Der ›strategische Handel‹ des Generalsekretärs

Ernüchternde Erfahrungen mit dem Globalen Pakt von Davos

ANDREAS ZUMACH

Erstmals seit 1971 traf sich die Weltelite aus Wirtschaft und Politik zu ihrer jährlichen Zusammenkunft – der Tagung des ›Weltwirtschaftsforums‹ (World Economic Forum, WEF) – nicht in der schweizerischen Gebirgsgemeinde Davos, sondern im ›Waldorf Astoria Hotel‹ in New York. Grund für die Verlegung waren die Proteste und Ausschreitungen von Gegnern der Globalisierung bei der Jahrestagung 2001. Zeitgleich tagte ein ›Weltsozialforum‹ von Widersachern des Neoliberalismus im brasilianischen Porto Alegre. Doch auch in Manhattan waren Ende Januar und Anfang Februar 2002 die Kritiker präsent.

NGOs liefern Gegenentwurf

Ein internationales Netzwerk von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) unter dem Namen ›Public Eye on Davos‹ veranstaltete im Kirchenzentrum an der UN-Plaza einen Gegengipfel zu der WEF-Tagung. Der Veranstaltungsort direkt gegenüber dem Amtssitz der Vereinten Nationen war bewußt gewählt. Denn die zentrale gemeinsame Forderung der Teilnehmer der Gegenveranstaltung richtete sich an die Mitglieder der UN-Generalversammlung: die 189 Staaten sollen eine Konvention verabschieden, die verbindliche menschenrechtliche, soziale und ökologische Richtlinien für das Verhalten transnationaler Unternehmen enthält. Die Bestimmungen sollen zum einen auf den zahlreichen Normen und Standards basieren, die seit 1945 bereits international vereinbart wurden: namentlich den rund 180 Übereinkommen der ILO, den Menschenrechtskonventionen der UN sowie den diversen Umweltabkommen, die ebenfalls im UN-Rahmen vorwiegend in den beiden letzten Jahrzehnten verabschiedet wurden. Da das im letzten halben Jahrhundert entstandene Geflecht internationaler Normen und Standards auf den Gebieten Umwelt, Soziales und Menschenrechte aber nach Analyse der globalisierungskritischen NGOs noch zahlreiche Lücken aufweist, sollen auch künftige internationale Verträge wie zum Beispiel das Klimaschutzprotokoll von Kyoto in eine neue UN-Konvention zum Verhalten transnationaler Unternehmen aufgenommen werden.

Eine solche Konvention, für die die New Yorker Gegenveranstaltung einen Entwurf vorlegte[1], soll beispielsweise vorschreiben, daß die Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsnormen, die am Hauptsitz eines Unternehmens gelten, auch uneingeschränkt von dessen Niederlassungen im Ausland übernommen werden müssen, um ein Dumping der Standards zu verhindern. Nach Vorstellung der globalisierungskritischen NGOs sollen die Vereinten Nationen als »die einzige weltumspannende, demokratisch legitimierte Institution« die Umsetzung einer derartigen Konvention überwachen. Halten sich transnationale Konzerne an einer ihrer Niederlassungen nicht an das Vertragswerk, sollen Staaten auch Rechtsmittel ergreifen können – bis hin zur Ausweisung des fehlbaren Unternehmens.

Der Vorschlag der globalisierungskritischen NGOs für eine rechtsverbindliche Konvention mit klar geregelten Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen sowie Zuständigkeiten und Kompetenzen nationaler Regierungen ist ein konkretes Gegenmodell zu dem Projekt einer freiwilligen »Partnerschaft« zwischen den UN und der Privatwirtschaft, das Generalsekretär Kofi Annan unter der Bezeichnung ›Globaler Pakt‹ (Global Compact) vor drei Jahren – Ende Januar 1999 – in Davos bei der Jahrestagung des WEF initiierte[2]. Am 26. Juli 2000 wurde er dann in New York gemeinsam von Annan sowie den Vorständen und Spitzenmanagern von fast 50 grenzüberschreitend tätigen Unternehmen offiziell aus der Taufe gehoben. Dieser Pakt mit der Wirtschaft[3] umfaßt neun menschenrechtliche, soziale und ökologische Richtsätze. Sie gründen auf der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948, der – auf den Weltsozialgipfel von 1995 zurückgehenden – Erklärung der ILO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit von 1998 sowie der Erklärung über Umwelt und Entwicklung von 1992. Zur Beachtung der Grundsätze von Annans Globalem Pakt brauchen sich die Unternehmen lediglich auf freiwilliger Grundlage bereit zu erklären; verbindliche Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen sind nicht vorgesehen.

Skeptische NGOs unter Führung des ›Transnational Resource and Action Center‹ reagierten schon damals mit dem Vorschlag eines ›Bürgerpakts‹ (Citizen Compact) mit einem klaren rechtlichen Rahmen und verbindlichen Mechanismen zur Überwachung der Aktivitäten von Unternehmen.

Unter den Unternehmen, die mit Angehörigen ihrer Führungsetage an der Lancierung des Paktes im Juli 2000 beteiligt waren, waren so große und bedeutende globale Konzerne vertreten wie Daimler-Chrysler, Unilever, Deutsche Bank, Dupont, Nike, BP Amoco, Volvo, Royal Dutch Shell und Credit Suisse. Sie alle bekundeten mit ihrer Unterschrift unter den Globalen Pakt die Absicht, seine neun Grundsätze zu beachten.

