



Diskussionspapier Nr. 04-8

Wittenberg-Zentrum für Globale Ethik

Thomas Fitschen

Der "Global Compact" als Zielvorgabe für verantwortungsvolles Unternehmertum – Idee mit Zukunft oder Irrweg für die Vereinten Nationen?

Herausgegeben vom

Forschungsinstitut des Wittenberg-Zentrums für Globale Ethik
in Zusammenarbeit mit dem Lehrstuhl für Wirtschaftsethik an
der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und der Sektion
Wirtschaftswissenschaften der Stiftung Leucorea in der
Lutherstadt Wittenberg



Haftungsausschluss

Diese Diskussionspapiere schaffen eine Plattform, um Diskurse und Lernen zu fördern. Die Herausgeber teilen daher nicht notwendigerweise die in diesen Diskussionspapieren geäußerten Ideen und Ansichten. Die Autoren selbst sind und bleiben verantwortlich für ihre Aussagen.

ISBN 3-86010-753-4

ISSN 1612-2534

Autorenanschrift

Dr. Thomas Fitschen

Auswärtiges Amt
Arbeitsstab Globale Fragen
Werderscher Markt 1
10117 Berlin
Tel.: +49 30 5000 1922
Fax: +49 1888 17 1885
Email: Thomas.Fitschen@diplo.de

Korrespondenzanschrift

Prof. Dr. Ingo Pies

Wittenberg-Zentrum für Globale Ethik
Collegienstraße 62
06886 Lutherstadt Wittenberg
Tel.: +49 (0) 3491 466-257
Fax: +49 (0) 3491 466-258
Email: ingo.pies@wcge.org
Internet: www.wcge.org

und

Lehrstuhl für Wirtschaftsethik
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
Große Steinstraße 73
06108 Halle
Tel.: +49 (0) 345 55-23420

Der "Global Compact" als Zielvorgabe für verantwortungsvolles Unternehmertum – Idee mit Zukunft oder Irrweg für die Vereinten Nationen?

von Thomas Fitschen*

I. Zur Struktur des "Global Compact"

1. Die "zehn Gebote"

Mit der auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos 1999 erstmals vorgestellten Initiative für einen "Global Compact" zwischen den Vereinten Nationen (VN) und Wirtschaftsunternehmen möchte VN-Generalsekretär Kofi Annan die Zusammenarbeit zwischen den VN, der Wirtschaft und anderen gesellschaftlichen Gruppen stärken und für die Durchsetzung zentraler Ziele der VN nutzbar machen. Er fordert die Unternehmen auf, sich ursprünglich neun, seit der Verkündung eines weiteren im Juni 2004 nunmehr zehn aus den zentralen Zielen der VN abgeleitete Prinzipien zum Menschenrechtsschutz, zu Sozial- und Umweltstandards und zur Korruptionsbekämpfung zu eigen zu machen und freiwillig in ihrer Unternehmenspolitik zu beachten. Diese Prinzipien ergeben sich u.a. aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, der Erklärung der ILO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit sowie aus dem Weltsozialgipfel (1995), dem Weltgipfel von Rio 1992 und der Arbeit der VN an dem Übereinkommen gegen die Korruption, das im Oktober 2003 von der Generalversammlung verabschiedet wurde:

- 1. *Menschenrechte*: Unternehmen sollen die international verkündeten Menschenrechte in ihrem Einflussbereich unterstützen und sicherstellen, dass sie nicht zum Komplizen von Menschenrechtsverletzungen werden.
- 2. *Arbeitsbeziehungen*: Unternehmen sollen die Vereinigungsfreiheit wahren und die wirksame Anerkennung des Rechts auf Tarifverhandlungen gewährleisten sowie auf die Beseitigung von Zwangs- und Pflichtarbeit, die Abschaffung von Kinderarbeit und die Beseitigung von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf hinwirken.
- 3. *Umwelt*: Unternehmen sollen umsichtig an ökologische Herausforderungen herangehen, verantwortlichen Umgang mit der Umwelt fördern und sich für die Verbreitung umweltfreundlicher Technologien einsetzen.
- 4. *Korruptionsbekämpfung*: Unternehmen sollen Korruption in allen Formen, einschließlich Erpressung und Bestechlichkeit, entgegenwirken.

Die beteiligten Unternehmen sollen diese Ziele in ihre Unternehmenspolitik und in ihre Geschäftsbeziehungen mit Kunden und Lieferanten integrieren und sie sozusagen zu ihrer täglichen "Geschäftsgrundlage" machen. Sie sollen in der Öffentlichkeit für den Pakt und seine Ziele eintreten. Und sie sollen über das, was sie mit dem Compact tun, berichten: in ihren

* Stellvertretender Leiter des Arbeitsstabs globale Fragen im Auswärtigen Amt. Der Text ist die erweiterte und aktualisierte Fassung eines Vortrags im Rahmen des Wittenberger Wirtschaftsethik-Wochenendes am 20. Juni 2004.

Jahres- und Geschäftsberichten, ihren Umweltberichten oder in sonstigen Veröffentlichungen. Damit sollen anderen Firmen nachahmenswerte Beispiele und der interessierten Öffentlichkeit Gelegenheit zur Kenntnis- und Stellungnahme gegeben werden.

Und sie sollen schließlich, so es geht, in den vom Compact abgedeckten Bereichen auch konkrete Partnerschaften mit den VN eingehen, um weltweit konkrete Projekte zur Umsetzung der Prinzipien durchzuführen.

2. Mitglieder des Global Compact

Die operative Phase des "Compact" wurde auf dem hochrangigen Gründungstreffen in New York am 26. Juli 2000 eröffnet, an dem über 50 Vertreter großer Firmen, von Gewerkschaften und von Nichtregierungsorganisationen (NRO) teilgenommen haben. Der "Compact" hat sich in den letzten vier Jahren zu einem "multi-stakeholder network" mit über 1.700 Mitgliedern¹ in 70 Ländern (darunter 31 mit Sitz in Deutschland) entwickelt, das neben Unternehmen auch Verbände (u.a. International Chamber of Commerce (ICC), World Business Council for Sustainable Development, Prince of Wales Business Leaders Forum, Int. Organization of Employers), Branchenzusammenschlüsse, Gewerkschaften und NRO (u.a. Amnesty International, Human Rights Watch, IUCN, WWF-International, World Resources Institute, Global Reporting Initiative, Transparency International, The Save the Children Alliance) umfasst. Akademische Institutionen begleiten das Projekt wissenschaftlich. Auf Seiten der VN sind UNDP, das Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), die Internationale Arbeitsorganisation (ILO), das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) und die Organisation für industrielle Entwicklung (UNIDO) die wichtigsten Mitwirkenden; sie sind nicht "Kontrollorgane", sondern sollen – als die fachlich für verschiedene Prinzipien zuständigen VN-Einrichtungen – als Brücke in das VN-System und als Ansprech- und Projektpartner für die Wirtschaft dienen.

