

INEF

Report

Institut für Entwicklung und Frieden
der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg

Public-Private Partnership und der Global Compact der Vereinten Nationen

Brigitte Hamm (Hrsg.)

Heft 62 / 2002

Thomas Fitschen, Jurist, seit 1990 im Auswärtigen Amt; u.a. im Referat für internationale Zusammenarbeit bei der Verbrechensbekämpfung; seit August 2001 stellvertretender Leiter des Arbeitsstabes globale Fragen (Referat GF 09).

Brigitte Hamm, Dr. sc. pol., seit 1998 Mitarbeiterin im Institut für Entwicklung und Frieden, Forschungsschwerpunkt Menschenrechte.

Klaus Hüfner, 1980-2002 Professor für VWL an der Freien Universität Berlin, seit 1988 Präsident der Deutschen UNESCO-Kommission, zahlreiche Publikationen zum VN-System.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
Klaus Hüfner	4
Private-Public Partnership im System der Vereinten Nationen	4
1. Einleitung.....	4
2. Unterschiedliche Formen der „Partnerschaft“	5
2.1. Kommerzielle Beziehungen.....	8
2.2. Institutionelle und normativ-regulierende Zusammenarbeit	8
2.3. Strategisch-kooperative Zusammenarbeit	9
3. Eine Matrix der Beziehungen	11
4. Einige Problemfelder	14
5. Literatur	16
Brigitte Hamm	17
Der <i>Global Compact</i> – eine Bestandsaufnahme	17
1. Einleitung.....	17
2. Was ist der <i>Global Compact</i> ?	17
2.1. Funktionsweise des <i>Global Compact</i>	19
2.2. Anforderungen an die privatwirtschaftlichen Paktmitglieder.....	19
2.3. Die Verwendung des UN-Logos.....	20
2.4. Zusammenfassung	20
3. Der Abschluss der Pilotphase	21
3.1. Konsequenzen aus der Pilotphase.....	22
3.2. Die Errichtung eines Beirats für den <i>Global Compact</i>	22
3.3. Zusammenfassung der Pilotphase.....	24
4. Der <i>Global Compact</i> als Instrument von Global Governance.....	24
4.1. Die Interessen der Vereinten Nationen.....	26
4.2. Die Interessen der Privatwirtschaft.....	26
4.3. Die Interessen der Staaten.....	28
4.4. Die Interessen von NRO	29
5. Zusammenfassende Bewertung und Vorschläge für eine Reform des <i>Global Compact</i>	31
5.1. Zu den Inhalten des <i>Global Compact</i>	33
5.2. Der <i>Global Compact</i> als Dialog- und Lernforum.....	34
5.3. Zur Beziehung <i>Global Compact</i> und Verhaltenskodizes	35
5.4. Kriterien für den <i>Global Compact</i> als Instrument von <i>Global Governance</i>	37
6. Literatur	38

Thomas Fitschen	40
Der Global Compact und die Rolle der Regierungen	40
1. Was ist der <i>Global Compact</i> ?	40
2. Das Interesse der Staaten am <i>Global Compact</i>	41
3. Unterstützung des <i>Global Compact</i> durch die Bundesregierung	42
4. Der <i>Global Compact</i> - ein Beispiel für "globale Partnerschaft" zwischen Vereinten Nationen, Wirtschaft und Zivilgesellschaft	44
4.1. Der Partnerschafts-Gedanke auf der 55. ("Millenniums"-) Sitzung der Generalversammlung	45
4.2. Der Bericht des General-sekretärs über die Zusammenarbeit zwischen Vereinten Nationen und dem Privatsektor	46
4.3. Die Resolution "Auf dem Weg zu neuen Partnerschaften" (Res. 56/76)	47
5. Ausblick	49

Anhang

Vorwort

Im Rahmen der wirtschaftlichen Globalisierung nehmen die politischen Einflussmöglichkeiten der Privatwirtschaft weltweit zu. Zugleich verändern sich staatliche Funktionen und staatliche Aufgaben werden zunehmend privatisiert. Ausdruck für diese Tendenz zur Privatisierung der (Welt-)Politik ist die rasante Zunahme von so genannten *Public-Private Partnerships* in vielen Politikfeldern, insbesondere im Bereich der Entwicklungspolitik. Klaus Hüfner diskutiert in seinem Beitrag solche z. T. gar nicht so neuen Kooperationsformen im Rahmen des Systems der Vereinten Nationen. Er weist auf unterschiedliche Interessenlagen der relevanten Akteure hin und zeigt auf, dass der Erfolg solcher Partnerschaften auch eine Reform des Systems der Vereinten Nationen erforderlich macht.

Eine Form von *Public-Private Partnership* auf der globalen Ebene ist der *Global Compact*, der im Januar 1999 von Generalsekretär Kofi Annan vorgeschlagen und im Juni 2000 errichtet wurde. Ziel dieses neuartigen und im Ergebnis offenen Dialog- und Lernforums zwischen Vereinten Nationen, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft ist die Vermittlung grundlegender Werte und Normen in den Bereichen Menschen- und Arbeitsrechte sowie von Umweltstandards. Brigitte Hamm zieht eine skeptische Zwischenbilanz dieses Projektes nach Abschluss der Pilotphase im Oktober 2001. Sie macht Vorschläge für mögliche Verbesserungen, die den Pakt zu einem effektiven Instrument von Global Governance werden lassen könnten.

Auch der Beitrag von Thomas Fitschen vom Auswärtigen Amt widmet sich dem *Global Compact*. Er zeigt, dass die Bundesregierung diesem Projekt und *Public-Private Partnership* insgesamt sehr positiv gegenüber steht. Sie wurde selbst initiativ, um die Unterstützung für dieses Vorhaben innerhalb der Vereinten Nationen zu verbreitern.

Brigitte Hamm (Hrsg.)

Klaus Hüfner
PRIVATE-PUBLIC PARTNER-
SHIP IM SYSTEM DER
VEREINTEN NATIONEN¹

1. Einleitung

Private-Public Partnership im System der Vereinten Nationen (VN-System) ist zu einem zentralen Thema geworden, seit Kofi Annan sein Amt am 1. Januar 1997 antrat. In seiner Rede vier Wochen später vor dem World Economic Forum in Davos betonte er:

„Today, market capitalism has no rival ... In today's world, the private sector is the dominant engine of growth; the principal creator of value and wealth ... This is why I call today for a new partnership among governments, the private sector, and the international community.“

1997/1998 bemühte sich Annan dann um einen verstärkten Dialog mit dem Privatsektor, wobei ihn insbesondere Maurice Strong (Kanada) beriet, der selbst aus der Privatwirtschaft kommt, aber seit Anfang der 70er Jahre in unterschiedlichen Funktionen (vor allem im Umweltbereich) für die Vereinten Nationen (VN) arbeitet. In seiner zweiten Rede vor dem World Economic Forum Ende Januar 1998 postulierte Annan „Märkte für eine bessere Welt“ und sprach von

der Interdependenz der Interessen beider Seiten:

„Flourierende Märkte und menschliche Sicherheit gehören zusammen; ohne das eine werden wir auch das andere nicht erreichen.“

Er bezeichnete die Stärkung einer Partnerschaft zwischen dem Privatsektor und den Vereinten Nationen als eine der Prioritäten während seiner Amtszeit als Generalsekretär.