Zur Auswertung erster Erfahrungen mit dem Globalen Pakt kamen Vertreter von UN, Unternehmen und NGOs sowie eine mit der wissenschaftlichen Begleitung beauftragte Wissenschaftlergruppe Ende Oktober letzten Jahres in London zusammen. Über Verlauf und Ergebnis dieser Auswertungstagung (Global Compact Learning Forum) wurde die Öffentlichkeit bis heute nur in sehr rudimentärer Form informiert. Das steht im Kontrast zu dem Versprechen völliger Transparenz, das seit der Lancierung des Globalen Paktes sowohl

---

Autoren dieser Ausgabe

Dieter Göthel, geb. 1939, Direktor der Personalabteilung der IAEA in Wien, ist Sprecher des Arbeitskreises ›Personalmanagement‹ im System der Vereinten Nationen.

Stephen P. Heyneman, Ph.D., geb. 1943, ist seit 2000 Professor für internationale Bildungspolitik an der Vanderbilt-Universität in Nashville/Tennessee. Bei der Weltbank war er 20 Jahre lang in verschiedenen Funktionen mit Fragen des Bildungswesens befaßt.

Dr. Manfred Kulessa, geb. 1932, war von 1974 bis 1989 Direktor im UNDP, zuletzt als dessen Vertreter in China. 1969-1974 Hauptgeschäftsführer des Deutschen Entwicklungsdienstes, 1991-1998 Geschäftsführer der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung.

Ian Williams, geb. 1949, britischer Journalist am Sitz der Vereinten Nationen, arbeitet unter anderem beim Londoner ›Institute for War and Peace Reporting‹ mit. 1995/96 war er Präsident, 1997/98 Vizepräsident der Vereinigung der UN-Korrespondenten (UNCA).

Andreas Zumach, geb. 1954, ist Korrespondent deutscher, österreichischer und schweizerischer Rundfunkanstalten und Zeitungen (darunter der ›tageszeitung‹, Berlin) beim Genfer Büro der Vereinten Nationen.

Die neun Grundsätze des Globalen Paktes

Menschenrechte
1. Die Wirtschaft sollte den Schutz der international verkündeten Menschenrechte in ihrem Einflußbereich achten und unterstützen sowie
2. sicherstellen, daß sich Unternehmen nicht zu Komplizen von Menschenrechtsverletzungen machen.

Arbeitsbeziehungen
3. Die Wirtschaft sollte die Vereinigungs- und Tariffreiheit wahren.
4. Beseitigung aller Arten von Zwangsarbeit.
5. Tatsächliche Abschaffung der Kinderarbeit.
6. Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.

Umwelt
7. Die Wirtschaft sollte umsichtig mit allen ökologischen Herausforderungen umgehen,
8. vermehrt Initiativen zum verantwortlichen Umgang mit der Umwelt ergreifen und
9. die Entwicklung und Verbreitung umweltfreundlicher Technologien ermutigen.

Quelle: VN 5/1999 S. 166; englischer Text auch in UN Doc. A/56/323 v. 28.8. 2001, S. 63.

von Generalsekretär Annan und seinen für den Pakt zuständigen Mitarbeitern und Beratern wie von Unternehmensvertretern zu hören war. Was von der Londoner Auswertungstagung bislang bekannt wurde, scheint die zum Teil erheblichen Bedenken zu bestätigen, die gegenüber dem Projekt des Globalen Paktes von Beginn an bestanden und weiterhin bestehen – sowohl bei einer großen Mehrheit der mit Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsfragen befaßten NGOs als auch innerhalb des UN-Systems. Die UNICEF-Exekutivdirektorin Carol Bellamy, eine der wenigen Spitzenfunktionäre mit Vorerfahrungen in der Privatwirtschaft, erklärte im April 1999 in einer Rede an der Universität Harvard: »Es ist gefährlich anzunehmen, daß die Ziele des privaten Sektors in irgendeiner Weise synonym sind mit denen der Vereinten Nationen, denn sie sind es auf gar keinen Fall.«

Systematische Kampagnen gegen verbindliche UN-Regeln

Die Bedenken gegen den Globalen Pakt speisten sich zunächst aus der Analyse der Beziehungen zwischen den UN und den transnationalen Konzernen im letzten Vierteljahrhundert und insbesondere seit Ende des Kalten Krieges. Die Debatten der UN-Generalversammlung in den siebziger Jahren waren bestimmt von Forderungen der Länder des Südens nach einer gerechteren Verteilung der globalen Ressourcen zwischen Nord und Süd und nach einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung. In dieser Zeit wurde das – bis heute auch nicht annähernd erfüllte – Ziel aufgestellt, daß die Industriestaaten des Nordens mindestens 0,7 vH ihres Bruttosozialprodukts für Entwicklungshilfemaßnahmen aufwenden sollen. In New York wurde das Zentrum der Vereinten Nationen für transnationale Unternehmen (United Nations Centre on Transnational Corporations, CTC)[4] eingerichtet. Aufgabe dieses Forschungszentrums war es nicht zuletzt, die Verhandlungen über die Ausarbeitung eines Verhaltenskodexes für die transnationalen Unternehmen zu unterstützen.

