Bahrain)

B) Gewerkschaften und NGOs

- The International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU)
- Amnesty International (AI)
- Lawyers Committee for Human Rights (LCHR)
- Human Right Watch (HRW)
- The World Conservation Union (IUCN)
- World Wide Fund of Nature (WWF)
- World Ressource Institute (WIR)
- International Institute for Environment and Development (IIED)
- Regional International Networking Group (RING)

C) Unternehmensverbände

- International Chamber of Commerce (ICC)
- International Organization for Employers (IOE)
- World Business Council on Subtainable Development (WBSCD)
- Prince of Wales Business Leaders Forum (PWBLF)
- Business for Social Responsibility (BSR)