Bei seiner dritten Rede vor dem World Economic Forum am 31. Januar 1999 schlug Kofi Annan in Davos einen *Global Compact* mit der Wirtschaft vor, mit gemeinsamen Werten und Prinzipien in den Bereichen Menschenrechte, Arbeitsbeziehungen und Umwelt.²

Zwischen dem VN-System, bestehend aus u. a. 14 Spezialorganen und 16 Sonderorganisationen, und der Privatwirtschaft existieren bereits vielfältige Beziehungen. Sie sind komplexer Natur und bedürfen einer umfassenden Analyse, die auf unterschiedlichen Ebenen erfolgen muss. Dabei sind unter anderem folgende Fragen zu beantworten:

- Sind die allgemeinen Zielsetzungen - hier: Schaffung des Weltfriedens und einer dafür notwendigen, allumfassenden „menschenwürdigen Sicherheit“, dort: höchstmögliche private Gewinnerzielung unter optimaler Ausnutzung weltweit bestehender, wirtschaftlich zu nutzender Unterschiede – überhaupt miteinander kompatibel?

¹ Erweiterte Fassung eines Thesenpapiers, das am 27. März 2001 in München auf einer Informationsveranstaltung der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen und der Industrie- und Handelskammer für München und Oberbayern zum Thema „Wie funktioniert das UN-Beschaffungswesen?“ vorgetragen wurde.

² Vgl. die Beiträge von Brigitte Hamm und Thomas Fitschen in diesem INEF-Report.

- Wie groß ist der Regelungsbedarf einer sich zunehmend globalisierenden Weltwirtschaft einerseits im Interesse der Regierungen, andererseits im Interesse der Privatwirtschaft, insbesondere der multinationalen Konzerne?
- Welche „Eckdaten“ gibt es aus Sicht des VN-Systems, die es bei einer partnerschaftlichen Kooperation zu beachten gilt? Wie allgemein gehalten müssen sie für die Vereinten Nationen, wie speziell für einzelne Institutionen des VN-Systems, z. B. die Weltgesundheitsorganisation (WHO) oder das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF), sein?
- Wie stark kann/muss die Partnerschaft mit der Wirtschaft institutionalisiert sein? Wie verhalten sich die Regierungen, wie die so genannten Non-profit-Nichtregierungsorganisationen (NRO) dazu?
- Welche Veränderungen sind in den Bürokratien des VN-Systems notwendig – Stichwort: neue Management-Kulturen, um sowohl mit der Privatwirtschaft als auch mit den nationalstaatlichen Bürokratien partnerschaftlich und effizient kommunizieren und kooperieren zu können?
- Wie muss das VN-System diese Partnerschaft sowohl mit der Privatwirtschaft als auch mit den nicht auf Gewinn ausgerichteten NRO, z. B. im Menschenrechts- und Umweltbereich, institutionalisieren?

Zu all diesen Fragen gibt es noch keine ausreichenden Antworten; vieles befindet sich „im Fluss“. Noch fehlt es an der notwendigen Transparenz bisheriger Interaktionsprozesse, die sich primär auf der ideologischen Goodwill-Ebene

abspielen, wobei alle Beteiligten sich einen „Gewinn“ versprechen. Aber es hat inzwischen eine intensive Diskussion begonnen; fertige Konzepte liegen jedoch noch nicht auf dem Tisch. Dazu bedarf es der Definition einer gemeinsamen „Schnittmenge“ zwischen den Beteiligten, die höchst unterschiedliche kurz-, mittel- und langfristige Interessen und Erwartungen haben.

Darüber hinaus mangelt es an Strukturierungsmustern sowohl für die unterschiedlichen Kooperationsformen zwischen dem VN-System als auch hinsichtlich der Institutionalisierungsoptionen zwischen den Beteiligten, den Vereinten Nationen, ihren Mitgliedsstaaten, den bei der Vereinten Nationen mit einem Konsultativ-Status tätigen NRO und der Privatwirtschaft. Im folgenden werden erste Versuche einer solchen Strukturierung gemacht, um die Probleme einer Private-Public Partnership im VN-System im einzelnen aufzuzeigen.³

2. Unterschiedliche Formen der „Partnerschaft“

Bereits in der Charta existiert seit Gründung der Vereinten Nationen ein Mechanismus, welcher die Beziehungen zwischen dieser zwischenstaatlichen Organisation mit der Zivilgesellschaft regelt (Artikel 71 der Charta). Über sein Nebenorgan, den Ausschuss für Nichtregierungsorganisationen (NRO), entscheidet der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) über den Konsultativ-Status mit den Vereinten Nationen. Der Begriff

³ Die deutsche Position zu Private-Public Partnership diskutiert Thomas Fitschen in seinem Beitrag in diesem INEF-Report.

NRO ist hier weit definiert und umfasst auch Interessenvertretungen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-Organisationen, wie z. B. die International Chamber of Commerce (ICC) und die International Confederation of Free Trade Unions. Heute besitzen über 2000 NRO diesen Status, darunter sind etwa ein Zehntel Interessenverbände der Privatwirtschaft.

Diese weite Definition von NRO führt zu Konfusionen, wenn sie darunter den „privaten Sektor“ als Gesamtheit aller nicht-staatlichen Institutionen versteht. Im folgenden sollen darunter einschränkend die profitorientierten Wirtschaftsunternehmen („business community“) sowie deren Vertreter verstanden werden, die über Nicht-Profit-Organisationen, z. B. Industrie- und Handelskammern sowie Arbeitgeber-Organisationen oder auch Stiftungen („corporate philanthropic foundations“), ihre Interessen wahrnehmen. Demgegenüber ist die „Zivilgesellschaft“ weiter gefasst und schließt – neben der Privatwirtschaft – auch die nicht-profitorientierten nationalen und internationalen NRO mit ein.

Die Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und der privaten Wirtschaft können höchst unterschiedliche Formen annehmen. Sie werden häufig als „Partnerschaften“ bezeichnet. Dies führt dann aber – wegen des hohen normativen Gehaltes des Begriffes - zu grundsätzlichen Missverständnissen. Im folgenden wird von unterschiedlichen Formen der Beziehungen oder Zusammenarbeit ausgegangen:

a) Kommerzielle Beziehungen

Hier handelt es sich vor allem um den Kauf von Gütern und Dienstleistungen, die notwendig sind, um die Aufgaben der Sekretariate der verschiedenen Einrichtungen des VN-Systems zu erfüllen. Konkret handelt es sich neben den Routine-Arbeiten vor allem um die Umsetzung der von den Mitgliedstaaten verabschiedeten Arbeitsprogramme. Es sind also reine „Geschäftspartnerschaften“, die über Ausschreibungen einzelner Institutionen des VN-Systems erfolgen, so dass die Unternehmen untereinander in Konkurrenz stehen.

b) Institutionelle Zusammenarbeit

Innerhalb des VN-Systems gibt es eine Reihe von „ökonomischen“ Institutionen, deren Objekt-Bereich „die (Welt-)Wirtschaft“ ist, z. B. ILO, UNCTAD, UNIDO, UNDP sowie die Weltbank-Tochter IFC (zur IFC vgl. Woicke 1999).⁴ Die institutionelle Zusammenarbeit reicht von der Mitgliedschaft (etwa Arbeitgeber-Vertreter in den nationalen Delegationen der Mitgliedstaaten in der ILO) bis zur Ad-hoc-Mitgliedschaft in nationalen Delegationen auf Konferenzen des VN-Systems und NRO-Mitgliedschaften der Dachverbände in Institutionen des VN-

⁴ ILO – International Labour Organization (Internationale Arbeitsorganisation); UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development (VN-Konferenz über Welthandel und Entwicklung); UNIDO – United Nations Industrial Development Organization (VN-Organisation für industrielle Entwicklung); UNDP – United Nations Development Programme (VN-Entwicklungsprogramm); IFC – International Finance Corporation (Internationale Finanz-Corporation).