3. Aufgaben des Global Compact Office im VN-Sekretariat

Das Global Compact Office (GCO) unter Georg Kell (D) ist im Executive Office des VN-Generalsekretärs angesiedelt. Seine Hauptaufgabe ist, das GC-Netzwerk in Gang zu halten, Unterstützung für die Idee des Compact einzuwerben und die Website für die Beiträge der Unternehmen und entsprechende Anfragen Dritter bereit zu stellen und zu betreiben. Das GCO organisiert ferner die sog. *Global Compact Policy Dialogues* und das *Global Compact Learning Forum*. In den Politikdialogen sollen von den Teilnehmern des Compact und externen Fachleuten in kleineren, dialogisch organisierten Fachkonferenzen thematische Fragen aus den Bereichen des Global Compact behandelt werden. Die Tagungen bieten Unternehmen und Einrichtungen der VN, Gewerkschaften, NRO und anderen Gruppen die Möglichkeit, gemeinsam Lösungen für aktuelle Probleme zu entwickeln. Gegenstand des ersten, vom Auswärtigen Amt geförderten *policy dialogue* war "The Role of the Private Sector in Zones of Conflict"; andere Dialoge waren u.a. Themen wie "Sustainability in a Globalized Economy", "HIV/AIDS am Arbeitsplatz", oder der Umsetzung von Grundsätzen unternehmerischer Verantwortung in grenzüberschreitenden Zulieferketten gewidmet. Das einmal jährlich in einem

¹ 1.749 Unternehmen, 18 Unternehmensverbände, 5 Gewerkschaften und 23 internationale NRO (Stand Juli 2004). 45% der Teilnehmer stammen aus den OECD-Staaten (davon 44% aus Europa, nur 58 Unternehmen kommen aus den USA), 21% aus Asien; Zahlen Stand März 2004. Insgesamt ist damit aber nur ein Bruchteil der etwa 60.000 weltweit operierenden Firmen Mitglied des Compact.

Partnerland abgehaltene *Learning Forum* (2001 in Großbritannien, 2002 mit finanzieller Unterstützung der deutschen Global Compact-Firmen in den Räumen der GTZ in Berlin, 2003 in Brasilien) dient der gemeinsamen Sammlung, Auswertung und Verbreitung der von den Unternehmen mitgeteilten "best practices" und der dabei gewonnenen praktischen Erfahrungen.

4. Der Beirat

Ein im Januar 2002 vom VN-Generalsekretär berufener, 17-köpfiger "Advisory Council" mit führenden Persönlichkeiten aus beteiligten Firmen, NRO, Gewerkschaften und der Wissenschaft, der ihn in praktischen und strategischen Fragen beraten sollte, wurde von Kofi Annan inzwischen wieder aufgelöst. Seine Mitglieder wurden vom VN-Generalsekretär jedoch gebeten, an der Erarbeitung eines neuen Steuerungsmechanismus' für den GC, voraussichtlich in der Form eines "governing council", mitzuwirken.

5. Nationale Netzwerke als örtliches Standbein

Da die Mitglieder vom Global Compact Office in New York aus nur noch unter großen Mühen betreut werden können, regt das GCO die Bildung von Netzwerken auf nationaler oder regionaler Ebene an. Solche Netzwerke sollen Unternehmer und andere "stakeholder" mit ähnlichem wirtschaftlichem und politischem Hintergrund zwecks Erfahrungsaustausch und Verabredung gemeinsamer Strategien und Projekte sowie zum Zweck der gemeinsamen Rekrutierung zusätzlicher Mitglieder zusammenbringen. Bis Juli 2004 haben sich über 50 nationale Netzwerke (davon 16 in Entwicklungsländern) und ein, die skandinavischen Länder umfassendes, regionales Netzwerk gebildet. Angesichts der Vielzahl der Netzwerke und ihrer ganz unterschiedlichen Erfahrungen und Reichweiten gibt es derzeit Bestrebungen von Koordinatoren dieser Netzwerke, sich ihrerseits zu einem Verbund zusammenzuschließen ("network of networks"), um so für bessere Koordinierung und Erfahrungsaustausch zu sorgen.

Im deutschen Global- Compact- Netzwerk sind neben den hiesigen GC-Mitgliedsfirmen auch die Bundesregierung (BMZ und AA) sowie sonstige Einrichtungen wie die KfW, die GTZ und die International Chamber of Commerce (ICC) vertreten; Netzwerkadministratorin ist eine Mitarbeiterin des GTZ-Büros für die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft in Berlin. Die GTZ betreibt auch im Auftrag der Bundesregierung das deutsche GC-Verbindungsbüro, das als Ansprechpartner in Compact- Fragen sowohl für die VN als auch für die Wirtschaft fungiert. Am Sitz des GCO in New York stehen die Geberstaaten, die Beiträge zum Global Compact leisten, in engem Kontakt untereinander und mit dem Sekretariat.

