

Zehn Jahre Globaler Pakt der Vereinten Nationen

Eine Zwischenbilanz mit Licht und Schatten *

Lothar Rieth



Dr. Lothar Rieth, geb. 1972, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft an der Technischen Universität Darmstadt.

Mit der Einladung der Privatwirtschaft zur Teilnahme am Globalen Pakt (Global Compact) hat der damalige UN-Generalsekretär Kofi Annan das Thema gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen in die internationale politische Diskussion eingeführt. Aufgrund des kontinuierlichen Zulaufs wurde der Globale Pakt jedoch ständig mit neuen organisatorischen Anforderungen konfrontiert, zudem orientiert sich bisher nur ein Teil der Unternehmen ernsthaft an den zehn Grundsätzen. In Zukunft sollte sich der Pakt daher auf seine Stärken, wie das Einführen neuer Themen besinnen, auf die Bearbeitung weniger Themen konzentrieren und die Initiative weiter stärker dezentral organisieren.

Vor fast zehn Jahren wurde der Globale Pakt der Vereinten Nationen (UN Global Compact) offiziell in New York besiegelt. Knapp 18 Monate nach der Rede des ehemaligen UN-Generalsekretärs Kofi Annan auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos fanden sich im Juli 2000 Vertreter von 40 Unternehmen am Hauptsitz der Vereinten Nationen zusammen. Dort, wo sonst Staatenvertreter tagen, formulierten Vereinte Nationen und Privatwirtschaft einen gemeinsamen Pakt, um den globalen Märkten »ein menschlicheres Antlitz« zu verleihen.¹ Die Unternehmen bekannten sich zu ihrer gesellschaftlichen Verantwortung, indem sie neun allgemein formulierte Grundsätze als Leitbild für ihr Handeln akzeptierten, die sich auf internationale Normen in den Bereichen Menschenrechte, Arbeits- und Umweltschutz stützen. Die Entstehung des Globalen Paktes markierte einen Wendepunkt in der Entwicklung der Beziehung zwischen den Vereinten Nationen und der Privatwirtschaft.

Kofi Annan setzte explizit auf eine Partnerschaft mit der Privatwirtschaft, um die Ziele der Weltorganisation zu erreichen. Dies war vor dem Hintergrund des eher spannungsreichen Verhältnisses zwischen Wirtschaft und Zivilgesellschaft und der allgemein globalisierungskritischen Stimmung der neunziger Jahre überraschend. Schließlich standen Unternehmen *grosso modo* in dieser Zeit für eine hemmungslose Globalisierung und die Missachtung sozialer und ökologischer Standards. Kritiker der Initiative sahen dementsprechend in der Gründung des Globalen Paktes einen Ausverkauf der Weltorganisation an ausschließlich profitorientierte Akteure. Befürworter sahen darin das Modell der Zukunft, in dem Akteure aus allen Sektoren gemeinsam wirksamer zur Lösung globaler Probleme beitragen.²

Der zehnte Jahrestag der Partnerschaft ist ein geeigneter Zeitpunkt, Bilanz zu ziehen. Was hat der Globale Pakt bewirkt? Hat er seine Ziele erreicht? Wie im Folgenden dargelegt wird, fällt die Bilanz des Globalen Paktes gemischt aus, die Umsetzung der Grundsätze in die unternehmerische Praxis ist nur punktuell gelungen, im Großen und Ganzen bleibt sie stark verbesserungswürdig. Zudem haben weder Anhänger noch Gegner der Initiative die Grenzen dieses Instruments akzeptiert und es daher entweder mit Aufgaben oder mit Erwartungen überhäuft.

Zunächst wird die Entwicklung des Globalen Paktes skizziert. Anschließend wird eine Zwischenbilanz gezogen. Seine Stärken liegen eindeutig in der Einführung neuer Themen (agenda setting) in öffentliche und privatwirtschaftliche Debatten. Der Pakt bietet zudem Vertretern verschiedener gesellschaftlicher Gruppen (Unternehmen, nichtstaatliche Organisationen – NGOs –, Gewerkschaften und Staaten) ein Forum für offene Diskussionen. Eine deutliche Schwäche ist die begrenzte operative Umsetzung der Grundsätze des Globalen Paktes durch die teilnehmenden Unternehmen. Zudem ist eine effektive Evaluierung der teilnehmenden Unternehmen aufgrund der Größe der Initiative kaum noch möglich. Abschließend werden das schwierige und häufig missverständliche Verhältnis zwischen Globalem Pakt und verbindlichen Instrumenten sowie die Entwicklungsmöglichkeiten des Globalen Paktes diskutiert.