In Reaktion auf die Debatten und Beschlüsse der siebziger Jahre wurde die Haltung dieser damals meist als ›Multis‹ bezeichneten Unternehmen gegenüber den UN immer kritischer. Das gilt vor allem für US-amerikanische Konzerne. Mit Hilfe der ›Heritage Foundation‹, einer der einflußreichsten konservativen Denkfabriken in Washington, organisierten die Konzerne gezielte Kampagnen gegen die Weltorganisation. Unter der Präsidentschaft Ronald Reagans gewannen sie zunehmend Einfluß auf die Politik der Vereinigten Staaten gegenüber den Vereinten Nationen. Die UN-Struktur sei »durchdrungen vom Krieg gegen wirtschaftliche Freiheit, das freie Unternehmertum und gegen multinationale Unternehmen« hieß es in einem 1984 veröffentlichten Bericht dieser Stiftung[5].

Diese Ideologie laufe »den Interessen und der Politik der USA zuwider« und führe dazu, »daß Entwicklungsländer von US- und westlicher Hilfe dauerhaft abhängig und gegenüber amerikanischen Werten und Grundsätzen dauerhaft feindselig bleiben«. Mehr als 100 derartiger Berichte voll fundamentaler Kritik an den Vereinten Nationen veröffentlichte die ›Heritage Foundation‹ allein in den achtziger Jahren. Ihr zentraler Vorwurf lautete, daß sich die UN für die Regulierung der Weltwirtschaft einsetzten und für die »erzwungene Umverteilung globaler Ressourcen« einträten[6]. Die Diskussion und Entscheidung über wirtschafts-, handels- und finanzpolitische Fragen in der Generalversammlung und anderen demokratisch strukturierten Gremien den UN wurden in diesen Berichten als »irrational«, »bürokratisch« und »ineffektiv« kritisiert.

Auf internationaler Ebene wurde eine ähnliche Kritik an den Vereinten Nationen unter anderem von der Internationalen Handelskammer (International Chamber of Commerce, ICC) formuliert, die als wichtigste Lobbyorganisation weltweit tätiger Konzerne fungiert. Zudem betrieben einzelne Unternehmensgruppen und nach Branchen organisierte Industrievereinigungen ihre eigenen Kampagnen gegen die UN. Nestlé, der weltweit größte Nahrungsmittelhersteller, und andere Produzenten von Babynahrung torpedierten die Bemühungen des UNICEF und der WHO, die Werbung für Milchpulver und dessen Vertrieb in Ländern der Dritten Welt durch einen verbindlichen Verhaltenskodex zu regulieren. Die Ölgesellschaften steckten erhebliche Summen in die Lobbyarbeit gegen die Initiativen der UN zum Umwelt- und Klimaschutz. Die Rüstungsindustrien der USA und anderer westlicher Staaten bemühten sich, die Rüstungskontroll- und Abrüstungsbemühungen der UN zu behindern. Unternehmen verschiedener Branchen versuchten, die Sanktionspolitik der Vereinten Nationen gegen das Apartheidregime in Südafrika aufzuweichen. Ein 2001 erschienener Bericht der WHO[7] belegt anhand bis dato unveröffentlichter Dokumente die erheblichen Anstrengungen der US-Tabakkonzerne zur Infiltration, Diskreditierung und Sabotage der WHO wegen ihres Programms zu den Gesundheitsgefahren des Rauchens.

Die Reagan-Administration und der Kongreß in Washington machten sich die privatwirtschaftliche Kritik an den UN ebenso zu eigen wie die Regierung Thatcher in London. Ab Anfang der achtziger Jahre suspendierten die USA und Großbritannien ihre Mitgliedschaft in politisch mißliebigen Institutionen und Programmen den UN und kürzten ihre Finanzzahlungen drastisch. Die USA begannen zudem, einen Teil ihrer völkerrechtlich verbindlichen Pflichtbeiträge an den ordentlichen Haushalt den UN zurückzuhalten. Verbunden waren diese Maßnahmen mit der Forderung nach neoliberalen Reformen sowie der Auflösung und Abschaffung politisch mißliebiger Teile des UN-Systems.

Nach dem Ende des Kalten Krieges zeigte der politische und finanzielle Druck Wirkung. UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali schaffte Anfang der neunziger Jahre ganze Programme im Bereich Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie für diesen Bereich zuständige Posten im New Yorker Sekretariat ab – darunter das CTC[8]. Diese Schritte ergriff der Generalsekretär praktisch ohne Beteiligung der Generalversammlung und nach nur minimaler Rücksprache mit seinen Mitarbeitern.

Doch trotz dieser Maßnahmen wuchsen der Druck auf die UN und die Forderungen nach Reformen im Geiste des Neoliberalismus. Ab Mitte der neunziger Jahre wurden diese Forderungen zunehmend mit der Behauptung verbunden, im nun begonnenen »Zeitalter der Globalisierung« hätten Nationalstaaten – und damit folgerichtig auch das auf Nationalstaaten gegründete multilaterale System der Vereinten Nationen – immer weniger Handlungsspielräume und Kompetenzen zur Lösung »globaler« Probleme in den Bereichen Wirt-