II. Was ist der Compact – und was ist er nicht?

1. Der Compact als Ausdruck gesellschaftlich verantwortlichen Unternehmertums

Der Global Compact ist der Versuch, große Firmen und ihre Spitzenvertreter für ein aktives Engagement zu Gunsten der "zehn Gebote" – die zugleich zentrale Politikziele der VN sind - innerhalb ihrer Unternehmen und durch ihre Unternehmen nach außen zu mobilisieren. Er ist - nach Feststellungen einer McKinsey-Studie aus dem Jahre 2004 - mittlerweile die weltweit größte Initiative zur Förderung gesellschaftlich verantwortlichen Unternehmertums (corporate social responsibility, CSR). Der Compact beruht auf der freiwilligen Mitwirkung der Beteiligten; er ist weder ein Verhaltenskodex noch eine Richtlinie (wie etwa die OECD-Principles of Corporate Governance), und er ist aus rechtlicher Sicht auch kein bindendes Regelwerk, kein "soft law". Das Sekretariat beschreibt ihn in einem Bericht aus dem Jahr 2001 als "Lern- und Dialogforum", an dem Unternehmen sich freiwillig beteiligen: *"It should be viewed as a values platform and a learning network that provides a framework through which its participants are able to publicly support a set of universally agreed values and the work of the United Nations. (...) Designed as an issues network, the Global Compact thrives on the action of its participants."* Er ist – wie es der ehemalige ASG Michael Doyle auf einer Veranstaltung im Auswärtigen Amt im Juni 2001 beschrieben hat - *"a plan to mobilise the cooperation of businesses, labour and the NGOs for the purpose of promoting basic human rights, environmental standards and labour standards. (...) The Global Compact, we need to understand, is a partnership. It only moves when all the partners are comfortable with the movement. It is not directed by the Global Compact Office. It is directed by what the companies, what the labour movement, what the NGOs who focus on human rights are comfortable in doing together."*

2. Global Compact und Außenpolitik

Welches Interesse hat nun das Auswärtige Amt am Global Compact? Es gibt da mehrere Aspekte. Die wirtschaftliche Seite möchte ich hier auslassen. Fragen der Wirtschaftsethik oder der Bedeutung gesellschaftlich verantwortlichen Unternehmertums für Wirtschaft und Gesellschaft, zur Bedeutung von Sozial- und Ökostandards für die nachhaltige Entwicklung oder für die Stellung der Arbeitnehmer zu beurteilen ist nicht Sache des Auswärtigen Amtes.² Sein Interesse ist *außenpolitischer* Art, und das in zweifacher Hinsicht.

Betrachtet man die Rolle der Wirtschaft im Ausland, so können der Compact und andere selbstgesetzte Verhaltenskodizes zur Förderung von Menschen- und Arbeitsrechten sowie des Umweltschutzes und anderer Werte vor allem dort politisch hilfreich sein, wo die Staaten, in denen deutsche bzw. europäische Unternehmen operieren, selbst keine gesetzlichen Bestimmungen vorgeben oder diese – absichtlich oder aus Schwäche - nicht durchsetzen, und wo auch wir mit unseren nationalen gesetzlichen Möglichkeiten nicht hinreichen. Hier können die Compact-Prinzipien für Unternehmen eine sinnvolle Anleitung sein, wie sie auch ohne entsprechende Vorgaben ihres Gastlandes gesellschaftlich verantwortungsbewusstes Verhalten zeigen können. Wenn der Compact die Meßlatte für das, was moderne, verantwortungsbe-

² Vgl. zur Haltung der Bundesregierung die Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage zur Bedeutung freiwilliger Verhaltenskodizes und Leitlinien für multinational tätige Unternehmen, Deutscher Bundestag Drs. 15/1103 vom 4. 6. 2003.

wusste Unternehmen tun - und vor allem für das, was sie *nicht* tun – höher hängt, und wenn das dann abstrahlt auf die Gesamtsituation in dem Land und dazu beiträgt, die gesellschaftliche Lage dort zu verbessern - dann kann uns das nur recht sein. Dabei ist jedoch klar, dass die Anwendung der Compact-Prinzipien durch die Firmen nur eine Hilfsmaßnahme ist und die Behörden des betreffenden Landes keinesfalls aus ihrer primären Verantwortung für die Gestaltung der Gesellschaft und die Durchsetzung der Rechtsordnung entlässt, wie sie aus der VN-Charta und den einschlägigen völkerrechtlichen Instrumenten hervorgehen.

3. Der GC als Beispiel für die Zusammenarbeit zwischen VN und Wirtschaft

Aus außenpolitischer Sicht ist der Compact zweitens deshalb für uns interessant, weil wir darin eine Möglichkeit sehen, zur besseren Umsetzung der Ziele der Vereinten Nationen beizutragen. Diese Ziele, wie sie in der Charta und ihren diversen Programmen und den Schlussdokumenten der Weltkonferenzen formuliert sind, können im Zeitalter der Globalisierung nicht mehr von Staaten allein oder in den traditionellen Gremien des VN-Systems erreicht werden. Die VN und ihre Mitglieder müssen, wenn sie die selbst gesetzten Ziele etwa bei der sozialen Entwicklung, bei der Armutsbekämpfung, im Umweltbereich oder beim Menschenrechtsschutz erreichen wollen, wenn sie die vielen offenen "globalen Fragen" befriedigend beantworten und die Globalisierung politisch gestalten wollen, alle einbeziehen, die heutzutage das Weltgeschehen tatsächlich beeinflussen. Und das sind nun einmal - neben den NRO, die ja bereits seit vielen Jahren an der Arbeit der VN teilnehmen - in zunehmendem Maße auch global agierende Unternehmen als machtvolle Akteure auf der internationalen Bühne.

Diese Anerkennung der Bedeutung und Rolle der Privatwirtschaft findet erst seit einigen Jahren breitere Akzeptanz. Dazu beigetragen hat zum einen ein Einstellungswandel sowohl auf Seiten der Staaten (neues Verhältnis von Staat und Wirtschaft und von Staaten und Regionen zueinander nach dem Zusammenbruch des Kommunismus und dem Wegfall des Ost-West-Gegensatzes; Globalisierung der Wirtschaft und wachsende gegenseitige Abhängigkeiten; Auftreten großer Firmen als mächtige Akteure auf der internationalen Bühne) als auch auf Seiten der Wirtschaft (wachsende Einsicht, dass VN mit Friedenssicherung, Armutsbekämpfung, sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung, Stärkung des Rechtsstaats, Setzen universeller technischer Standards in den Sonderorganisationen etc. wichtige Teile der "Infrastruktur" für weltweite Wirtschaftsaktivitäten bereitstellt). Eine wichtige Rolle bei diesem Stimmungswandel spielte aber auch VN-Generalsekretär Kofi Annan, der selbst aktiv den Dialog mit anderen als nur den staatlichen Akteuren sucht.