Die Entwicklung des Globalen Paktes

Der Globale Pakt wurde als freiwillige Initiative für die Privatwirtschaft ins Leben gerufen. Unternehmen bekennen sich freiwillig zu den Grundsätzen der Initiative und sollen diese in ihrer Unternehmenspraxis umsetzen. Statt Zwang und Kontrolle steht die Idee eines Lernprozesses im Vordergrund. Die Idee verantwortungsvollen unternehmerischen Handelns (corporate social responsibility/corporate citizenship) hat seit Mitte der neunziger Jahre zunehmend an Bedeutung gewonnen. Auf den ersten Blick hat der Globale Pakt eine beachtliche Entwicklung durchlaufen. Zu Beginn des Jahres 2010 gehörten ihm mehr als 5000 Unternehmen aus 135 Ländern an.³ In mehr als 80 Ländern wurden darüber hinaus lokale Netzwerke geschaffen, in denen sich Unternehmensvertreter in regelmäßigen Abständen treffen, um Erfahrungen auszutauschen.

Ein Meilenstein in der inhaltlichen Entwicklung des Globalen Paktes war die Einführung des zeh-

ten Grundsatzes zur Korruptionsbekämpfung, welcher im Juni 2004 insbesondere auf Initiative der NGO ›Transparency International‹ eingeführt wurde.⁴ Die inhaltliche Entwicklung des Globalen Paktes zeigt sich auch in der Vielzahl der Initiativen, die sich in den verschiedensten Bereichen entwickelt haben. Sie reichen von Unternehmen in Konfliktregionen bis hin zu nachhaltigen Geldanlagen. Gleichzeitig funktionieren ursprünglich initiierte Dialog- und Veranstaltungsformate aufgrund der gewachsenen Mitgliederzahl nicht mehr wie zu Beginn.

Das rasante Wachstum der Initiative blieb auch in organisatorischer Hinsicht nicht ohne Folgen. So wurden im Verlauf der Zeit zahlreiche Strukturreformen durchgeführt. Diese waren aber zugleich auch Reaktionen auf die zunehmende zivilgesellschaftliche Kritik an der Initiative, die die mangelnde Wirksamkeit und Umsetzung der Grundsätze durch die Unternehmen anprangerten.⁵ Sie forderten, dass die Rechenschaftspflicht der Unternehmen gestärkt werden sollte und dass funktionierende Mechanismen eingerichtet werden, wie mit inakzeptablen Verstößen von Unternehmen gegen die Grundsätze des Paktes zu verfahren ist.

Die zu Beginn bestehende Regelung, dass ein Unternehmen als Mindestanforderung neben der generellen Zustimmung zu den Grundsätzen des Globalen Paktes einmal pro Jahr auf seiner Webseite über seine Erfahrungen bei der Umsetzung berichten sollte, blieb weitgehend wirkungslos. Nur wenige Unternehmen berichteten anfänglich über ihre Aktivitäten im Rahmen ihrer Mitgliedschaft im Globalen Pakt.⁶ Die im Jahr 2004 eingeführten Maßnahmen zur Verbesserung der Berichtspraxis führten dazu, dass Unternehmen, die drei Jahre ihrer Berichtspflicht nicht nachkommen, aus dem Verzeichnis und somit von der Webseite der Initiative entfernt werden. Diese Regel wurde im April 2009 nochmals verschärft, so dass Unternehmen nun bereits nach zwei Jahren ihren Mitgliedsstatus verlieren.⁷

Auch wenn der Globale Pakt als Dialog- und Lernplattform eingeführt wurde, so kritisierten NGOs von Beginn an, dass einige Unternehmen, die der Initiative angehören, die Grundsätze des Paktes systematisch verletzen. Um auf grobe Verstöße besser reagieren zu können, wurde zusätzlich ein Beschwerdeverfahren eingeführt.⁸ Dieses blieb aber aus Sicht zivilgesellschaftlicher Akteure zu schwach und intransparent.⁹

Eine weitere Folge des Anwachsens der Initiative ist die Stärkung lokaler Netzwerke. Das Büro des Globalen Paktes in New York war zunehmend auf die Mitarbeit lokaler Netzwerke angewiesen. So wurde im Jahr 2003 nicht nur ein regelmäßiger Austausch zwischen den Netzwerken eingerichtet, sondern in den Folgejahren auch Mindestanforderungen für lokale Netzwerke eingeführt. Jedes Netzwerk muss nun einen Jahresbericht verfassen und regelmäßig Ver-

anstaltungen zur Förderung der Grundsätze und der Berichtspflicht der Mitglieder durchführen. Die Zusammensetzung der Netzwerke ist sehr unterschiedlich. Während in einigen Ländern fast ausschließlich Unternehmen zum Netzwerk zählen, wie in Südafrika und im skandinavischen Netzwerk, spielen in anderen Netzwerken NGOs, Gewerkschaften, Wissenschaftler und Regierungsvertreter eine starke Rolle, etwa in Südkorea und Deutschland.¹⁰

Eine Zwischenbilanz des Globalen Paktes

Obwohl der Globale Pakt mit rund 7000 Mitgliedern (davon etwa 5000 Unternehmen) die weltweit größte Initiative zur Förderung von Unternehmensverantwortung darstellt, ist sie dennoch nur bedingt global aufgestellt: 50 Prozent der Mitglieder stammen aus Europa, weitere knapp 40 Prozent aus La-

Der globale Pakt ist nur bedingt global: Nordamerika und Afrika sind unterrepräsentiert.