schaft, Soziales und Umwelt. Die für die Bearbeitung und Lösung globaler Probleme zuständigen Fachorganisationen des UN-Systems wurden zunehmend als »bürokratisch«, »unflexibel« und »ineffizient« dargestellt und als »unfähig«, internationale Normen, Regeln und Vereinbarungen auch durchzusetzen. Zugleich wurden diese Normen und Regeln häufig als »unzureichend«, »starr« oder »unpraktikabel« verworfen.
Auch aus anderer Perspektive bleibt festzuhalten, daß das seit 1945 entstandene internationale Normen- und Regelwerk im Bereich Wirtschaft, Soziales und Umwelt tatsächlich noch zahlreiche Lücken enthält[9]. Das wird von den in diesem Bereich aktiven NGOs immer wieder deutlich beklagt. Viele der bestehenden Konventionen sind zudem nicht weitgehend und verbindlich genug, enthalten keine Durchsetzungs- und Überwachungsmechanismen oder werden von ihren Unterzeichnerstaaten häufig nicht eingehalten. Diese Feststellung traf auch Generalsekretär Annan in seinem Millenniums-Bericht an die Generalversammlung[10].
Aber was ist der Grund für diesen unbefriedigenden Zustand? Warum bringen die Mitgliedstaaten der UN keinen stärkeren politischen Willen auf, diesen Zustand zu verändern? Und welche Rolle spielte und spielt dabei die Einflußnahme transnationaler Konzerne auf Regierungen, Parlamente und öffentliche Meinung von Mitgliedstaaten sowie auf Teile des UN-Systems? Diese Fragen wurden bislang kaum diskutiert. Statt dessen wurden transnationale Unternehmen mit Prädikaten wie »effizient«, »innovativ«, »lösungsorientiert«, »unbürokratisch«, »flexibel« oder »kostenbewußt« zum positiven Gegenbild des UN-Systems stilisiert und vom UN-Generalsekretär zum künftig unverzichtbaren »Partner« erklärt.

Geben und Nehmen

Kofi Annan begründete die Notwendigkeit der »Partnerschaft« zwischen den UN und der Privatwirtschaft mit der »Zerbrechlichkeit« der Globalisierung. Die Globalisierung sei »ein Fakt des Lebens«. Doch vollziehe sich »das Wachstum der Märkte schneller als das der Fähigkeit der Gesellschaften und ihrer politischen Systeme, sich diesem anzupassen, ganz zu schweigen von der Fähigkeit, den Kurs zu bestimmen«. Annan sieht die Globalisierung »bedroht« durch die Basisopposition, die sich seit der WTO-Ministerkonferenz von Seattle im Dezember 1999 formierte. Es bestehe, so Annan am 26. Juli 2000 in New York, die Gefahr einer »protektionistischen« und »isolationistischen« Gegenbewegung.
Den Globalen Pakt verstehen Annan und seine für dieses Projekt zuständigen Mitarbeiter als Angebot an die Privatunternehmen zu einem »strategischen Handel«. Die Untenehmen sollen versprechen, im begrenzten Rahmen internationalen Regeln zuzustimmen. Als Gegenleistung bot der Generalsekretär den Unternehmen an, die UN würden »dabei helfen, ein Umfeld zu schaffen und zu erhalten, das Handel und freie Märkte begünstigt«. Wenn die Unternehmen freiwillig eine Reihe von Sozial-, Menschenrechts- und Umweltstandards einhielten, würden die UN ihre Kritik an Unternehmen und an den negativen Auswirkungen globaler Handelsliberalisierungen einstellen und die Unternehmen gegen Vertreter der globalisierungskritischen Basisopposition in Schutz nehmen. Darüber hinaus sollten die am Globalen Pakt beteiligten Unternehmen die Möglichkeit zur Verwendung des UN-Emblems erhalten, das bis dato strikt gegen jeglichen Gebrauch außerhalb der UN geschützt war.
Die Unternehmen sehen ausweislich zahlreicher offizieller Erklärungen von Konzernvertretern im Globalen Pakt die Möglichkeit zu einer verstärkten Einflußnahme auf die Politik des UN-Systems in den Bereichen Wirtschaft, Umwelt und Soziales – und damit die Chance, ihnen unliebsame Regelungen und Normen zu verhindern und privatwirtschaftliche Lösungsansätze für globale Probleme zu propagieren. Zudem läßt sich durch die Beteiligung am Pakt ein Ge-