In ihrer zum Abschluss des "Millennium Summit" am 8. September 2000 verabschiedeten "Millenniums-Erklärung" haben die Staats- und Regierungschefs daher folgerichtig gefordert, "dem privaten Sektor, den nichtstaatlichen Organisationen und der Zivilgesellschaft insgesamt mehr Gelegenheit zu geben, zur Verwirklichung der Ziele und Programme der Vereinten Nationen einen Beitrag zu leisten." Dieser Satz steht nicht zufällig in dem Abschnitt über die "Stärkung der Vereinten Nationen".

Und tatsächlich findet eine solche Einbeziehung ja auch immer mehr statt. Der Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg 2002, oder zuletzt der Welt-Informationsgipfel in Genf im letzten Jahr und in Tunis 2005 sind Beispiele dafür, wie die Partnerschaften auch zwischen den VN und dem Privatsektor mehr und bessere Ergebnisse und eine effektivere

Umsetzung des auf politischer Ebene Beschlossenen bringen können. Für eine solche Zusammenarbeit gibt es bereits eine Fülle an Beispielen. Zu den Einzelheiten sei auf den Bericht des Generalsekretärs mit dem Titel "Cooperation between the United Nations and all relevant partners, in particular the private sector" (VN-Dok. A/56/323 vom 28. August 2002) verwiesen, der eine Bestandsaufnahme und Präsentation der bereits existierenden Formen der Zusammenarbeit zwischen diversen Institutionen des VN-Systems und privaten Unternehmen enthält. Der Bericht - aufgliedert nach den verschiedenen Arten der Zusammenarbeit und den Sektoren, in denen sie erfolgt - zeigt in einem selbst Kenner überraschenden Umfang, dass Kooperation zwischen VN-Institutionen und Privaten seit langem an der Tagesordnung ist und in vielen Bereichen bereits wertvolle praktische Ergebnisse erbracht hat. Er verschweigt aber auch nicht die praktischen und administrativen Probleme, vor die sich das Sekretariat dabei gestellt sieht.

4. Die Generalversammlung "auf dem Weg zu globalen Partnerschaften"

Deutschland hat sich in den VN aktiv für den Partnerschaftsgedanken verwendet und auf der 55. Sitzung der GV die Einrichtung eines neuen Tagesordnungspunkts "Towards global partnerships" ("Auf dem Weg zu globalen Partnerschaften") beantragt. Mit der von Deutschland unter demselben Titel eingebrachten und am 21. Dezember 2000 im Konsens angenommenen Resolution 55/215 wird u.a. die *"zentrale Rolle, die den VN und insbesondere der Generalversammlung bei der Förderung von Partnerschaften im Kontext der Globalisierung zukommt"* betont und der Gedanke unterstrichen, *"dass die Bemühungen, den Herausforderungen der Globalisierung zu begegnen, von einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und allen in Betracht kommenden Partnern, insbesondere dem Privatsektor, profitieren könnten (...)."*

Die 2001 wiederum maßgeblich von Deutschland für die Europäische Union erarbeitete Folgeresolution hat dann versucht, Kriterien zu entwickeln, um das Konzept der Partnerschaften vorsichtig auszubauen und ihm einige Leitgedanken vorzugeben. Dass dies insgesamt gelungen ist, zeigt der Umstand, dass Resolution 56/76 am 11. Dezember 2001 im Plenum wiederum ohne Abstimmung verabschiedet werden konnte, wobei die Zahl der Miteinbringer von 36 auf 78 mehr als verdoppelt werden konnte. Darunter waren auch zahlreiche Schlüsselstaaten der Dritten Welt, z.B. Indien, Indonesien, Bangladesch, Südafrika, Ghana, Nigeria, Tunesien, Marokko. Die Resolution bestätigt zunächst in allgemeiner Weise die Zielsetzungen der Millenniums-Erklärung sowie ausdrücklich das Ziel, *"dem Privatsektor, NGOs und der Zivilgesellschaft im allgemeinen größere Möglichkeiten bei der Mitwirkung an den Zielen der Vereinten Nationen zu geben"*. Der Privatsektor wird ermutigt *"towards accepting the principle of good corporate citizenship, that is, bringing sustainable development principles (...) to bear on a conduct and policy which are based on profit incentives, in conformity with national laws and regulations"*. In diesem Zusammenhang weist die GV auch auf andere "multi-stakeholder"-Initiativen hin, *"insbesondere (auf) die Initiative des Generalsekretärs für einen globalen Pakt, die Globale Allianz für Impfstoffe und Immunisierung," die Dialogprozesse im Rahmen der Kommission für nachhaltige Entwicklung und die Task Force Informations- und Kommunikationstechnologie.*

Kernstück der Resolution sind die in der Präambel und im operativen Teil entwickelten Kriterien für eine Zusammenarbeit zwischen VN und dem Privatsektor. Es wird festgelegt, dass die Zusammenarbeit zwischen den VN und allen Partnern einschließlich derer aus dem Privatsektor den Zielen der VN-Charta dienen und zur Verwirklichung der Millenniums-Erklärung und

der Ergebnisse der großen (Welt-)Konferenzen der letzten Dekade und ihrer Folgeveranstaltungen beitragen soll. Als weitere Leitprinzipien werden genannt:

- Partnerschaftsvereinbarungen sind auf die Ziele und Grundsätze der VN zu gründen und sollen ihre Verfahrensweisen und Verantwortlichkeiten respektieren;
- alle Teile des VN-Systems sollen bei ihrer Zusammenarbeit einen einheitlichen Ansatz verfolgen, ohne Vereinbarungen im Einzelfall dabei allzu strikte Vorgaben zu machen;
- Zusammenarbeit muss transparent erfolgen, von beiderseitigem Nutzen sein und keinem Partner ungerechtfertigte Vorteile einbringen;
- bei der Zusammenarbeit soll die ausgewogene Mitwirkung von Partnern aus Industrie- und Entwicklungsländern sowie Ländern mit Übergangswirtschaft angestrebt werden;
- keine Gefährdung der Unabhängigkeit und Neutralität des VN-System insgesamt und der Sonderorganisationen.