Systems (z. B. beim ECOSOC). Sehr eng verbunden mit dieser Konsultations- und Kooperations-ebene ist

c) die normativ-regulierende Zusammenarbeit

Sie ergibt sich zwangsweise aus der Einhaltung und Überwachung von Beschlüssen, Konventionen und Verträgen, die direkt oder indirekt die Privatwirtschaft betreffen. Zu den direkten Normen zählen z. B. die internationale Gesetzgebung zu kommerziellen Transaktionen, der Schutz der intellektuellen Eigentumsrechte von Unternehmen sowie das Verbot von Kinderarbeit. Aber auch die „indirekten“ Normen, für deren Einhaltung die Vertragsparteien, d. h. die Regierungen der Mitgliedsstaaten verantwortlich sind, tangieren die Privatwirtschaft: z. B. die relevanten Vorschriften in den VN-Menschenrechtskonventionen sowie den Konventionen zum Schutze der Umwelt.

d) Strategisch-kooperative Zusammenarbeit

Dieser Bereich, zu dem auch der *Global Compact* gehört, ist gegenwärtig Gegenstand intensiver Diskussionen. Hier geht es um die so genannte privat-öffentliche Partnerschaft, die höchst unterschiedliche Formen angenommen hat, z. B.

- Image-Werbung von Unternehmen mit dem Logo der Vereinten Nationen, dem von UNICEF, der WHO, der VN-Organisation für Erziehung, Wissenschaft, Kultur und Kommunikation (UNESCO) oder von anderen Institutionen der Vereinten Nationen;

- finanzielle Beiträge oder Sachleistungen zu Fund-raising-Aktivitäten von Institutionen des VN-Systems;
- gemeinsame operative Aktivitäten mit dem VN-System nicht nur in aktuellen Krisensituationen, sondern darüber hinaus generell in der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit; sowie
- Aufbau so genannter Informations- und Lerngemeinschaften durch entsprechende Vernetzungen, das heißt neue Formen des Consulting-Managements, um einen Konsensus bei Planungsvorhaben unterschiedlicher Art zwischen den Beteiligten/Betroffenen herzustellen.

Diese Aktivitäten überlappen sich; eine deutliche Unterscheidung existiert in den amtlichen Texten der Vereinten Nationen noch nicht. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Privatwirtschaft diese Aktivitäten als „ein Paket“ versteht. Aber für das VN-System und deren Mitgliedstaaten sollte eine saubere Differenzierung sowohl funktional als auch strukturell von Interesse sein, um das Entstehen von zu vielen „Grauzonen“ zu verhindern. Denn darüber hinaus ist auf ein weiteres Problem hinzuweisen:

e) Mischformen

Hier handelt es sich um eine Kopplung von kommerziellen Beziehungen (a) und strategisch-kooperativer Zusammenarbeit (d). Sie kann - aus der Sicht der Unternehmen - zu einem „unlauteren Wettbewerb“ untereinander führen und für die Öffentlichkeit - bei der Betonung von strategisch-kooperativer Zusam-

menarbeit (d) und mangelnder Transparenz – eher „Augenwischerei“ bedeuten.

Die genannten unterschiedlichen Formen der Zusammenarbeit zwischen Vereinten Nationen und Privatwirtschaft werden im folgenden eingehender vorgestellt:

2.1. Kommerzielle Beziehungen

Mit der Wirtschaft existieren traditionsgemäß Beziehungen im Bereich der Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen. So nahmen die Beschaffungsmaßnahmen allein für VN-Friedensoperationen in der ersten Hälfte der 90er Jahre gewaltig zu, näherten sich 1993 und 1994 etwa 1,5 Mrd. US-Dollar und lagen 1995 bei über einer Mrd. US-Dollar. In dem gesamten Zeitraum ist die Lieferung von Gütern und Dienstleistungen an das VN-System (ohne Bretton-Woods-Institutionen) insgesamt von knapp 2 Mrd. US-Dollar 1991 auf 3,7 Mrd. US-Dollar im Jahre 1999 gestiegen (Wegweiser GmbH Berlin 2001). Diese beachtliche Steigerung machte eine grundlegende Umgestaltung des Beschaffungswesens der Institutionen des VN-Systems notwendig.

1994 entschloss sich UNDP, ein eigenes Büro für Projektdienstleistungen einzurichten (UNOPS; UN Office for Project Services; vgl. Joint Inspection Unit, 1998). Dieses Büro nahm 1995 seine Arbeit auf. Es handelt sich um ein unabhängiges Wirtschaftsunternehmen innerhalb der VN-Bürokratie, ist zuständig für Projekt-Management und -Durchführung und arbeitet nach dem Selbstfinanzierungsprinzip. UNOPS bietet seine Dienstleistungen den Vereinten Nationen und anderen multilateralen

Organisationen an und muss sich den ständig wandelnden Bedürfnissen seiner Klienten entsprechend anpassen sowie mit anderen privaten Anbietern konkurrieren. 1997 erzielte UNOPS ein Netto-Einkommen in Höhe von 40,4 Mio. US-Dollar. Zwar handelt es sich um die bisher einzige sich selbst finanzierende Einrichtung im VN-System, aber es kann davon ausgegangen werden, dass in den kommenden Jahren auch andere Institutionen des VN-Systems eigene Kooperationsmuster mit der Privatwirtschaft zwecks Durchführung von Projekten in der technischen Zusammenarbeit entwickeln werden, die dann über reine kommerzielle Beziehungen hinausgehend andere Formen annehmen können, für die es noch keine transparenten Regelungen gibt.

2.2. Institutionelle und normativ-regulierende Zusammenarbeit

Oben wurde lediglich der Konsultativstatus von NRO bei den Vereinten Nationen über den ECOSOC erwähnt, aber es existieren auch formalisierte Konsultativ-Beziehungen sowohl zu den Spezialorganen als auch zu den Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, die – je nach Arbeitsgebiet – zu unterschiedlichen Formen der Zusammenarbeit führen, an denen auch Interessenverbände der Privatwirtschaft beteiligt sind.

Viele Institutionen des VN-Systems befassen sich mit ökonomischen Problemen auf regionaler und weltweiter Ebene; sie können daher als Wirtschaftsorganisationen des VN-Systems bezeichnet werden, weil ihr Objektbereich

entsprechend definiert ist. In ihnen sind die Mitgliedstaaten durch die nationalen Fachministerien, z. B. für Wirtschaft, Arbeit, Finanzen, vertreten, um u. a. an einer Verrechtlichung und Standardisierung, d. h. Sicherung und Vereinfachung kommerzieller Beziehungen mitzuwirken.