* Der Autor dankt Melanie Zimmer für wertvolle Kommentare und Hinweise.

1 Rede von Kofi Annan auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos am 31. Januar 1999, UN Press Release SG/SM/6881 v. 1.2.1999.

2 Vgl. Lothar Rieth, Global Governance und Corporate Social Responsibility: Welchen Einfluss haben der UN Global Compact, die Global Reporting Initiative und die OECD Leitsätze auf das CSR-Engagement deutscher Unternehmen?, Opladen 2009, S.169ff.

3 Der jeweils aktuelle Mitgliederstand ist auf der Webseite des Globalen Paktes einzusehen: <http://www.unglobalcompact.org>. Im Januar 2010 bekannten sich 7217 Organisationen (davon 5108 Unternehmen) zum Globalen Pakt.

4 Am 24. Juni 2004 wurde der Globale Pakt um den zehnten Grundsatz erweitert. Für einen historischen Überblick siehe Global Compact Deutschland Jahrbuch 2004, Der Weg zum 10. Prinzip, Münster 2004, S. 23.

5 Kritische Äußerungen von NGOs, auch von jenen, die sich explizit zum Globalen Pakt bekannten, nahmen zu, siehe unter anderem: Amnesty International et al., Letter to Louise Frechette Raising Concerns on UN Global Compact, 2003; Joint Civil Society Statement at the Global Compact Counter-Summit, New York, 23.6.2004, <http://www.un-ngls.org/orf/cso/cso3/joint.html>

6 Vgl. Andreas Zumach, Der ›strategische Handel‹ des Generalsekretärs, Vereinte Nationen (VN), 1/2002, S. 1-5, hier S. 4.

7 Die neue COP-Regelung wurde im April 2009 veröffentlicht: <http://www.unglobalcompact.org/COP/index.html>

8 Eine Übersicht über die einzelnen Verfahrensschritte werden unter der Rubrik ›Integrity Measures‹ auf der Webseite des Globalen Paktes erläutert, <http://www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/IntegrityMeasures/index.html>

9 Siehe Äußerungen von NGO-Vertretern im Rahmen der Online-Diskussion der Zeitschrift, eins Entwicklungspolitik: Dossier UN Global Compact 15-16-2006, <http://www.entwicklungspolitik.org/home/15-16-006-04/>

10 Für eine Übersicht der einzelnen lokalen Netzwerke, siehe Local Network Report 2008: Deepening Engagement at the Local Level, UN Global Compact, New York 2009, S. 56ff.

Die zehn Grundsätze des Globalen Paktes

Menschenrechte

Grundsatz 1 | Unternehmen sollen den Schutz der internationalen Menschenrechte innerhalb ihres Einflussbereichs unterstützen und achten und

Grundsatz 2 | sicherstellen, dass sie sich nicht an Menschenrechtsverletzungen mitschuldig machen.

Arbeitsnormen

Grundsatz 3 | Unternehmen sollen die Vereinigungsfreiheit und die wirksame Anerkennung des Rechts auf Kollektivverhandlungen wahren sowie ferner für

Grundsatz 4 | die Beseitigung aller Formen der Zwangsarbeit,

Grundsatz 5 | die Abschaffung der Kinderarbeit und

Grundsatz 6 | die Beseitigung von Diskriminierung bei Anstellung und Beschäftigung eintreten.

Umweltschutz

Grundsatz 7 | Unternehmen sollen im Umgang mit Umweltproblemen einen vorsorgenden Ansatz unterstützen,

Grundsatz 8 | Initiativen ergreifen, um ein größeres Verantwortungsbewusstsein für die Umwelt zu erzeugen, und

Grundsatz 9 | die Entwicklung und Verbreitung umweltfreundlicher Technologien fördern.

Korruptionsbekämpfung

Grundsatz 10 | Unternehmen sollen gegen alle Arten der Korruption eintreten, einschließlich Erpressung und Bestechung.