Hauptanliegen, der am 19. 12. 2003 von der GV verabschiedeten – wiederum von Deutschland maßgeblich vorbereiteten und diesmal sogar von 86 Staaten mit eingebrachten – dritten Auflage der Resolution (GV-Res. 58/129) war zunächst, die seit der Vorgängerresolution erfolgten Entwicklungen – und hier insbesondere die wichtigen Aussagen der Konferenzen von Monterrey und Johannesburg 2002 zu Partnerschaften sowie deren weitere Entwicklung in den diesjährigen Sitzungen der Sozialentwicklungskommission (SEK), der Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) und des ECOSOC - durch die GV billigen zu lassen. Der Beitrag des Global Compact und anderer Partnerschaften zur Arbeit der VN wird gewürdigt.

Wichtigste operative Aussage der Resolution ist die Aufforderung an alle Organe und Organisationen, wie auch die Bretton-Woods-Institutionen und die WTO, auch künftig die Möglichkeit für einen verstärkten Einsatz von Partnerschaften zur Erreichung der Ziele der VN zu sondieren, insbesondere in den Bereichen Entwicklung und Armutsbekämpfung. Ebenso wichtig für die politische Akzeptanz von Partnerschaften insbesondere in den G77-Staaten ist aber auch die erneute Feststellung, dass Partnerschaften transparent und rechenschaftspflichtig gestaltet werden sollen und die Integrität und Unabhängigkeit der VN als einer zwischenstaatlichen Organisation nicht tangieren dürfen. Beteiligte VN-Einheiten sollen künftig regelmäßig über die Modalitäten der von ihnen eingegangenen Partnerschaften und die Erfahrungen mit ihnen berichten. Der Privatsektor wird erneut ermutigt, als verlässlicher und beständiger Partner aktiv am Entwicklungsprozess teilzunehmen und insgesamt den Grundsatz gesellschaftlichen Verantwortungsbewusstseins der Unternehmen ("corporate citizenship") anzunehmen und umzusetzen.

Die Resolutionen machen auf überzeugende Weise deutlich, dass die Zusammenarbeit zwischen den VN und dem Privatsektor kein Selbstzweck ist, sondern dass sie den Interessen der VN und der Mitgliedstaaten - wie von ihnen selbst in den genannten Rechtstexten und politischen Erklärungen festgelegt – dienen muss.

5. Ein Pakt für neues Denken

Unter den vielen Formen möglicher "Partnerschaft" ist der Global Compact insofern etwas ganz Neues, als er nicht nur Zusammenarbeit im Einzelfall erreichen will, sondern ein Netz von gesellschaftlich verantwortlich denkenden und handelnden Unternehmen knüpfen will, die in drei ganz zentralen Bereichen jeder Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung buchstäb-

lich "gemeinsame Sache" mit den VN und mit anderen Teilen der Zivilgesellschaft machen. Sie sollen gemeinsam lernen und so längerfristig Mentalitäten und Geschäftspraktiken verändern - hin zu mehr Nachhaltigkeit, mehr sozialer Gerechtigkeit und besserem Schutz der Menschenrechte. Und das, so das Konzept des Global Compact, nicht nur bei sich selbst, sondern auch bei anderen. Mit diesem Anspruch ist der Compact kein Standard, kein "Programm", das sich einfach umsetzen und abwickeln ließe; sondern er ist eine intellektuelle und praktische Herausforderung, und für die VN vor allem ein Experiment.

Dass er funktioniert, lässt sich nicht per Dekret herbeiführen. Keiner der Beteiligten kann auf Erfahrungen zurückgreifen, vieles an ihm ist spontan erdacht, manches wurde ja auch schon wieder verworfen. Es gibt für ihn – aus der Sicht der Vereinten Nationen gesprochen – schlicht keine "Geschäftsordnung", in der man die Regeln nachschlagen könnte. Es gibt nicht das, was wir als Diplomaten so sehr lieben: Eine "diplomatische Praxis", in der man sich zwanglos auskennt und die dieses oder jenes gebietet. Und den Unternehmen geht es auch nicht besser: Es gibt auch auf Seiten der Wirtschaft keine Management-Standards, mit denen so scheinbar unökonomische Fragen wie der Schutz der Menschenrechte oder der Gedanke der Nachhaltigkeit zwanglos zum Kalkulationsfaktor in einer geschäftlichen Operation gemacht werden können. Der "Ertrag" gesellschaftlich verantwortlichen Handelns der Unternehmen lässt sich nun einmal nur schwer in ihrer Bilanz nachweisen.

Aber das ist ja gerade das Aufregende am Compact: Dass er alle – oder genauer: alle, die ihn ernst nehmen – dazu zwingt, sich auf etwas Neues einzulassen.

III. Der Global Compact – Chance oder Irrtum?

Nach dieser Skizze möchte ich nun versuchen, die Ausgangsfrage zu beantworten: Chance oder Irrweg? Wenn Sie sich die aktuelle Diskussion um den Global Compact ansehen, werden Sie auf drei Arten von Einwänden stoßen:

Da gibt es zunächst die, die bezweifeln, dass Partnerschaft zwischen den VN und der Wirtschaft, wie sie der Compact anstrebt, angesichts der grundsätzlich unterschiedlichen Interessen überhaupt möglich ist. Kritiker aus den Reihen der Mitgliedstaaten befürchten zudem, bei einer Zusammenarbeit des Sekretariats mit Privatfirmen die politische Kontrolle über Aktivitäten der VN zu verlieren. Man dürfe den Wirtschaftsinteressen der "global players" keinen Einfluss auf die VN-Politik eröffnen. Der Compact betreibe, so wird gerne gewarnt, den "Ausverkauf der VN an die Wirtschaft".