Von Beginn an hat sich das VN-System darum bemüht, im Interesse der wirtschaftlichen Beziehungen und des reibungslosen, rechtlich abgesicherten Ablaufs geschäftlicher Beziehungen auf transnationaler, globaler Ebene eine Reihe von allgemeinverbindlichen Ordnungselementen einzuführen. Hierzu nur einige, wenige Beispiele:

- Schutz und Durchsetzung der intellektuellen Eigentumsrechte von Unternehmen, ermöglicht durch die Weltorganisation für den Schutz geistigen Eigentums (WIPO);
- Standardisierung von Technologien und Verfahren in den internationalen Geschäftsbeziehungen, durchgeführt durch die International Maritime Organization (IMO), die International Civil Aviation Organization (ICAO), die International Telecommunication Union (ITU) und den Weltpostverein (UPU);
- internationale Gesetzgebung zu kommerziellen Transaktionen durch die UN Commission on International Trade;
- Abkommen, um Schäden beim Transit von Fahrzeugen, Gütern und Informationen zu verhindern (IMO, ICAO, ITU, UPU);
- sollte es zu Unfällen kommen, können Unternehmen Kompensationsansprüche stellen (UN Commission on

International Trade, IMO und ICAO); und schließlich

- Sammlung und standardisierte Aufbereitung von Wirtschaftsinformationen aller Art; auf diesem Gebiet sind fast alle Institutionen der Vereinten Nationen aktiv (Zacher 1999: 14).

Mit anderen Worten: die Privatwirtschaft hat für ihre internationalen Geschäfte dem VN-System ein außerordentlich hohes Maß an Rechtssicherheit zu verdanken, das ihr im gegenwärtigen Globalisierungsprozess von höchstem Nutzen ist. Dies gilt insbesondere für die multinationalen Konzerne.

2.3. Strategisch-kooperative Zusammenarbeit

Die Beziehungen des VN-Systems mit der Wirtschaft reichen heute weiter und erstrecken sich auch auf kostenlose technische Beratung, Experten, Politik-Beratung und – neuerdings in zunehmendem Maße – auf allgemeine Unterstützungsmaßnahmen für das VN-System. Mit dem Ende des Kalten Krieges 1989 und der zunehmenden wirtschaftlichen Globalisierung in den 90er Jahren gewannen diese Beziehungen eine neue Qualität, die es noch zu institutionalisieren gilt, obwohl die Geschichte des VN-Systems bereits einige Modelle aufweist.

Beispielhaft sei hier das Modell der Dreigliedrigkeit der bereits 1919 gegründeten Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) genannt, die seit 1946 als Sonderorganisation der Vereinten Nationen zur „VN-Familie“ gehört. Diese Dreigliedrigkeit ist - noch – einzigartig im VN-System: Nach dem Schlüssel

2:1:1 entscheiden in ihr gleichberechtigt zwei Regierungs- sowie je ein Arbeitgeber- und ein Arbeitnehmervertreter pro Mitgliedstaat in dem Plenarorgan, der alljährlich tagenden Internationalen Arbeitskonferenz, sowie in dem Exekutivorgan, dem Verwaltungsrat der Organisation. Aus heutiger Sicht kann die ILO als die erste Institutionalisierung einer Private-Public Partnership im VN-System bezeichnet werden. Eine Frage lautet daher, ob und inwieweit dieses ILO-Modell auch auf andere Institutionen des VN-System übertragen werden kann.

Die strategisch-kooperative Zusammenarbeit des VN-Systems mit der Privatwirtschaft ist in den einzelnen Institutionen höchst unterschiedlich ausgeprägt. Die Entwicklung bzw. Fortschreibung von entsprechenden Richtlinien, die gemeinsam für alle Teile des VN-Systems gelten sollen, ist noch nicht abgeschlossen. Einerseits geht es darum, allgemeinverbindliche Rahmenrichtlinien für alle Institutionen des VN-Systems zu verabschieden, andererseits muss jede Einrichtung innerhalb dieses Rahmens eigene, ziel- und aufgabenspezifische Richtlinien entwickeln, um vorhandene „Lücken“ zu schließen. Darüber hinaus müssen die Sekretariate des VN-Systems für diese Art von Zusammenarbeit einen neuen „Manager-Typ“ herausbilden bzw. neu rekrutieren und eine entsprechende Finanzierungstransparenz für die „Gewinnerwartungen“ herstellen (Kosten-Nutzen-Analysen).

Erste Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit ergeben sich bei der Abgrenzung des „Privatsektors“. Sollten

nur profitorientierte Unternehmen erfasst werden, wie es gegenwärtig UNICEF und Weltbank tun („partnership with business“), oder soll von einer umfassenden Definition der Zivilgesellschaft ausgegangen werden, um dann unter funktionalen Gesichtspunkten zu entscheiden, wann es sich um eine „nicht-profitorientierte“ Tätigkeit handelt? Hier lassen sich drei Kategorien von Aktivitäten der Privatwirtschaft unterscheiden, die sich allerdings teilweise überlappen können:

- Politische Aktivitäten im Sinne einer Förderung der Ziele und des Arbeitsprogramms einer VN-Institution;
- Werbung und Engagement für eine Institution (z. B.: „to enhance WHO’s role and image as the leading international public health authority“);
- Mobilisierung zusätzlicher finanzieller Ressourcen oder Sachleistungen („fund-raising“);

Beim Auswahlkriterium für eine Partnerschaft wird deutlich, dass bei einzelnen VN-Institutionen bestimmte Unternehmen von vornherein ausgeschlossen werden müssen:

- Hersteller von Tabakwaren und Waffen (UNDP, UNCTAD, WHO, UNICEF, UNOPS);
- Hersteller und Verkäufer von alkoholischen Getränken (UNICEF und UNCTAD);
- Hersteller, die Kinder beschäftigen oder umweltschädlich produzieren (UNDP, UNICEF).

Hier kann es zu Abgrenzungsproblemen verschiedener Art kommen, da multinationale Konzerne in ihren institutionellen

Verschachtelungen keinesfalls die notwendige Transparenz aufweisen, die eine eindeutige Auswahl erlaubt.

3. Eine Matrix der Beziehungen

Immer wieder wird kritisch hervorgehoben, dass in den Diskussionen über privat-öffentliche Partnerschaften Bemühungen fehlen, diese Beziehungen stärker zu systematisieren. Im folgenden soll ein erster Versuch gemacht werden, um einzelne Akteure zu identifizieren und dann zunächst einzelne bilaterale Beziehungen zu diskutieren.

Die vorliegende Matrix weist insgesamt 16 mögliche bilaterale Beziehungen auf, die sich jedoch auf sechs Beziehungsfelder reduzieren lassen, wenn wir in einem ersten Schritt (a) die – auch in diesem Zusammenhang keinesfalls konfliktfreien – Binnen-Beziehungen innerhalb des VN-Sekretariats und der Privatwirtschaft sowie unter den Mitgliedstaaten und den NRO außer acht lassen (Diagonale der Felder 11-44) und (b) die übrigen 12 Beziehungen zu sechs beiderseitigen Interaktionen zusammenfassen (z. B. die Felder 12 plus 21, etc.).

Abbildung 1: Beziehungen zwischen den Beteiligten

nach von	VN-Sekretariat	Mitgliedstaaten	Privatwirtschaft	NRO
VN-Sekretariat	11	21	31	41
Mitgliedstaaten	12	22	32	42
Privatwirtschaft	13	23	33	43
NRO	14	24	34	44

In Abbildung 1 werden die Beziehungen zwischen vier Beteiligten („stakeholders“) aufgezeigt; diese sind das VN-Sekretariat, die Mitgliedstaaten, die Privatwirtschaft und NRO. Dabei wird modellhaft nur ein Sekretariat des VN-Systems genannt (entsprechende Analysen müssten z. B. für die einzelnen Sonderorganisationen mit unterschiedlicher Aufgabenstellung und Mitgliedschaft gemacht werden); außerdem wird nur eine Entscheidungsebene angenommen (bei einem Mehr-Ebenen-Modell ergäbe sich eine weitaus komplexere Darstellungsweise).