Quelle: ›Global Compact‹-Büro, Vereinte Nationen, New York, August 2005, <http://www.unglobalcompact.org/docs/languages/german/de-gc-flyer-05.pdf>

teinamerika und Asien; Nordamerika und Afrika sind deutlich unterrepräsentiert.¹¹

Einführung neuer Themen

Das größte Verdienst des Globalen Paktes liegt darin, die Diskussion um die gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen bei öffentlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren befördert zu haben. Kofi Annan war, zu einem Zeitpunkt als die Proteste der Globalisierungskritiker stark zunahmen, mit seiner Rede im Januar 1999 auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos am Puls der Zeit, indem er besonders die Wirtschaftsführer aufrief, den globalen Märkten ein menschlicheres Antlitz zu verleihen. Gleichzeitig versprach der Generalsekretär den Wirtschaftsführern aber auch, dass er sich – stellvertretend für die Vereinten Nationen – auch zukünftig für freien Handel und offene Märkte einsetzen würde. Die Rede wurde von Teilen der Zivilgesellschaft sehr kritisch aufgenommen.¹² Dennoch trug sie und die Besiegelung des Globalen Paktes entscheidend dazu bei, dass Wirtschaft und Teile der Zivilgesellschaft im Rahmen des Globalen Paktes einen Schritt aufeinander zugehen konnten ohne bei ihren Anteilseignern oder ihren Mitgliedern das Gesicht zu verlieren.

Der Generalsekretär nutzte seine Autorität als (Ver-)Mittler und stieß damit nicht nur den Dialog zwischen UN-Organisationen, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft im Rahmen des Globalen Paktes an. Er brachte das Thema auch der Staatenwelt wieder näher. Seit dem Jahr 2001 verabschiedet die UN-Generalversammlung alle zwei Jahre eine Resolution zur Zusammenarbeit der Vereinten Nationen mit der Privatwirtschaft.¹³ Unter dem Dach des Globalen Paktes trafen sich Unternehmens-, Gewerkschafts- und zivilgesellschaftliche Vertreter und diskutierten beispielsweise zum ersten Mal gemeinsam die Rolle von Unternehmen in Konflikten, den Beitrag von Unternehmen zum Menschenrechtsschutz und ähnliches. Auch in der Folge fungierte der Globale Pakt als Schrittmacher und regte auf der Basis seiner Grundsätze neue Initiativen an: zum nachhaltigen Konsum, zu nachhaltigen Geldanlagen und zu einer verantwortungsvollen Managementausbildung. Nach dem Scheitern des Klimagipfels in Kopenhagen im Dezember 2009¹⁴ könnten die in den letzten Jahren eingebrachten Umweltinitiativen an Bedeutung gewinnen und neue Impulse geben, um das Verhandlungspatt bei den UN-Klimakonferenzen aufzulösen.

Entscheidungsfindung im Globalen Pakt

Der Globale Pakt war von Beginn an als sektorübergreifende Initiative (multi-stakeholder initiative) und nicht nur als Partnerschaft zwischen den Vereinten Nationen und der Privatwirtschaft konzipiert. Auch wenn nicht alle bedeutsamen NGOs dem Aufruf der Vereinten Nationen folgten, so haben sich von Beginn an namhafte Organisationen dem Pakt angeschlossen, etwa Amnesty International, Human Rights Watch, International Alert, Oxfam oder der WWF.¹⁵ Ebenso beteiligten sich große internationale Gewerkschaftsverbände.¹⁶ Die Legitimität der Initiative wurde im Jahr 2002 dadurch gestärkt, dass Vertreter aller drei Sektoren – Privatwirtschaft, Zivilgesellschaft, Gewerkschaften – seither im wichtigsten Entscheidungsgremium des Paktes, dem Direktorium (Global Compact Board, früher Advisory Council) vertreten sind. Da das Direktorium strategische Weichenstellungen vornimmt und auch bei Verstößen gegen die Grundsätze die letzte Entscheidungsinstanz darstellt, ist die Besetzung bedeutsam. Die Benennung der Ratsmitglieder erfolgte in einem intransparenten Verfahren; die genauen Bedingungen für Kandidatur und Auswahl wurden erst Anfang 2009 präzisiert.¹⁷ Das Prozedere um die Benennung der Ratsmitglieder ist beispielhaft für viele andere Verfahren im Globalen Pakt. Grundsätzlich wird Transparenz angestrebt, aber verschiedene Dokumente und Entscheidungen werden über die Webseite nicht oder nur in Auszügen öffentlich zugänglich gemacht. So sind bis dato mit Ausnahme des ›PetroChina-Falles‹ noch keine Informationen zu Beschwerdefällen der Öffentlichkeit präsentiert worden. Die Handhabung

systematischer Verstöße gegen die Grundsätze des Globalen Paktes ist nach wie vor unbefriedigend, wie die Beschwerde gegen den chinesischen Ölkonzern PetroChina wegen Menschenrechtsverletzungen in Sudan und die zurückhaltende Reaktion des Büros des Globalen Paktes gezeigt hat.¹⁸

Der Versuch, alle Gruppen in eine sektorübergreifende Partnerschaft einzubinden, ist als positiv zu bewerten. Doch die immer noch mangelnde Transparenz und die unsteten Reaktionen bei systematischen Verletzungen der Grundsätze bleiben unbefriedigend.

Halten Unternehmen, was sie versprechen?