Die Bundesregierung ist sich der unterschiedlichen Interessen sehr wohl bewusst. Sie ist aber nicht der Auffassung, dass aus der grundsätzlichen Unterscheidung zwischen der Sphäre der Privatwirtschaft und der Sphäre des Staates und der Politik ein Kontaktverbot folgen kann. Das gilt für die nationale Ebene, und es gilt auch für die UNO. Derart kategoriales Denken führt unter den Bedingungen der Moderne nicht weiter. Es lassen sich nämlich sehr wohl Vorkehrungen treffen, die der Divergenz der Interessen Rechnung tragen und die Unabhängigkeit der VN insgesamt und die alleinigen Entscheidungsbefugnisse ihrer Mitglieder - das sind allein die Staaten - gewährleisten. Der Generalsekretär hat im Juli 2001 Rahmenrichtlinien für die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft erlassen, welche die bereits in fast allen VN-Institutionen vorhandenen Instruktionen ergänzen; die bereits erwähnte Partnerschafts-Resolution der GV und andere Beschlüsse der VN wie etwa die vom Wirtschafts- und Sozialrat 2003 gebilligten "Partnership Guidelines" des Gipfels von Johannesburg haben ebenfalls

eine Reihe von Kriterien benannt. Werden diese beachtet - und dies zu kontrollieren ist *auch* Sache der Mitgliedstaaten -, kann letztendlich von einer "Übernahme" der VN durch die Wirtschaft keine Rede sein.

Und was heißt schon "Ausverkauf der VN?" Was wird denn da angeblich "verkauft?" Ist es denn wirklich so, dass die VN, in der die Entscheidungen ja bekanntlich von den Mitgliedstaaten (und zwar von allen gemeinsam) getroffen werden, *nach* diesem "deal" mit der Wirtschaft etwas *nicht mehr* kann, was sie vorher gekonnt - oder sogar noch *besser* gekonnt - hätte? Der Pakt kann und soll politische und rechtliche Maßnahmen der Staatengemeinschaft – also: der Regierungen - doch nicht ersetzen! Und er soll und kann sie auch nicht ausschließen, sondern er soll sie pragmatisch-kreativ ergänzen.

Daher entbehrt auch der allfällige Einwand, mit dem Pakt werde der Weg zu anderen möglichen Formen der Regelung grenzüberschreitender Wirtschaftstätigkeit verschlossen, der Grundlage. Das ergibt sich bereits aus der Struktur des Compact. Er ist eine Verabredung zwischen VN-GS Kofi Annan und den Spitzen von Unternehmen (großen und kleinen, in noch nicht einmal der Hälfte aller VN-Mitgliedstaaten). Die Staaten sind an ihm gar nicht beteiligt und sind folglich auch durch nichts gebunden. Maßnahmen, die die Staaten bei sich zu Hause oder in regionalen oder Weltorganisationen treffen - *wenn sie dies denn wollen* -, können schon deshalb nicht ausgeschlossen sein. Und seien wir doch ehrlich: Der eigentliche politische Einfluss in Fragen der Regulierung der Wirtschaft liegt doch ohnehin nicht bei den Vereinten Nationen, sondern in der WTO, in der OECD, bei den IFIs, in den Handelsbeziehungen der EU, bei den G8 und anderswo.

Und schließlich wird der Compact wegen seiner "Unverbindlichkeit" vielfach kritisiert. Er greife – so die Kritik derer, die bindende, überwach- und sanktionierbare Regeln für die globale Wirtschaft fordern - zu kurz. Diese Kritik mit ihrem normativen Ansatz wirft dem Compact vor, etwas *nicht zu sein*, was er als Initiative des Generalsekretärs *nicht sein konnte* und sollte. Wer die Abwesenheit rechtlich verbindlicher Grundsätze beklagt, der muss die Staatengemeinschaft kritisieren - und nicht den Generalsekretär dafür, dass er einen anderen Weg der Mobilisierung des privaten Sektors für die Ziele der VN beschreitet.

Im Übrigen bedeutet die "Unverbindlichkeit" des Compact für die Beteiligten nicht, dass die Ziele beliebig gewählt wären oder jederzeit aufgegeben oder abgeändert werden könnten. Die Standards, die der Generalsekretär zum Gegenstand des Compact gemacht hat, sind aus rechtlich verbindlichen bzw. politisch bindenden Entscheidungen der Staatengemeinschaft abgeleitet worden. Sie stehen nicht zur Disposition der Beteiligten. Adressaten jener Entscheidungen sind zwar in erster Linie die Staaten, und es sind unbestritten die Regierungen selbst, die zualtererst für ihre Achtung und Realisierung verantwortlich sind.

Zum Beispiel im Bereich des Menschenrechtsschutzes gehört es aber zu den Aufgaben des Staates – in den Worten des früheren Menschenrechtsbeauftragten der Bundesregierung, Gerd Popp –, *"andere Akteure, deren Verhalten den Genuss der Menschenrechte beeinflusst, zu menschenrechtskonformem Handeln und Verhalten anzuhalten. Öffentliche Meinung und Eigeninteresse verlangen, dass diese nichtstaatlichen Akteure die Grundsätze der Humanität auch als eigenes Anliegen verstehen."* Das ist im Grundsatz auch nicht umstritten. So haben etwa Vertreter der Bundesregierung sowie von Wirtschaftsverbänden (BDI und BDA), Gewerkschaften (DGB) und Nichtregierungsorganisationen (Forum Menschenrechte und VENRO) dazu in einer gemeinsamen Erklärung "Internationaler Schutz der Menschenrechte und Wirtschaftstätigkeit" vom 3. Mai 2002 ausdrücklich erklärt: *"Die universelle Wahrung der Menschenrechte ist vorrangig eine staatliche Aufgabe. (...) Die Allgemeine Erklärung der*

Menschenrechte von 1948 verpflichtet jedoch auch den Einzelnen sowie alle Organe der Gesellschaft, und damit ebenfalls die wirtschaftlichen Akteure, zu ihrer Verwirklichung beizutragen. Im Zuge der Globalisierung gewinnt diese Aufgabe immer größere praktische Relevanz."

Die einseitige Fokussierung auf den normativen Teil des Compact übersieht zudem das praktische Potential, welches das Learning Forum, die thematischen "policy dialogues" und die Partnerschafts-Projekte bergen. Der Compact lebt von dem Engagement und den Ideen, die die Beteiligten – *auch* die zivilgesellschaftlichen Akteure – in ihn investieren und untereinander austauschen. Er ist kein Zustand, sondern eine Herausforderung, die man annehmen kann – mit der man aber auch scheitern kann.