Vor diesem Hintergrund interessieren uns die Beziehungen zwischen

- dem VN-Sekretariat und den Mitgliedstaaten (1), den NRO (2), der Privatwirtschaft (3),
- den Mitgliedstaaten und den NRO (4), der Privatwirtschaft (5) sowie
- den NRO und der Privatwirtschaft (6).

Die Beziehungen zwischen dem VN-Sekretariat (mit dem Generalsekretär an der Spitze) und den Mitgliedstaaten (1) sind in der Charta geregelt, handelt es sich doch bei den Vereinten Nationen um eine globale, zwischenstaatliche

Organisation, über deren Tätigkeiten die Mitgliedstaaten entscheiden. Aber über die Wege zur Erreichung der festgelegten Ziele, deren Finanzierungsbedarf und -aufteilung gibt es höchst divergierende Haltungen, insbesondere zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern, aber auch innerhalb dieser Gruppen. Deshalb sind Kompromisslösungen kurz- und mittelfristiger Art erforderlich; dies gilt auch für den Aufbau von privat-öffentlichen Partnerschaften durch das VN-Sekretariat, wobei Transparenz und Rechenschaftspflicht („accountability“) gegenüber den Mitgliedstaaten notwendige Voraussetzungen sind.

Auch für die konsultative Rolle der NRO (einschließlich der Interessenvertretungen der Privatwirtschaft) existieren Bestimmungen in der Charta (Artikel 71) sowie entsprechenden ECOSOC-Resolutionen, wobei insbesondere in den 90er Jahren einerseits ein Zugang zu allen Hauptorganen der Vereinten Nationen sowie andererseits ein höherer Grad an Transparenz bei den Entscheidungsprozessen dieser Organe bis hin zu institutionalisierten Mitwirkungsrechten von den NRO gefordert und teilweise eingelöst wurden (2), z. B. die monatlich stattfindenden Treffen mit dem Präsidenten des Sicherheitsrates.

Bisher fehlt eine Regelung der Beziehungen zwischen dem VN-Sekretariat und der Privatwirtschaft (3) analog zu den NRO. Unter Hinweis auf Artikel 55 der VN-Charta kann ein verstärktes Engagement der Privatwirtschaft gefordert werden – dies gilt insbesondere für die operative Ebene der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit unter Beachtung sozialer Standards und nachhal-

tiger Entwicklung. Aber die Zeitschrift „The Economist“ warnte kürzlich vor einem verstärkten sozialen Engagement, vor einer globalen Verantwortungsethik der Privatwirtschaft:

„When firms set themselves up as „good global citizens“, the next step is to demand common international standards on labour practices, pollution, and what have you. In a profoundly non-uniform world, uniform standards are a bad idea, especially for the poorest countries, which may be unable to support them economically. In seeking a level regulatory playing-field based on their ethical insights, rich-country „good global citizens“ limit competition, worsening the performance of the global economy as a whole and putting developing countries at a particular disadvantage“. (Economic Focus 2001: 84)

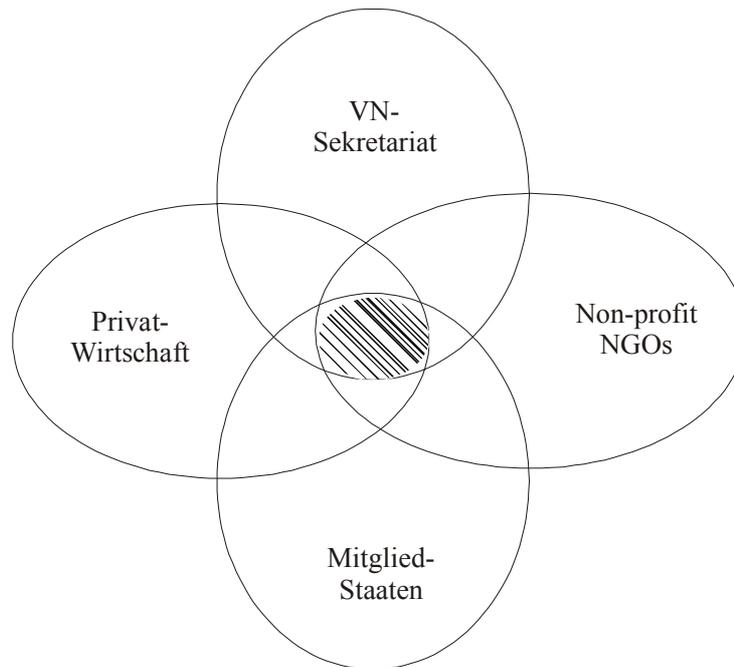
Die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den NRO (4) hängen vom Grad der Demokratisierung in den Einzelstaaten ab; anders ausgedrückt: je autoritärer die Staatsform, umso geringer sind die Gründungs- und Arbeitsmöglichkeiten von NRO. Eine dem entsprechende Haltung gegenüber den NRO kann auf der Ebene der Vereinten Nationen bei den Mitgliedstaaten beobachtet werden, wenn es z. B. um den Konsultativ-Status weiterer NRO geht.

Eine ähnliche Beziehung kann zwischen den Mitgliedstaaten und der Privatwirtschaft (5) beobachtet werden: Staaten mit marktwirtschaftlichen Strukturen räumen den privatwirtschaftlichen Akteuren einen höheren Stellenwert ein, auch an den Entscheidungsprozessen auf der VN-Ebene mitzuwirken.

Was die Beziehungen zwischen NRO und der Privatwirtschaft (6) anbetrifft, so sind hier die kritischen Stimmen insbesondere seitens der NRO nicht zu überhören, die - ausgehend von dem

Mit dieser knappen Analyse der bilateralen Beziehungen wird bereits deutlich, dass es untereinander zahlreiche Interessendivergenzen bis hin zu -konflikten gibt, die sich nicht ohne

Abbildung 2: Gemeinsame Schnittmenge der Beziehungen zwischen den Beteiligten



bestehenden Machtgefälle – vor allem die mangelnde Transparenz und unzureichende Partizipationsmöglichkeiten kritisieren. Dies gilt primär gegenüber den gegenwärtig über 66000 multinationalen Konzernen.⁵ Mit anderen Worten: Eine Kooperation im quadrilateralen Beziehungsgeflecht auf der VN-Ebene setzt eine Verbesserung der bilateralen Beziehungen zwischen NRO und Privatwirtschaft voraus. Dabei können sowohl das VN-Sekretariat als auch die Regierungen der Mitgliedstaaten über trilaterale Kooperationsmuster hilfreiche Schrittmacher-Dienste leisten.

weiteres auf einen gemeinsamen Nenner bringen lassen. Zwischen den vier Beteiligten muss eine gemeinsame Schnittmenge von Interessen und Kooperationsmöglichkeiten identifiziert werden (vgl. Abbildung 2). Zwar befinden wir uns in einem derartigen „Suchprozess“, aber es wird immer deutlicher, dass es für das VN-Sekretariat nicht möglich sein wird, ohne entsprechende Regelungen diejenigen Kooperationsformen der Private-Public Partnership zu finden, welche auf Konsens bei allen Beteiligten stößt. Dies wird bei einer aufgrund der Globalisierungsprozesse sich rapide verändernden Umwelt keine leichte Aufgabe sein.