Standpunkt

Ziele und Wege

Die Einsicht in die Notwendigkeit entschiedener Schritte zu einer Weltinnenpolitik verleitet die Akteure internationaler Konferenzen immer wieder zur Vereinbarung von weitgesteckten Zielen in der Hoffnung, dadurch nationale Politiken – auch und vor allem die im eigenen Land – in die gewünschte Richtung zu lenken. Bedauerlicherweise ist diesem Bemühen meist wenig Erfolg beschieden, und die Vision der sich vereinigenden Schienenstränge bleibt auch da eine optische Täuschung.
Anfang Dezember letzten Jahres fand in Bonn als Beitrag zur Umsetzung der ›Agenda 21‹, dem 1992 auf der Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio beschlossenen Aktionsprogramm, eine von 46 Staaten beschickte Süßwasserkonferenz statt. Wie üblich und in der Schlußerklärung des Millenniums-Gipfels der Vereinten Nationen vorgegeben, einigte man sich auf das Ziel, die Zahl der Menschen ohne sauberes Trinkwasser bis zum Jahre 2015 auf die Hälfte zu reduzieren. In der Bekämpfung der extremen Armut gilt bekanntlich generell die gleiche Zielvorgabe.
Gewagte Zielvereinbarungen sind im Verband der Vereinten Nationen nichts Neues. Die UNIDO profilierte sich 1974 mit der ›Erklärung von Lima‹. Danach sollte der Anteil der Entwicklungsländer an der weltweiten Industrieproduktion bis zur Jahrhundertwende auf ein Viertel steigen. Vor zwei Jahrzehnten beschloß die WHO in Alma Ata ihr Programm ›Gesundheit für alle im Jahr 2000‹. Niemand wird behaupten können, daß diese Ziele erreicht wurden. Doch werden solche Programmziele und Leitziffern immer wieder ernst genommen; dies zeigt das Gerangel um das Kyoto-Protokoll und seine notorischen Prozentvereinbarungen, in denen am Ende doch ein Stückchen Hoffnung liegt. Als überwiegend trauriger Fall erscheint dagegen das sogenannte 0,7-Prozent-Ziel, das die entwicklungspolitische Diskussion nun schon seit drei Jahrzehnten begleitet und das Absinken der Entwicklungshilfe der Industrieländer, auch Deutschlands, keineswegs verhindert hat.
Solange Finanzminister und Haushaltsausschüsse in den auf internationalen Konferenzen beschlossenen Aktionsprogrammen keine Rechtsverpflichtung erkennen können, wird sich an dieser Diskrepanz kaum etwas ändern, und die engagierten Propagandisten guter Zukunft werden weiter ungestraft und mit wenig Konsequenz die Angel des Wünschbaren in den großen Teich des Denkbaren auswerfen in der Hoffnung, trotz allem einen großen Fang des Machbaren zugunsten des Notwendigen an Land zu ziehen. Wir wissen ja inzwischen ziemlich genau, was im globalen Kontext notwendig wäre, und können es auch gut in Zielvorstellungen definieren. An Rezepturen fehlt es wahrlich nicht. Die Frage ist, ob uns großzügige Zielvorgaben helfen oder ablenken, ob sie die Realität unseres Handelns zu motivieren oder zu frustrieren geeignet sind, anregend oder beruhigend wirken, Stimulans oder Placebo sind.
Politiker haben es möglicherweise leichter, mit mutigen Vorgaben zu leben, solange diese nicht zu kurzfristig angelegt sind. Die Staatschefs des Millenniums-Gipfels konnten sicher sein, im Jahre 2015 nicht für ein zur Jahrtausendwende beschlossenes Programm zur Rechenschaft gezogen zu werden. Schon zehn Jahre nach Rio werden im Spätsommer in Johannesburg auf der Plus-zehn-Konferenz kaum die gleichen Delegationen wie auf dem damaligen Erdgipfel auftreten. Und in 15 Jahren mag die Menschheit ganz andere akute Sorgen haben.
Politik braucht Orientierung, Weltpolitik globales Bewußtsein. Dazu können internationale Konferenzen und gemeinsam erarbeitete Ziele beitragen. Von ihnen kann eine motivierende Wirkung ausgehen. Aber Politik braucht auch und vor allem Glaubwürdigkeit. Das sollte nicht nur lokal gelten, sondern auch ein Maßstab für globale Zielvorgaben sein. Wo er außer acht gelassen wird, untergräbt man die Autorität der Beschlußgremien in der internationalen Gemeinschaft. Dafür gibt es leider genug Beispiele, und es besteht die Gefahr der Inflation von Zielen, die dann erst recht nicht mehr ernst genommen werden.

Manfred Kulessa ❐

gengewicht schaffen zum Einfluß globalisierungskritischer NGOs im UN-System. Einige Unternehmen erhoffen sich von der Beteiligung am Pakt verstärkte Promotions- und Absatzchancen für ihre Produkte – etwa durch die Ausstattung von Feldmissionen der Vereinten Nationen. Schließlich setzen die beteiligten Unternehmen darauf, durch die Partnerschaft mit den UN einen Imagegewinn in der Öffentlichkeit zu erzielen. Nach den Worten der ICC-Generalsekretärin Maria Cattaui seien die Unternehmen »hochmotiviert, mit den UN zusammenzuarbeiten, weil sie entschlossen sind, als gute Wirtschaftsbürger (corporate citizen) gesehen zu werden«.

In diesem Zusammenhang besonders attraktiv für die Unternehmen war die Idee von Annan, den am Globalen Pakt beteiligten Unternehmen die Nutzung des UN-Emblems[11] zu gestatten. Ein ähnliches Angebot hatte bereits vor der offiziellen Lancierung des Globalen Paktes im Juli 2000 das UNDP unterbreitet. Im Frühjahr 1999 veröffentlichte dieses seinen Plan für einen ›Globalen Fonds für nachhaltige Entwicklung‹, der sich ausschließlich aus Mitteln privater Unternehmen speisen und zeigen sollte, daß »Hilfe für die armen Entwicklungsländer auch profitabel sein kann«. Unternehmen, die sich an dem Fonds beteiligten, sollten für den relative geringen Betrag von 50 000 US-Dollar das UNDP-Logo verwenden dürfen und Zugang zum weltweiten Netzwerk von UNDP-Kontakten erhalten. Zu den von Anfang an dem Projekt beteiligten Konzernen gehörten neben anderen auch Dow Chemical (Vereinigte Staaten) und Rio Tinto (Großbritannien), die weltweit von NGOs kritisiert werden wegen ihre umweltfeindlichen und menschenrechtsverletzenden Praktiken. Nach Protesten von NGOs stellte das UNDP das Projekt für seinen Globalen Fonds erst einmal zurück.