Dass der Compact kein starres Gebilde ist, zeigt die Aufnahme des zehnten Prinzips im Juni 2004. Sie ist vor allem der Beharrlichkeit des Generalsekretärs und der von Transparency International zu verdanken. Viele Compact-Firmen waren nämlich keineswegs begeistert darüber, dass ihnen hier nachträglich noch ein zehntes Gebot vorgeschrieben wurde. Diese Skepsis bedeutet aber *nicht*, dass diese Unternehmen *für* Korruption gewesen wären – das waren und sind sie nicht. Ihre Zurückhaltung lag eher darin begründet, dass man, wenn man nachträglich ein zehntes Prinzip akzeptiert, nicht weiß, ob nicht morgen jemand mit einem elften bis fünfzehnten Prinzip daherkommt. Und da wäre dann vielleicht bald ein Punkt erreicht, den man im Geschäftsleben "Wegfall der Geschäftsgrundlage" nennen würde. Aber nachdem Kofi Annan mit Hilfe einer Umfrage unter den Teilnehmern des GC Leaders Summit festgestellt hatte, dass nur ganz wenige Firmen es hierüber zum Konflikt mit dem Compact kommen lassen würden, hat er die Gunst der "Gipfelatmosphäre" in New York dazu genutzt, die Hinzufügung des Anti-Korruptionsgedankens als zehntes Prinzip zu verkünden – und hatte Erfolg.

Sehr ernst zu nehmen ist freilich ein vierter Strang der Kritik. Selbst viele, die dem Compact im Grundsatz wohlgesonnen sind, bemängeln – und das durchaus mit einem gewissen Recht –, dass eine Reihe von Compact-Firmen außer ihrer anfänglichen Selbstverpflichtung noch nicht viel geleistet haben. Sie verweisen auf Trittbrettfahrer, die sich den Vertrauensvorschluss der Mitgliedschaft in dieser Initiative des Generalsekretärs nur zur Eigenwerbung zunutze machen. Sie haben schwarze Schafe identifiziert, die die GC-Prinzipien nachweislich nicht verwirklichen. Dies ist in der Tat eine Herausforderung. Dass der Compact in der Praxis wirkt, versteht sich nicht von selbst. Hier ist zum einen das Sekretariat gefordert, Mechanismen zu entwickeln, wie nichtkonformes Verhalten entdeckt und wie auf die betreffenden Firmen eingewirkt werden kann - bis hin zum Ausschluss. Das Compact Office ist sich dieser Schwäche bewusst und hat daher im Juni 2004 bereits zusätzliche Integritätsmaßnahmen beschlossen, u. a. die Streichung von der Mitgliederliste bei Ausbleiben der geforderten Fortschrittsberichte und die Einführung eines Verfahrens zur Behandlung von Beschwerden und Eingaben. Die von Kofi Annan auf dem Leaders Summit 2004 geforderte Neuausrichtung des Global Compact bis Mitte 2005 wird in diesem Bereich aber noch weiter gehende Schritte umfassen müssen.

Das GCO kann in seiner derzeitigen Kleinstbesetzung mit kaum einem Dutzend Mitarbeitern aber nicht die weltweite Aufsichtsbehörde für das unternehmerische Handeln aller Compact-Firmen sein. Umso wichtiger ist es, dass die Zivilgesellschaft, die ja ebenfalls mit vielen Organisationen im Compact mitwirkt, sich hier engagiert und mit kritischer Sympathie für Transparenz sorgt. Aber auch die Mitgliedfirmen selber und ihre Verbände bzw. die nationalen Netzwerke sind gefordert, die Reichweite ihres Engagements für den Compact nicht an den eigenen Werkstoren enden zu lassen. Sie müssen mit dafür sorgen, dass ihnen nicht schlechte Gesellschaft die Reputation des Vereins verdirbt.

Und schließlich ist es Aufgabe der Wissenschaft, gemeinsam mit den Beteiligten Kriterien für die Evaluierung der Compact-Leistungen und Maßstäbe für das Reden, Schreiben und Berichten darüber, wie die Firmen mit den zehn Prinzipien umgehen, zu entwickeln. Wie schwierig das ist, zeigt der Bereich der Nachhaltigkeit. Hier hat sich aber in den letzten Jahren eine Menge getan, unter anderem deshalb, weil hier auch der Druck des Marktes – von Verbrauchern, Staat, Kunden, aus dem Finanzbereich – groß war. Um wie viel schwieriger wird das sein, wenn über die Nicht-Komplizenschaft bei Menschenrechtsverletzungen oder die Einhaltung von Arbeitnehmerrechten berichtet werden soll? Da ergibt sich – nicht nur für das Wittenberg Zentrum – ein reiches Betätigungsfeld.

Wenn das gelingt, dann hat die Idee des Compact – davon bin ich überzeugt – eine Zukunft. Ob er den Erwartungen gerecht wird, muss die Praxis erweisen. Ihm nicht zumindest eine Chance zu geben, können wir uns angesichts der Herausforderungen der Globalisierung aber wohl nicht leisten.

Literaturverzeichnis

Cooperation between the United Nations and all relevant partners, in particular the private sector (2001): Report of the Secretary-General, VN-Dok. A/56/323 vom 9. 10. 2001.

Enhanced cooperation between the United Nations and all relevant partners in particular the private sector(2003): Report of the Secretary-General, VN-Dok. A/58/227 vom 18. 8. 2003.

Business and development (2001): Report of the Secretary-General, VN-Dok. A/56/442 vom 5. 10. 2001.

We the Peoples: civil society, the United Nations and global governance. Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations – Civil society Relations (2004): VN-Dok. A/58/817 vom 11. 6. 2004.

Amnesty International / Deutscher Gewerkschaftsbund, Hrsg. (2003): Global Compact = Globales Wirtschaften + globale Verantwortung? Drei Jahre Global Compact – eine Bestandsaufnahme (Dokumentation der gemeinsamen Fachtagung am 21. März 2002), Bonn.

Andreas Blüthner (2000): Der Global Compact als Modell für Kooperation im Völkerrecht, in: Stephan Hobe (Hrsg.), Kooperation oder Konfrontation in internationalen Organisationen, S. 71 – 79, Baden-Baden 2000 (Kölner Arbeitspapiere zum europäischen und internationalen Recht Bd. 2).

Commission on the Private Sector and Development, Unleashing Entrepreneurship. Making Business Work for the Poor New York, UNDP 2004.