⁵ Vgl. hierzu die Aufsätze von Bennis (2001), Paul (2001) und Utting (2000).

4. Einige Problemfelder

Eine der wichtigsten offenen Fragen berührt die Stellung der Mitgliedstaaten im VN-Gefüge. Die Mehrzahl VN-Institutionen sind zwischenstaatlich organisiert. Das heißt, die Regierungen – in zunehmendem Maße demokratisch legitimiert – besitzen in ihnen die alleinigen Entscheidungskompetenzen – sei es nach dem Prinzip „Ein Staat – eine Stimme“, sei es nach gewichteten Stimmrechten, wie z. B. in den Bretton-Woods-Institutionen, oder durch andere Formen der Abstimmungsmechanismen. Dementsprechend ist die Position einiger Mitgliedstaaten: eine privat-öffentliche Partnerschaft ist zwar zunehmend wichtig,

- aber sie darf nicht die zwischenstaatlichen Entscheidungsprozesse in den Vereinten Nationen in Frage stellen;
- aber die dadurch aufgebrachten zusätzlichen Ressourcen dürfen kein Ersatz für den aufgrund des gegenwärtigen nominalen Nullwachstums öffentlich, d. h. durch die Mitgliedstaaten finanzierten, real abnehmenden ordentlichen VN-Haushalt werden;
- aber die Risiken einer an privatwirtschaftlichen Profiten orientierten Wirtschaft dürfen nicht übersehen werden (vgl. hierzu den VN-Bericht A/56/323: 9-10).

Wenn aber die Wirtschaft in dem immer stärker globalisierten Umfeld auch in die politischen Diskussionen eingreifen will, können sich schwerwiegende Kompetenz-Konflikte ergeben, solange es nicht zu einer institutionalisierten Form – etwa im Sinne des obengenannten ILO-Modells – kommt. Zwar stehen die

westlichen Industrieländer einem verstärkten Engagement der Privatwirtschaft relativ offen gegenüber (allen voran die USA und Deutschland), aber dieses privatwirtschaftliche Engagement bedeutet tendenziell auch, dass ihr Einfluss auf die Politikgestaltung im VN-System abnehmen wird. Mit anderen Worten: die vorhandenen zwischenstaatlichen Entscheidungsmechanismen werden brüchig.

So ehrenwert auch die Motive des CNN-Gründers, Ted Turner, sein mögen, den Vereinten Nationen eine Milliarde US-Dollar zu spenden, das Geld steht dem VN-System nicht „zur freien Verfügung“. Vielmehr erfolgt die Zahlung in zehn Jahresraten an eine aus steuerrechtlichen Gründen in den USA ansässige Stiftung, deren Stiftungsrat über Einzelanträge von Institutionen des VN-Systems entscheidet. Damit ist weder gesichert, dass die von den Mitgliedstaaten beschlossenen Programme im geplanten Umfang durchgeführt werden, noch ist eine transparente und öffentlich kontrollierte Finanzierung durch die von den Mitgliedstaaten eingesetzten Gremien garantiert (Bennis 2001: 135-139).

Besonders groß sind die Empfindlichkeiten der Entwicklungsländer. Bisher bedeutete die öffentliche multilaterale Entwicklungshilfe der Geberländer an die VN-Spezialorgane, die als Zuschüsse vergeben werden, eine Einkommensumverteilung zugunsten der ärmsten der armen Entwicklungsländer. Diese ist überhaupt nicht vergleichbar mit den enorm angestiegenen privaten Transfers in Form von FDIs (Foreign Direct Investments) von 44 Mrd. US-Dollar Anfang der 90er Jahre auf 240 Mrd. US-

Dollar im Jahre 2000, die in konzentrierter Form als kommerzielle Darlehen in die wenigen so genannten Schwellenländer gehen, d. h. dorthin, wo die höchsten Renditen zu erwarten sind (Afrika insgesamt erhielt lediglich 5 Prozent; die 48 am wenigsten entwickelten Staaten müssen sich mit einem Prozent begnügen).

Die öffentliche, bi- und multilaterale Entwicklungshilfe mit einem Zuschuss-Element von mindestens 25 Prozent ging in den 90er Jahren von 57 auf 53 Mrd. US-Dollar zurück. Sie hat absolut und erst recht relativ abgenommen, so dass auch das in der Öffentlichkeit oftmals vorgebrachte Kompensationsargument eine Augenwischerei bedeutet. Mit anderen Worten: Die berechtigten Bedürfnisse der Entwicklungsländer, von denen ein großer Teil zunehmend in dem von den OECD-Industrieländern und wenigen Schwellen- und Transformationsländer dominierten Globalisierungsprozess marginalisiert wird, müssen an dem angestrebten Kooperationsmuster gleichberechtigt berücksichtigt werden.

Schließlich gehören zu der Zivilgesellschaft auch diejenigen NRO, welche als nicht-profitorientierte Organisationen vor allem im Menschenrechts-, Umwelt- und sozialen Entwicklungsbereich engagiert sind. Sie waren in den letzten Jahrzehnten die traditionellen Partner des VN-Systems gewesen, für dessen Stärkung sie sich stets eingesetzt haben. Ihr Verhältnis gegenüber der Wirtschaft und deren Interessen ist – milde ausgedrückt – kritisch-distanziert bis angespannt (hierzu ausführlich Paul 2001: 125-128).

Kofi Annans Bemühungen sollten daher darauf angelegt sein, alle drei

Partner an den runden Tisch zu bringen, um die Legitimität der Vereinten Nationen zu stärken. Es handelt sich um ein vierseitiges Beziehungsgeflecht, deren Funktionen zu definieren sind und für das eine institutionalisierte Form der Kommunikation und Kooperation gefunden werden muss. Ein rational zu steuernder Interessenausgleich muss gefunden werden – keine leichte, aber dennoch erstrebenswerte Aufgabe für den Generalsekretär.

Der von den Vereinten Nationen vorgelegte Bericht A/56/323 ist überwiegend deskriptiv; er nennt viele Beispiele neuer Partnerschaften mit der Privatwirtschaft, unterlässt es aber, Kosten-Nutzen-Analysen aus der Sicht der Vereinten Nationen durchzuführen. Es überwiegt die Hoffnung auf „potenziellen“ Nutzen für die Arbeit des VN-Systems.

Es ist zu früh, bereits von einem grundlegenden Wandel im Verhältnis Privatwirtschaft zum VN-System zu sprechen, wie z. B. Georg Kell (1999) es postuliert. Sicher haben das Ende des Kalten Krieges und die zunehmende wirtschaftliche Globalisierung den Prozess des Verhältnisses von „Staat und Markt“ in den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen beschleunigt verändert, wozu nicht zuletzt die politischen Konditionalitäten der Geber-Staaten und -Organisationen (vor allem der Bretton-Woods-Institutionen) beigetragen haben. Aber die angestrebten Kooperationsmuster lassen sich nicht ohne eine Strukturreform der Vereinten Nationen realisieren. Ob die Mitgliedstaaten sich dessen bewusst und dazu bereit sind, bleibt eine offene Frage.