Ausgangspunkt des Globalen Paktes war die Erwartung, dass sich das formelle Bekenntnis von Unternehmen zu den zehn Grundsätzen schrittweise auch in einem veränderten Unternehmensverhalten niederschlägt. Da eine Kontrolle der unternehmerischen Aktivitäten von Beginn an weder angestrebt wurde noch möglich erschien, wurde das Verfahren der Selbstberichterstattung gewählt. Die Bilanz fällt ernüchternd aus. Ein Jahr nach Einführung der so genannten Fortschrittsmitteilung (Communication on Progress – COP) im Jahr 2005 hatten lediglich ein Drittel der Mitglieder des Paktes COPs eingereicht, so dass Anfang 2008 die ersten Unternehmen aus dem Pakt ausgeschlossen wurden.¹⁹ Auch knapp zehn Jahre nach seiner Gründung hat sich die Bilanz nur bedingt gebessert. Die Anzahl der ausgeschlossenen Unternehmen steigt ständig; bis Oktober 2009 wurden über 1000 Unternehmen aus dem Mitgliederverzeichnis des Globalen Paktes gestrichen.²⁰ Nur ein Drittel der Unternehmen reicht, wie gefordert, ihre Berichte jährlich ein.²¹ Auch die Unterschiede in der Berichtsdisziplin je nach Land und Region sind bemerkenswert: So wurden beispielsweise in Rumänien und den Philippinen im Oktober 2009 fast alle Mitglieder ausgeschlossen, in Ägypten, Kamerun und Mexiko weit über die Hälfte.²² In Deutschland verloren hingegen nur vier von knapp 150 Unternehmen ihren Mitgliedsstatus. Diese Entwicklung könnte sich durch die neuen, strengeren COP-Regeln vom April 2009 weiter verschärfen.

Neben der Quantität der Berichte kann die Leistung des Globalen Paktes insbesondere an der Qualität der unternehmerischen Aktivitäten gemessen werden. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Maßnahmen der Mitgliedsunternehmen in den meisten Fällen nicht nur auf den Pakt zurückzuführen sind, sondern auch auf andere Initiativen zur Förderung von Unternehmensverantwortung. Die meisten Unternehmen konzentrieren sich auf Arbeitsnormen und Umweltschutz; Aktivitäten zum Menschenrechtsschutz und zur Korruptionsbekämpfung stellen eher die Ausnahme dar.²³ Unternehmen beginnen häufig mit Maßnahmen, die keine strategische Neuausrichtung des Konzerns erfordern. Themen, die das Kerngeschäft betreffen, nähern sie sich nur schritt-

weise. Bestimmte Handlungsfelder werden häufig erst nach aufgetretenen Skandalen bearbeitet. ›Fortgeschrittene‹ Unternehmen zeichnen sich erstens durch intensive Beratungen mit den betroffenen Akteuren aus, zweitens durch die sorgfältige Bestimmung relevanter Themen, drittens durch die Freigabe von Informationen über sensible Themenfelder und viertens durch eine insgesamt ausgewogene Berichterstattung.²⁴ Eine weitere Grundidee des Globalen Paktes, Partnerschaftsprojekte von Mitgliedsunternehmen mit den Vereinten Nationen anzuschließen, fand bisher auch nur ein verhaltenes Echo.²⁵

Der Versuch, alle Gruppen in eine sektorübergreifende Partnerschaft einzubinden, ist als positiv zu bewerten.

11 Vgl. Annual Review 2008, UN Global Compact, New York 2009, S. 9.

12 Vgl. Judith Richter, Öffentlich-private Partnerschaften und Entwicklungspolitik. Kommentierte Bibliografie, in: Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik, Band 24, Nr. 2, 2005, S. 197ff., hier S. 199; Ann Zammit, Development at Risk: Rethinking UN-Business Partnerships, Genf 2003, S. 70ff.

13 Siehe Verabschiedung der Resolution ›Towards Global Partnerships‹, UN Doc. A/RES/64/223 v. 21.12.2009.

14 Siehe dazu auch den Bericht von Jürgen Maier, S. 31–33, in diesem Heft.

15 Oxfam und Human Rights Watch sind in der Zwischenzeit aus dem Globalen Pakt ausgetreten.

16 Zum Beispiel ›International Federation of Chemical, Energy, Mine and General Workers' Unions‹ (ICEM) und ›International Trade Union Confederation‹ (ITUC).