Unternehmen verweigern Verbindlichkeit

Doch diese Erfahrungen des UNDP konnten den Enthusiasmus im UN-Sekretariat für das Vorhaben Globaler Pakt zunächst ebenso wenig dämpfen wie die (in den Verhandlungen vor der offiziellen Verkündung vom 26. Juli 2000 in New York zum Ausdruck gebrachte) Weigerung der Unternehmen, sich auf eine verbindliche Überprüfung ihrer Zusagen zur Einhaltung der neun Pakt-Grundsätze einzulassen. Es wirkte wie eine Ohrfeige für die UN, als ICC-Generalsekretärin Cattaui just am Tag der New Yorker Gründungsveranstaltung des Paktes in der ›International Herald Tribune‹ schrieb[12]:

»Die Wirtschaft würde über jeden Vorschlag die Nase rümpfen, der eine externe Beurteilung von unternehmerischer Performance beinhaltet, sei es durch besondere Interessengruppen oder durch UN-Agenturen. Der Globale Pakt ist eine gemeinsame Verpflichtung gegenüber gemeinsamen Werten, nicht eine Qualifikation, die erfüllt werden muß. Er darf nicht zu einem Vehikel für Regierungen werden, der Wirtschaft Vorschriften zu machen.«

Das UN-Sekretariat mußte sich damit zufrieden geben, daß die Unternehmen lediglich dazu bereit sind, ihre »Vertragstreue« selber zu dokumentieren: durch die Beschreibung eigener »guter Unternehmenspraktiken« auf dem für den Pakt eingerichteten Platz im Internet[13]. Zwar wurde die Öffentlichkeit von den UN dazu eingeladen, diese »guten Praktiken« zu untersuchen und auf digitalem Wege zu kommentieren. Doch eine verbindliche Überprüfung der Vertragserfüllung durch die Unternehmen ist nicht vorgesehen. Ganz zu schweigen von Durchsetzungsmaßnahmen oder Sanktionen bei Vertragsverletzung.

Das Fehlen von verbindlichen Regeln verstärkte die Skepsis gegenüber dem Globalen Pakt unter den NGOs selbst bei den wenigen, die sich – wie Amnesty International (AI), der Weltnaturschutzfonds (WWF) oder der Internationale Bund freier Gewerkschaften (IBFG) auf Einladung des UN-Sekretariats – an der Lancierung des Paktes im Juli 2000 beteiligt hatten. Der damalige AI-Generalsekretär Pierre Sané erklärte, er halte den Pakt wegen des Fehlens formaler Regeln nicht für glaubwürdig.

Das UN-Sekretariat bemühte sich in den letzten eineinhalb Jahren intensiv, die Skepsis bei den NGOs zu überwinden. John Ruggie, Kofi Annans wichtigster Berater in Sachen dieses globalen Vertrags und zugleich der brillanteste Verkäufer des Projekts, reiste zu zahlreichen Diskussionen mit NGOs um die Welt. Dabei – beispielsweise im September 2000 bei einer Diskussion mit den beim Genfer Büro der Vereinten Nationen akkreditierten NGOs – wurde Ruggie immer wieder mit einer zentralen Frage konfrontiert: Warum sollte der Globale Pakt Unternehmen, die bestehende internationale Normen und Vereinbarungen auf dem Gebiet von Wirtschaft, Sozialem und Umwelt zum Teil jahrzehntelang mißachtet oder gar aktiv bekämpft haben, dazu bewegen, sich jetzt anders zu verhalten? Warum zum Beispiel sollten sich der Nestlé-Konzern und andere Hersteller von Babynahrung, die seit 20 Jahren erwiesenermaßen gegen den Kodex der WHO zu Vermarktung und Vertrieb von Milchpulver in armen Ländern des Südens verstoßen, durch den Globalen Pakt zu einer Veränderung ihrer Praktiken veranlaßt sehen? Diese Fragen konnte Ruggie nicht beantworten.

Über die knapp 50 Unternehmen hinaus, die im Juli 2000 als Gründungsmitglieder des Paktes auftraten, seien inzwischen »mehrere hundert Firmen« aus Nord und Süd beteiligt, teilte das UN-Sekretariat Anfang Januar dieses Jahres mit. Über die Qualität der Beteiligung sagt diese Zahl zunächst überhaupt nichts aus. Darüber Aufschluß geben eher die bislang noch spärlichen Informationen über die Bilanz der zwölfmonatigen Pilotphase des Globalen Paktes, die Ende Oktober 2001 auf der Londoner Tagung gezogen wurde. Alle am Pakt beteiligten Unternehmen waren aufgefordert, zu dieser Tagung eine Auswertung ihrer Erfahrungen vorzulegen. Die für den Pakt zuständige Arbeitseinheit des UN-Sekretariats hatte zwecks Auswertung dieser Fallstudien einen detaillierten Fragebogen vorgegeben. Doch lediglich 30 Unternehmen beteiligten sich überhaupt an der Umfrage und reichten rechtzeitig vor der Londoner Tagung ihre Erfahrungsberichte ein. Keiner dieser 30 Firmenberichte hielt sich allerdings an die vorgegebenen Kriterien. Und nur 15 dieser 30 Firmenberichte nehmen Bezug auf die neun Grundsätze des Globalen Paktes, deren Einhaltung die Unternehmen mit ihrer Teilnahme an dem Pakt zugesagt hatten. Dieses ernüchternde Ergebnis führte dazu,