5. Literatur

- Auswärtiges Amt (Hrsg.): *Neue Globale Partnerschaften*. Fünftes Forum Globale Fragen. Berlin, 25. - 26. Juni 2001. Berlin: Auswärtiges Amt, 2001.
- Bennis, Phyllis: Mit der Wirtschaft aus der Finanzkrise? Die drohende Vereinnahmung der UNO durch private Geldgeber, in: Brühl, Tanja, et al. (Hrsg.): *Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozeß*. Bonn: Dietz, 2001, 130-149.
- Economic Focus: Curse of the Ethical Executive. Why "Corporate Social Responsibility" is not a Welcome Fashion. In: *The Economist*, 17 November 2001.
- Joint Inspection Unit: *United Nations Office for Project Services (UNOPS): Broader Engagement with United Nations System Organizations*. Geneva: UN, 1998, 16 + 4 (JIU/REP/98/5).
- Joint Inspection Unit: *Private Sector Involvement and Cooperation with the United Nations System*. Geneva: UN, 1999, 26 (JIU/REP/99/6).
- Kell, Georg: Weltorganisation und Wirtschaftswelt. Globaler Pakt für das nächste Jahrhundert, in: *Vereinte Nationen* 47/5, Oktober 1999, 163-168.
- Paul, James A.: Der Weg zum Global Compact. Zur Annäherung von UNO und multinationalen Unternehmen, in: Brühl, Tanja, et al. (Hrsg.): *Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozeß*. Bonn: Dietz, 2001, 104-129.
- Tesner, Sandrine / Kell, Georg: *The United Nations and Business*. Houndmills: MacMillan, 2000.
- United Nations / General Assembly: *Cooperation Between the United Nations and All Relevant Partners, in Particular the Private Sector*. Report of the Secretary-General. New York: UN, 28. August 2001, 65 (UN Doc. A/56/323).
- United Nations / General Assembly: *Business and Development*. Report of the Secretary-General. New York: UN, 5. Oktober 2001, 14 (UN Doc. A/56/442).
- Utting, Peter: *UN-Business Partnerships: Whose Agenda Counts?* Geneva: UNRISD, 8. December 2000 (<http://www.unrisd.org>).
- Wegweiser GmbH Berlin (Hrsg.): *Beschaffungsmarkt Vereinte Nationen, Weltbank und ausgewählte NGOs. Tipps, Hintergründe, Kontakte für das Geschäft mit den wichtigsten Weltorganisationen*. Berlin: Wegweiser, 2001.
- Woicke, Peter L.: Geschäftszweck: Förderung des privaten Sektors. Die Internationale Finanz-Corporation (IFC), in: *Vereinte Nationen* 47/5, Oktober 1999, 157-162.
- Zacher, Mark W.: *The United Nations and Global Commerce*. New York: UN, 1999.

Brigitte Hamm

DER GLOBAL COMPACT – EINE BESTANDSAUFNAHME

1. Einleitung

Ethisches Handeln der Privatwirtschaft als eine Rahmenbedingung für die wirtschaftliche Globalisierung ist zu einem aktuellen Thema geworden. Dies zeigen die vielfältigen Diskussionen über so genannte *corporate social responsibility*, *corporate citizenship* oder Unternehmensethik.

Auf der globalen Ebene bildet der *Global Compact* die wohl bekannteste Initiative, um die Privatwirtschaft auf verantwortungsbewusstes Handeln, das international anerkannten Normen folgt, einzuschwören. Generalsekretär Kofi Annan stellte seine Überlegungen zu einem Pakt zwischen der Privatwirtschaft und den Vereinten Nationen erstmals auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos im Januar 1999 der internationalen Öffentlichkeit vor und erregte damit sogleich große Aufmerksamkeit. Am 26. Juli 2000 wurde der so genannte *Global Compact* in New York feierlich ins Leben gerufen.

Im Oktober 2001 wurde die mehr als einjährige Pilotphase des *Global Compact* beendet. Nach der Präsentation dieser Idee vor nunmehr drei Jahren und dem Abschluss der Pilotphase ist es Zeit für ein Resümee. Für eine Bewertung des *Global Compact* sind folgende Fragen von Interesse:

- Was ist der Global Compact?
- Wie ist die Pilotphase zu bewerten?

- Welche Erfordernisse müsste der *Global Compact* erfüllen, um ein Wirkungspotenzial - auch im Rahmen von Global Governance - zu entfalten?

2. Was ist der *Global Compact*?

Der *Global Compact* reiht sich ein in vielfältige Bestrebungen der Vereinten Nationen, die Beziehungen zur Privatwirtschaft zu verstärken.¹ Traditionell verlaufen diese Beziehungen vor allem über die ILO (International Labour Organization, Internationale Arbeitsorganisation, IAO), die mit ihrer tripartistischen Struktur Regierungen, Privatwirtschaft und die Gewerkschaften an einem Tisch zusammenführt. Daneben haben einige Verbände der Privatwirtschaft auch einen Beraterstatus beim ECOSOC (United Nations 2001: 20).

Neue Formen der Kooperation sind entweder institutionalisiert wie die Mitarbeit in Kommissionen oder eher informell, z. B. in Netzwerken, und verfolgen unterschiedliche Ziele. Diese Aktivitäten werden unter dem Stichwort der Public-Private Partnership oder auch PPP zusammengefasst (vgl. den Aufsatz von Klaus Hüfner in diesem INEF-Report). Sie sollen staatliche und zwischenstaatliche Aktivitäten ergänzen, aber nicht ersetzen. Eine neueres Beispiel für eine solche Kooperation ist der *Global Compact*.

¹ Die unterschiedlichen Initiativen sind einem Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen vom 28. August 2001 mit dem Titel: „Cooperation between the United Nations and all relevant partners, in particular the private sector“ dokumentiert (UN, General Assembly, A/56/323).

Der *Global Compact* umfasst neun allgemein gehaltene Prinzipien (vgl. Kasten: *Die neun Prinzipien des Global Compact*) zu den Themenfeldern Menschenrechte, Arbeitsrechte und Umwelt. Sie fußen auf zentralen internationalen Dokumenten, nämlich der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948, den von der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) verabschiedeten

Der *Global Compact* ist im eigentlichen Sinn kein Regelwerk und somit auch kein Verhaltenskodex wie z. B. die OECD-Leitsätze.² Vielmehr ist er als Dialog- und Lernforum konzipiert.³ Ziel des Lernforums ist es, gute Geschäftspraktiken von teilnehmenden Unternehmen (*good practice*), die mit den neun Prinzipien des *Global Compact* in Einklang stehen, zu identifizieren und zu

Die neun Prinzipien des *Global Compact*

Menschenrechte:

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

Arbeitsbeziehungen:

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

Umwelt:

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

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

Grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit von 1998 sowie der Rio-Erklärung von 1992, einschließlich der Agenda 21. Diese Texte enthalten klar umrissene Werte, zu denen sich alle Regierungen der Welt - zumindest in ihrer Rhetorik – bekennen. Zum Teil sind die in diesen Dokumenten niedergelegten Normen auch in völkerrechtlichen Verträgen verankert oder – wie Kernrechte aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte – als Völkergewohnheitsrecht für alle Staaten bindend.

² Ein Verhaltenskodex ist eine formelle Erklärung zu den Werten und Aktivitäten eines Unternehmens (und seiner Zulieferer). Er formuliert Mindeststandards, zu denen sich Unternehmen bekennen. Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen in ihrer revidierten Fassung vom 27. Juni 2000 stellen bisher „den einzigen multilateral anerkannten und umfassendsten Kodex dar, den Regierungen untereinander vereinbart haben“ (Chahoud 2001, 5).