17 Vgl. Richtlinien zur Bestimmung der Direktoriumsmitglieder: http://www.unglobalcompact.org/docs/about_the_gc/Terms_of_Reference_Board.pdf

18 Vgl. ›UN Global Compact Office Responds to NGO Letter‹, UN Global Compact, 9.2.2009, http://www.unglobalcompact.org/NewsAndEvents/news_archives/2009_01_12b.html

19 Vgl. ›Update: Over 900 Global Compact Participants Marked ›Inactive‹ or Delisted‹, UN Global Compact, 28.1.2008, http://www.unglobalcompact.org/NewsandEvents/news_archives/2008_01_28.html

20 Vgl. ›1,000 Companies Delisted by UN Global Compact Since 2008‹, UN Global Compact, 7.10.2009, http://www.unglobalcompact.org/NewsAndEvents/news_archives/2009_10_07.html

21 Vgl. Annual Review 2008, UN Global Compact, New York 2009, S. 8 und 53. Die Zahl der pro Jahr eingereichten COPs ist den Jahresberichten zu entnehmen (zum Beispiel 2008: 1732 COPs von 5000 Mitgliedsunternehmen).

22 Vgl. Global Compact Critics 2009: The Great Twitter Debate: The UN Global Compact, <http://citizenpolity.com/2009/10/29/the-great-twitter-debate-the-un-global-compact-part-1/>

23 Siehe, Local Network Report 2008, a.a.O. (Anm. 10), S. 13.

24 Vgl. Lothar Rieth, Deutsche Unternehmen im Global Compact: Allgemeines Bekenntnis und selektive Umsetzung, COP-Analyse II, 2008, S. 23ff: http://www.theorymeetspractice.de/Media/COP_II-Projektbericht.pdf

25 Local Network Report 2008, a.a.O. (Anm. 10), S. 44. Vgl. hier auch die bereits vor Jahren geäußerte Skepsis gegenüber Partnerschaften: Jens Martens, Globale ›Partnerschaften‹ und Politiknetzwerke. Hoffnungsträger des Multilateralismus oder Einfallstor für ›Big Business‹, VN, 4/2004, S. 150–155.

Das Versprechen, dass die Leistungen der Unternehmen öffentlich kommentiert und diskutiert würden, wurde nicht vollständig eingelöst.

Um die Ziele des Globalen Paktes zu erreichen, stand seit seiner Gründung das Versprechen im Raum, dass die Leistungen der Unternehmen öffentlich kommentiert und diskutiert würden. Dieses Versprechen wurde bis heute nicht vollständig eingelöst. Auf den bis 2006 viermal durchgeführten Lernforen, die in der Folge im Wesentlichen in die Treffen der Entscheidungsträger aller beteiligten Sektoren (Leaders Summit) aufgegangen sind, wurden zumeist ausgewählte Beispiele (best practices) vorgestellt. Unklare Kriterien, die mangelnde Bereitschaft, auch über Probleme und Misserfolge zu berichten und die begrenzte Zuhörerschaft schränkten die Lernerfahrung der Beteiligten jedoch erheblich ein. Der Versuch, eine allgemeine Online-Befragung durchzuführen, wurde aufgrund von Qualitätsproblemen schnell eingestellt. So konnte nicht gewährleistet werden, dass die Befragten über ausreichend inhaltliche und sprachliche Kompetenzen verfügen. Bereits im Jahr 2004 wurde ein Programm zur Auszeichnung vorbildlicher COPs eingeführt (notable COP program), das jedoch aufgrund seiner geringen Aussagekraft weder bei Unternehmen noch in der Zivilgesellschaft Beachtung gefunden hat. Eine unabhängige Bewertung der COPs durch Vertreter anderer Unternehmen (peer review), wie im britischen lokalen Netzwerk praktiziert, könnte bei der inhaltlichen und formalen Optimierung der COPs Abhilfe schaffen.

Der Globale Pakt deckt Bereiche ab, die weit über die ›UN-Normen‹ hinausgehen.

Da die Lernerfahrung und die Möglichkeit zum Dialog oft nicht ausreichten, um Unternehmensvertreter von der Initiative zu überzeugen, wurde teilweise versucht, die Argumentation der Privatwirtschaft zu übernehmen. Betriebswirtschaftliche Überlegungen, wie beispielsweise ein verbessertes Ansehens- und Risikomanagement (business case), wurden noch stärker betont. Bedauerlicherweise geriet dabei die Gemeinwohlorientierung (public case) immer mehr ins Hintertreffen.²⁶ Es entstand der Eindruck, dass der von Beginn an postulierte Aspekt des globalen Bürgertums mit Wertorientierung (corporate citizen)²⁷ vermehrt durch ein betriebswirtschaftliches Verständnis ersetzt und somit ethisch korrektes Verhalten nur als Mittel zum Zweck für wirtschaftlichen Erfolg verwendet wurde. Diese Logik widerspricht dem Grundgedanken sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit, da Unternehmen bei verändertem Marktumfeld ihr Verhalten wieder ändern könnten. Aus Enttäuschung über diese Entwicklung wendeten sich immer mehr NGOs vom Globalen Pakt ab und konzentrierten sich fortan auf verbindliche Regeln zur Förderung von Unternehmensverantwortung.