---

1 Abrufbar im Internet unter: www.davos2001.ch/de/medienrel_d.htm#31.
2 Siehe Georg Kell, Weltorganisation und Wirtschaftswelt. Globaler Pakt für das nächste Jahrhundert, VN 5/1999 S. 163ff.
3 In einem umfassenden Bericht über die Beziehungen der Vereinten Nationen zu privaten Akteuren verschiedener Provenienz, den der Generalsekretär auf Grund der – auf deutsche Initiative zurückgehenden – Resolution 55/215 der Generalversammlung (Text: VN 2/2001 S. 84) vorgelegt hat, wird auf den Globalen Pakt allerdings nur recht knapp eingegangen; UN Doc. A/56/323 (Cooperation between the United Nations and all relevant partners, in particular the private sector) v. 28.8.2001.
4 Zu Vorgeschichte und damaligen Aktivitäten siehe Kari Tapiola, Die ›Multis‹: ein Thema für die Vereinten Nationen, VN 5/1978 S. 151ff.
5 Heritage Foundation, UN Project Series, Washington, April 1984.
6 Heritage Foundation, UN Project Series, Washington, März 1985.
7 WHO, Tobacco Industry Strategies to Undermine Tobacco Control Activities at the World Health Organisation, Genf, September 2001.
8 Bestimmte Aktivitäten werden seit 1993 im Rahmen der Abteilung für Investitionen, Technologie und Unternehmensentwicklung des Sekretariats der UNCTAD in Genf fortgeführt.
9 Siehe etwa Wolfgang Weinz, Weltsozialordnung und globale Zivilgesellschaft. Zur Lage internationaler Gerechtigkeitsstandards, VN 3/2000 S. 94ff.
10 UN-Dok. A/54/2000 (Wir, die Völker: Die Rolle der Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert) v. 27.3.2000.
11 Grundsätze für den Gebrauch von Namen und Emblem der Vereinten Nationen durch die Wirtschaft im Kontext von Partnerschaften der UN mit dem Privatsektor sind in dem Bericht des Generalsekretärs vom August vergangenen Jahres (Anm. 3), S. 60f. und 64f., aufgeführt.
12 Maria Cattaui, Yes to Annan's ›Global Compact‹ if it isn't a license to meddle, in: International Herald Tribune v. 26.7.2000.
13 Kennung: www.unglobalcompact.org.
14 Abrufbar im Internet unter: www.corpwatch.org.
15 Kenny Bruno, Greenwash + 10. The UN's Global Compact, Corporate Accountability and the Johannesburg Earth Summit, San Francisco 2002. Im Internet abrufbar (siehe Anm. 14).
16 Unter ihnen Deutsche-Bank-Chef Rolf-E. Breuer und der frühere Audi- und VW-Manager Wolfgang Sauer.
17 Darunter AI-Generalsekretärin Irene Khan.

daß der UN-Generalsekretär inzwischen einen Beirat für den Globalen Pakt (Global Compact Advisory Council) einsetzte. Aufgabe des Gremiums, das am 8. Januar dieses Jahres erstmals zusammentrat, ist es laut Annan, den »Pakt zu stärken«. Das Gremium solle »kreativ über Maßnahmen nachdenken, die die Qualität und das konkrete Ergebnis einer Beteiligung an dem Pakt verbessern«. Annan rief den Beirat dazu auf, »Empfehlungen für Standards der Beteiligung vorzulegen, die dazu beitragen, die Integrität des Globalen Paktes zu schützen«. Diese deutlichen Worte sind ein Indiz dafür, daß im UN-Sekretariat eineinhalb Jahre nach Lancierung des Paktes erhebliche Ernüchterung eingetreten ist. Bestenfalls kann man das »Lernforum«, das der Pakt bieten will, als in einem noch sehr frühen Stadium begriffen ansehen.

Und die Globalisierungsskeptiker unter den NGOs warten mit immer mehr Belegen für ihre Kritik auf. Das in den Vereinigten Staaten ansässige ›Bündnis für vom Einfluß der Konzerne freie Vereinte Nationen‹ (Alliance for a Corporate-Free UN) kritisiert insbesondere den starken Einfluß der ICC und hat Ende Januar in einem Brief an Generalsekretär Annan[14] eine Neukonzipierung des Paktes als ›Pakt der globalen Verantwortlichkeit‹ (Global Accountability Compact) eingefordert. Beigefügt hat es einen Bericht über die »Grünwaschung« von Unternehmen mittels der Vereinten Nationen[15]. Einer Anzahl der am Globalen Pakt teilnehmenden Unternehmen wirft es die Verletzung von einem oder mehreren der neun Richtsätze vor. So habe der Sportartikelhersteller Nike in seinen Niederlassungen in China, Indonesien, Kambodscha, Mexiko und Vietnam die in Grundsatz 3 des Paktes anerkannten Gewerkschaftsrechte verletzt.