Thomas Fitschen (2002): Der "Global Compact" und die Rolle der Regierungen, in: Brigitte Hamm (Hrsg.), Public-Private Partnership und der Global Compact der Vereinten Nationen, Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) Report 62/2002, S. 40 - 50.

Gesellschaft für technische Zusammenarbeit, Hrsg. (2004): Globale Partnerschaften – von der Idee zur Praxis. Der Global Compact in Deutschland, Dokumentation der Fachtagung vom 24. Oktober 2003 im GTZ-Haus Berlin, Berlin.

Maja Göpel (2003): Gleiche Interessen? Vom Etikettenschwindel in Public-Private Partnerships, Nord-Süd-Aktuell 17, S. 110 – 122.

Brigitte Hamm(2002): Der Global Compact – eine Bestandsaufnahme, in: dies. (Hrsg.), Public-Private Partnership und der Global Compact der Vereinten Nationen, INEF-Report 62/2002, S. 17 – 39.

Paula Hildebrandt (2003): Globalisation and governance: the UN Global Compact – reflections on the changing nature of international authority, Nord-Süd-aktuell 17, S. 97 – 105.

Georg Kell (1999): Weltorganisation und Wirtschaftswelt. Globaler Pakt für das nächste Jahrtausend, Vereinte Nationen 47, S. 163 – 167.

- Jens Martens (2004): Globale "Partnerschaften" und Politiknetzwerke - Hoffnungsträger des Multilateralismus oder Einfallstor für "Big Business", Vereinte Nationen 52, S. 150 – 155.
- Karsten Nawrot (2003): Die UN Norms on Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights – Gelungener Beitrag zur transnationalen Rechtsentwicklung oder das Ende des Global Compact?, Halle/Saale 2003 (Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht Heft 21).
- Jane Nelson (2002): Building Partnerships: Cooperation between the United Nations and the Business Community, London.
- James Paul (2000): Der Weg zum Global Compact. Zur Annäherung von UNO und multinationalen Unternehmen, in: Brühl / Debiel / Hamm / Hummel / Martens (Hrsg.) Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess, Bonn, S. 104 – 129 (EINE Welt Bd. 7).
- Lothar Rieth (2004): Der VN Global Compact: Was als Experiment begann ..., Die Friedens-Warte 79, S. 151 – 170.
- John Ruggie (2000): global_governance.net: The Global Compact as Learning Network, Global Governance 7, S. 371 – 377.
- Sabine von Schorlemer (2002): Der Global Compact des Generalsekretärs – ein Faust'scher Pakt mit der Wirtschaftswelt?, in: dies. (Hrsg.) Praxishandbuch UNO. Die VN im Lichte globaler Herausforderungen, Berlin etc., S.507 – 552.
- Sabine von Schorlemer (2003):
Multis in der Pflicht. Der globale Pakt der VN auf dem Prüfstand, Internationale Politik 58, S. 45 – 52.
- World Commission on the Social Dimension of Globalization (2004): A Fair Globalization: Creating Opportunities for All, Genf, ILO.
- Andreas Zumach (2002):
Der "strategische Handel" des Generalsekretärs. Ernüchternde Erfahrungen mit dem Globalen Pakt von Davos, Vereinte Nationen 50, S. 1 – 5.

DISKUSSIONSPAPIERE

- Nr. 03 - 1 **Ingo Pies**
WELT-GESELLSCHAFTS-VERTRAG: Auf dem Weg zu einer ökonomisch fundierten Ethik der Globalisierung
- Nr. 03 - 2 **Ingo Pies**
GLOBAL SOCIAL CONTRACT
On the road to an economically-sound Ethics of Globalization
- Nr. 03 - 3 **Ingo Pies**
Weltethos versus Weltgesellschaftsvertrag – Methodische Weichenstellungen für eine Ethik der Globalisierung
- Nr. 03 - 4 **Karl Homann**
Braucht die Wirtschaftsethik eine „moralische Motivation“?
- Nr. 03 - 5 **Johanna Brinkmann/ Ingo Pies**
Der Global Compact als Beitrag zu Global Governance: Bestandsaufnahme und Entwicklungsperspektiven
- Nr. 03 - 6 **Ingo Pies**
Sozialpolitik und Markt: eine wirtschaftsethische Perspektive
- Nr. 03 - 7 **Ingo Pies**
Korruption: Diagnose und Therapie aus wirtschaftsethischer Sicht
- Nr. 04 - 1 **Ingo Pies / Markus Sardison**
Ethik der Globalisierung: Global Governance erfordert einen Paradigma-wechsel vom Machtkampf zum Lernprozess
- Nr. 04 - 2 **Ingo Pies / Cora Voigt**
Demokratie in Afrika – Eine wirtschaftsethische Stellungnahme zur Initiative „New Partnership for Africa’s Development“ (NePAD)
- Nr. 04 – 3 **Ingo Pies**
Theoretische Grundlagen demokratischer Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik
Der Beitrag Milton Friedmans
- Nr. 04 – 4 **Henry Meyer zu Schwabedissen/ Ingo Pies**
Ethik und Ökonomik: Ein Widerspruch?
- Nr. 04 – 5 **Ingo Pies**
Wirtschaftsethik als Beitrag zur Ordnungspolitik – Ein interdisziplinäres Forschungsprogramm demokratischer Politikberatung

- Nr. 04 - 6 **Karl Homann**
Gesellschaftliche Verantwortung der Unternehmen. Philosophische, gesellschaftstheoretische und ökonomische Überlegungen
- Nr. 04-7 **Andreas Suchanek**
Überlegungen zu einer interaktionsökonomischen Theorie der Nachhaltigkeit
- Nr. 04-8 **Thomas Fitschen**
Der „Global Compact“ als Zielvorgabe für verantwortungsvolles Unternehmertum – Idee mit Zukunft oder Irrweg für die Vereinten Nationen?

Autor:

Thomas Fitschen

Stellvertretender Leiter des Arbeitsstabs globale Fragen im Auswärtigen Amt
Forschung: Außenpolitik und Globalisierung, Rolle nichtstaatlicher Akteure in den internationalen Beziehungen, insbesondere Status von Nichtregierungsorganisationen in den Vereinten Nationen