Globaler Pakt und ›UN-Normen‹

Die obige Untersuchung des Globalen Paktes hat die Problematik freiwilliger Initiativen hinreichend deutlich gemacht. Vor diesem Hintergrund ist in den letz-

ten Jahren das Verhältnis des Globalen Paktes zu den ›Normen der Vereinten Nationen für die Verantwortlichkeiten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte‹ (kurz: ›UN-Normen‹) stärker diskutiert worden. In der bisher geführten Form ist die Diskussion um freiwillige *versus* verbindliche Regelungen für transnationale Unternehmen jedoch oft nicht sinnvoll. Vielmehr verfolgen die beiden Initiativen unterschiedliche Ziele. Der im Jahr 2004 erstmals in der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen diskutierte Entwurf der ›UN-Normen‹ zielte auf eine verbindliche Regelung der Tätigkeit transnationaler Unternehmen. Der politische Wille, eine verbindliche internationale Regulierung für transnationale Unternehmen auszuhandeln, fehlte aber bei wichtigen Staaten wie den USA von Beginn an.²⁸

Seitdem findet ein breit angelegter Konsultationsprozess zur Klärung der menschenrechtlichen Verantwortung der Privatwirtschaft statt, der seit dem Jahr 2005 vom amerikanischen Politikwissenschaftler John Ruggie als Sonderbeauftragtem für das Thema vorangetrieben wird. Ruggie gehörte mit Georg Kell zu den Architekten des Globalen Paktes. Kell, bisher einziger Leiter des Büros des Globalen Paktes, betonte in mehreren Stellungnahmen, dass sich das Modell des Globalen Paktes und eine verbindliche Regulierung transnationaler Unternehmen nicht widersprechen, sondern sich ergänzen.²⁹

Der Pakt beruht auf Freiwilligkeit und zielt auf einen Lernprozess bei Unternehmen und die Entwicklung von guten Geschäftspraktiken ab. Dies geht in gewisser Weise über das Ziel einer verbindlichen Regulierung von Mindeststandards hinaus, die für alle Unternehmen gelten. So werden im Globalen Pakt einerseits Wege diskutiert, wie die Einhaltung internationaler Normen praktisch möglich ist. Zum anderen deckt der Pakt auch Bereiche ab, die weit über die ›UN-Normen‹ hinausgehen, wie etwa die Unternehmensverantwortung in der Führungskräfteausbildung oder die Grundsätze zum verantwortungsvollen Investieren. Die ›UN-Normen‹ würden demgegenüber wiederum auch solche Unternehmen erfassen, die sich nicht an freiwilligen Initiativen beteiligen oder gegen internationale Grundnormen verstoßen.

Die Unternehmen, die dem Globalen Pakt angehören, dokumentieren durch ihre Mitgliedschaft bereits ein Mindestmaß an Offenheit für ihre gesellschaftliche Verantwortung. Auch wenn die Umsetzung der Grundsätze nur lückenhaft vollzogen wird, sind viele dieser Unternehmen vielfach kooperative Vorreiter. Tausende anderer Unternehmen sind zu einem solchen Dialog nicht bereit.

John Ruggie hat in den Beratungsrunden zur Klärung der menschenrechtlichen Verantwortung der Privatwirtschaft mittlerweile unzählige Eingaben verschiedenster Akteure gesammelt und Beratungen zu Teilfragen und unter Beteiligung einer Vielzahl

betroffener Akteure organisiert. Er hat damit einen nicht unwesentlichen Beitrag zur Untersuchung bestehender Initiativen im Bereich Privatwirtschaft und Menschenrechte geleistet. Interessanterweise hat er sich in seinen Berichten weit von der ursprünglichen Idee einer internationalen, verbindlichen Regulierung transnationaler Unternehmen in Form eines internationalen Vertrags entfernt. In seinem Bericht des Jahres 2008 macht er einen politischen Rahmenvorschlag, der im Menschenrechtsrat breite Zustimmung fand, der aber die staatliche Verantwortung für Menschenrechte als Ausgangspunkt nimmt und auch in den Mittelpunkt stellt. Die von ihm formulierte Trias ›protect – respect – remedy‹, also die Pflicht der Staaten, seine Bürger vor Menschenrechtsverletzungen zu schützen, die Achtung der Menschenrechte durch Unternehmen und die Wiedergutmachung bei Menschenrechtsverletzungen, beruht hauptsächlich auf der Idee der Stärkung (national)staatlicher Kapazitäten.³⁰ Doch zeigt insbesondere die Debatte um die Durchsetzung möglicher Entschädigungsansprüche, dass nationale politische Interessen oder fehlende staatliche Strukturen auf absehbare Zeit ein wirksames Regime zur Steuerung der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen untergraben werden und dass allein deshalb der Globale Pakt auch zukünftig eine wichtige Ergänzung darstellen wird.