Ob der neugeschaffene Beirat, der zweimal jährlich zusammentreten soll, dazu beitragen kann, die Skepsis gegenüber dem Globalen Pakt unter globalisierungskritischen NGOs sowie innerhalb des UN-Systems zu mindern, ist sehr fraglich. Allein die Zusammensetzung des Gremiums dürfte kaum zur Überwindung der Skepsis beitragen. Unter den 17 Mitgliedern, die alle »in ihrer persönlichen Eigenschaft« in das Gremium berufen wurden, befinden sich neben zehn Spitzenmanagern großer transnationaler Konzerne[16] lediglich zwei Gewerkschaftsvertreter sowie drei Vertreter von NGOs[17]. Und als einer von zwei Vertretern der akademischen Welt wurde der heute an der Harvard-Universität lehrende Professor John Ruggie in den Beirat aufgenommen – bis letztes Jahr Kofi Annans führender Berater und Promoter des Projekts Globaler Pakt.

Des Kaisers neue Kleider

Von der Schwierigkeit, das Personalmanagement der Vereinten Nationen zu reformieren

DIETER GÖTHEL

Reform in den Vereinten Nationen – das ist zunächst eine unendliche Geschichte. Vordergründig geht es dabei um die Anpassung der Weltorganisation an geänderte Verhältnisse, denn die »Fähigkeit zu Reformen ist eine Überlebensbedingung politischer Institutionen«[1]. Wie die Geschichte der letzten Jahrzehnte zeigt, haben die Vereinten Nationen »bewiesen, eine für neue, maßvolle Anforderungen offene und im Hinblick auf neue Realitäten anpassungsfähige Organisation« zu sein[2]. Vor allem aber geht es um »Macht und Geld«, wie Hans Arnold in dieser Zeitschrift treffend über die Reform von 1987 schrieb[3].

UNENDLICHE REFORMGESCHICHTE

Daß sich der Topos ›Reform‹ vorzüglich für politische Zwecke nutzen läßt, haben die Vereinigten Staaten immer wieder bewiesen, zuletzt bei der Ablehnung einer zweiten Amtszeit für Boutros Boutros-Ghali, dem unter anderem mangelnder Reformwillen vorgeworfen wurde. Reformen unterliegen einer gewissen Periodizität, die sich aus akuten Krisen und runden Jubiläen ableitet. Seit 1950 ist ungefähr ein Achtjahresrhythmus zu beobachten, wobei ein Reformprozeß oft nahtlos in einen neuen überging[4], dessen Novität hauptsächlich im Aufwärmen alter Reformvorschläge bestand. Die Reformdiskussion der neunziger Jahre ist unbestritten die breiteste in der Geschichte der Weltorganisation[5]. Generalsekretär Kofi Annan hat in kurzer Zeit mehr Reformen vorangetrieben als jeder seiner Vorgänger, um die Vereinten Nationen in die Lage zu versetzen, auf die Änderungen in der Welt und die Erwartungen ihrer Mitglieder – der Völker und Staaten – zu reagieren. Die Reformdiskussion der neunziger Jahre wurde von einer überzogenen Euphorie begleitet, da in dem Zerfall der bipolaren Weltordnung die Chance gesehen wurde, die Vereinten Nationen nunmehr zu dem Instrument zu machen, das sie nach dem Willen ihrer Gründerväter bei der Wahrung von Frieden und Sicherheit und der Förderung von wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung sein sollten. Allen Reformen ist eigen, daß sie stets von überhöhten Erwartungen begleitet und mit Attributen wie ›durchschlagend‹, ›grundlegend‹, ›kühn‹, ›umfassend‹ und ›historisch‹ geschmückt wurden. Eher unter die Rubrik Kuriosa fällt dabei die Ankündigung eines ehemaligen Beigeordneten Generalsekretärs für Personal, der im Jahre 1994 versprach, die Vereinten Nationen zu einem »Modellarbeitgeber für die Welt zu machen«.

Spätestens dann, wenn die Reformvorschläge die zwischenstaatlichen Beratungsorgane passiert haben, in denen Kompromißzwang und nationale Interessen dominieren, ist von der einstigen Euphorie nur noch wenig zu sehen. Im Spannungsfeld zwischen internationaler Zusammenarbeit und nationalem Interesse werden auch die ehrgeizigsten Reformen auf ein für alle Staaten erträgliches Niveau gestutzt, so daß der Ruf nach neuen Reformen nicht lange auf sich warten läßt. Damit erinnert die Geschichte der Reformen ein wenig an das Märchen von des Kaisers neuen Kleidern; nur ein Außenstehender – ein kleines Kind – war unbefangen genug, das Nichtvorhandensein eines Ergebnisses scheinbar intensiver Bemühungen klar beim Namen zu nennen.

SCHLÜSSELROLLE DER PERSONALREFORM

Die Reformbestrebungen in den Vereinten Nationen decken ein weites Spektrum ab, das vom institutionellen Rahmen (Stichwort: Reform des Sicherheitsrats) bis zur Managementeffizienz (Stichwort: Sekretariatsreform) reicht. Unbestritten kommt der Personalreform eine Schlüsselrolle zu, da im veralteten Personalmanagement ein wesentlicher Stolperstein und der Lackmustest für die Reformfähigkeit gesehen wird. Obwohl die internationalen Sekretariate keinen wichtigeren Aktivposten als ihr Personal haben[6], gilt ihr Personalmanagement als antiquiert und politisiert. Es fehlen sowohl wettbewerbsfähige und leistungsfördernde Beschäftigungsbedingungen als auch Programme zur Organisations-, Management- und Potentialentwicklung, die eine optimale Nutzung der Humanressourcen gewährleisten[7].

An Versuchen, das Personalmanagement zu reformieren, hat es nicht gefehlt. Sie sind in der Vergangenheit letztlich daran gescheitert, daß