Ausblick

Als der Globale Pakt im Juli 2000 aus der Taufe gehoben wurde, befürchteten viele Kritiker, die Autorität der Vereinten Nationen würde durch medienwirksame, aber oberflächliche Aktivitäten von Unternehmen in Mitleidenschaft gezogen werden (blue washing). Diese Sorge war unbegründet. Dies mag daran gelegen haben, dass der Globale Pakt nicht die öffentliche Aufmerksamkeit erfahren hat, die viele erwartet und andere befürchtet hatten. Nach anfänglicher Euphorie, ihr Ansehen würde sich merklich verbessern, werben Unternehmen heute kaum noch aktiv mit dem Logo des Globalen Paktes. Viele Unternehmen müssen heute eher darauf hingewiesen werden, dass sie als Mitglieder auf ihrer Webseite oder in ihrer Fortschrittsmitteilung auf den Globalen Pakt verweisen sollten. Für viele Unternehmen war und ist der Pakt eine Möglichkeit, sich intensiver mit bisher fremden Themen wie Menschenrechten oder Korruptionsbekämpfung auseinanderzusetzen, ohne sich gleichzeitig zu sehr zu exponieren.

In den letzten zehn Jahren haben die Mitarbeiter des Büros des Globalen Paktes erfahren müssen, wie schwer es ist, eine globale, freiwillige Initiative erfolgreich weiterzuentwickeln. Die Zahl der Mitglieder und gleichzeitig die Qualität des Unternehmensengagements zu erhöhen, ist ein ambitioniertes Ziel. Der Pakt hat zuletzt immer neue Themenfelder be-

setzt, gleichzeitig kritisieren NGOs die mangelnde Wirksamkeit der Initiative und fordern daher verbindliche Regelungen. Im Zuge dieser Entwicklung hat der Globale Pakt an Konturen und zugleich an Zustimmung verloren. Insbesondere die unternehmerische Wirklichkeit in Entwicklungs- und Schwellenländern zeigt, dass gesetzeskonformes Verhalten bei den meisten Unternehmen nicht die Regel darstellt. Mit seiner einzigartigen Stellung im UN-System sollte der Globale Pakt auf eine Verbesserung insbesondere in diesen Ländern hinwirken, auf Regierungen und Unternehmen zugehen, um Unternehmensverantwortung zu fördern. Regionale Zentren und lokale Netzwerke spielen eine zentrale Rolle bei der schrittweisen Schaffung eines Problembewusstseins vor Ort.³¹ Wenn weltweit immer mehr kleine und mittlere Unternehmen Mitglied des Paktes werden, so kann diese Arbeit immer weniger zentral vom kleinen Büro des Paktes in New York koordiniert und überwacht werden. Auch wenn mit dem Aufbau regionaler Zentren weniger Öffentlichkeit erzeugt wird als mit der Initiierung einer neuen Themenkampagne, so stärken langfristig gerade diese Maßnahmen die Nachhaltigkeit und somit den Erfolg des Globalen Paktes. Die Durchführung aufwendiger Veranstaltungsformate, wie beispielsweise der ›Leaders Summit‹ zum zehnten Jahrestag des Paktes am 24. und 25. Juni 2010 in New York, wird sich am konkreten Unternehmensverhalten vor Ort messen lassen müssen.

Nach anfänglicher Euphorie, ihr Ansehen würde sich merklich verbessern, werben Unternehmen heute kaum noch aktiv mit dem Logo des Globalen Paktes.

26 Vgl. Annegret Flohr, Lothar Rieth, Sandra Schwindenhammer, Klaus Dieter Wolf, *The Role of Business in Global Governance: Corporations as Norm-Entrepreneurs*, Houndmills 2010, S. 198f.

27 Georg Kell, *Weltorganisation und Weltwirtschaft. Globaler Pakt für das nächste Jahrhundert*, VN, 5/1999, S. 166–168.

28 Vgl. Elisabeth Strohscheidt, *UN-Normen zur Unternehmensverantwortung. Schreckgespenst für die Wirtschaft oder notwendiges Instrument zur politischen Steuerung wirtschaftlicher Globalisierung?*, VN, 4/2005, S. 138–144, hier S. 139.

29 ›Ten Years After‹, Rede von Georg Kell auf der Konferenz ›Corporate Responsibility 2008‹ in Chatham House, London, 13.3.2008, <http://www.ethicalmarkets.com/2008/03/13/%E2%80%9Cten-years-after-georg-kells-speech-at-chatham-house/>

30 Vgl. Brigitte Hamm, *Menschenrechte und Privatwirtschaft in den UN. Ein verbindliches Regelwerk ist nicht auf der Agenda*, VN, 5/2008, S. 219–224, hier S. 223.

31 Zur Förderung des Globalen Paktes wurden bereits regionale Zentren in Lateinamerika und Asien gegründet, http://www.unglobalcompact.org/NewsAndEvents/news_archives/2009_10_29.html