³ Im Rahmen des *Global Compact* als Dialogforum werden zentrale Themen (u.a. in Arbeitsgruppen) diskutiert. Im letzten Jahr ging es um „Wirtschaft in Konfliktzonen“. Im Jahr 2002 befasst sich das Dialogforum

fördern.

Neben dem Generalsekretär gehören von Seiten der Vereinten Nationen das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte (UNHCHR), die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) und das UN-Umweltprogramm (UNEP) dem *Global Compact* an. Bei der Gründung traten rund 50 transnationale Konzerne, Unternehmen und Unternehmensverbände bei. Als zivilgesellschaftliche AkteurInnen beteiligen sich internationale Gewerkschaftsverbände und große internationale NRO aus dem Menschenrechts- und Umweltbereich.

2.1. Funktionsweise des *Global Compact*

Die Mitgliedschaft im Pakt ist freiwillig. Jedes Unternehmen kann im Prinzip teilnehmen. Dennoch gibt es gewisse Regeln für die Mitgliedschaft. Sie sind niedergelegt in den Richtlinien für die Kooperation zwischen den Vereinten Nationen und der Privatwirtschaft (United Nations 2000), die der Generalsekretär am 17. Juli 2000 – also kurz vor der offiziellen Gründung des *Global Compact* – veröffentlichte. Neben allgemeinen Grundsätzen widmet sich der Abschnitt „Auswahl der Partner“ explizit dem *Global Compact*. Unter Punkt 12c) heißt es, dass Unternehmen nicht Mitglied im Pakt werden können, wenn sie

- in Menschenrechtsverletzungen verwickelt sind,
- Zwangs- oder Kinderarbeit (entsprechend der ILO-Konvention 182) tolerieren,

- in den Verkauf oder die Herstellung von Antipersonenminen oder ihrer Einzelteile verwickelt sind,
- oder in anderer Weise gegen relevante Verpflichtungen und Verantwortungen der Vereinten Nationen verstoßen.

2.2. Anforderungen an die privatwirtschaftlichen Paktmitglieder

Die Teilnahme am *Global Compact* stellt spezifische Anforderungen an die Unternehmen:

- Die Unternehmensleitung wendet sich in einem persönlichen Brief an den Generalsekretär und erklärt den Beitrittswunsch des Unternehmens.
- Das Unternehmen gibt eine eindeutige Unterstützungserklärung für den Pakt und seine Grundsätze ab und setzt sich öffentlich für ihn ein.
- Das Unternehmen verpflichtet sich, einmal im Jahr auf der Internetseite (www.unglobalcompact.org) ein konkretes Beispiel der bei der Umsetzung der Prinzipien erzielten Fortschritte und gemachten Erfahrungen – sei es durch Änderungen in der internen Unternehmensführung oder durch konkrete betriebliche Erfahrungen – zu veröffentlichen. Diese dienen als Basis für den Erfahrungsaustausch im Rahmen des Paktes als Lernforum. Das *Global Compact* Büro in New York wird zwar eine vertrauliche Durchsicht eingereicherter Berichte vornehmen und einem Unternehmen möglicherweise Änderungsvorschläge unterbreiten, aber letztlich liegt die Verantwortung bei den Unternehmen. Diese Berichte können eines, mehrere oder auch alle

mit dem Thema „Wirtschaft und nachhaltige Entwicklung“.

neun Prinzipien thematisieren. Auf der Internetseite des *Global Compact* werden die Berichte von teilnehmenden Unternehmen, der Austausch zwischen den Paktteilnehmern sowie wissenschaftliche Bewertungen und Forschungsergebnisse veröffentlicht. Eine solche Veröffentlichung war erstmals für den Oktober 2001 vorgesehen (vgl. Abschnitt 3 „Der Abschluss der Pilotphase“ in diesem Beitrag).

- Das Unternehmen soll sich in Partnerschaft mit UN-Organisationen bei Vorhaben engagieren, die der Umsetzung der Prinzipien dienen, oder in strategische Partnerschaften zur Förderung großer UN-Ziele wie etwa der Beseitigung der Armut eintreten (vgl. den Aufsatz von Klaus Hüfner in diesem INEF-Report).

2.3. Die Verwendung des UN-Logos

Zunächst war unklar, ob Unternehmen nur aufgrund ihrer Mitgliedschaft im *Global Compact* mit dem UN-Logo für sich werben dürfen. Dies wäre ein Novum gewesen, weil der Generalsekretär bisher nur modifizierte UN-Logoformen vergeben hat. Vor allem NRO (z. B. TRAC 2000) fürchteten um den guten Namen und das Ansehen der Vereinten Nationen, wenn das Logo von der Privatwirtschaft verwendet würde.

Doch der Gebrauch von Namen und Emblem der Vereinten Nationen wird in Sektion V der oben genannten Richtlinien für die Kooperation zwischen den Vereinten Nationen und der Privatwirtschaft geregelt. Dort heißt es im Abschnitt 16, dass

- eine privatwirtschaftliche Unternehmung unter bestimmten Bedingungen autorisiert werden kann, das UN-Logo zu verwenden, und zwar
- wenn der Hauptzweck der ist, die Ziele und -Aktivitäten der Organisation zu unterstützen oder Mittel anzuwerben. Es darf also nicht für eigene Ziele verwendet werden.

Zuständig für die Vergabe des UN-Logos ist das *Office of Legal Affairs* (OLA). Grundlage für seine Entscheidungen bildet die Resolution 92 (I) der Generalversammlung aus dem Jahr 1946, die auch der Bezugspunkt für den Einsatz des Logos im Rahmen des *Global Compact* ist. Diese klaren Richtlinien schließen die automatische Vergabe des UN-Logos beim Beitritt zum *Global Compact* aus. Indirekt besteht jedoch eine Verknüpfung durch Links zu einzelnen Unternehmen auf der *Global Compact* website der Vereinten Nationen.

2.4. Zusammenfassung

Der *Global Compact* ist kein Verhaltenskodex, weil er keine Regeln für unternehmerisches Verhalten formuliert. Vielmehr dienen die neun allgemein gehaltenen Prinzipien als Orientierungsgrundlage und Rahmen für den *Global Compact* als Dialog- und Lernforum. Ziel ist nicht die Kritik oder Bloßstellung von Unternehmen, die gegen die Prinzipien verstoßen, sondern das Lernen von positiven Erfahrungen und Beispielen (*good practice*). In dieser Konzeption soll der Pakt einen offenen Dialog ermöglichen, der vor allem zwischen Vereinten Nationen und Privatwirtschaft, aber auch den anderen Pakt-

teilnehmern stattfinden soll. Eine solche offene Dialogform stellt ein Novum in der Arbeit der Vereinten Nationen dar.

3. Der Abschluss der Pilotphase

Am 29. - 30. Oktober 2001 fand eine **Global Compact Learning Network Conference** im British Petrol Training Centre in London statt. Die Konferenz sollte ursprünglich an der University of Warwick stattfinden, wo die Corporate Citizenship Unit der Warwick Business School ihren Sitz hat, die zunächst für die wissenschaftliche Begleitung des *Global Compact* Projektes und für die Erstellung einer Informationsbank über *good practice* ausgewählt worden war. Für Ende Juli 2001 wurde auf der Warwick Business School Internetseite eine *United Nations Global Compact Learning Website* angekündigt, wo Unternehmensberichte mit Kommentaren aus Warwick erscheinen sollten. Diese Seite existierte jedoch bis zum Jahresende 2001 nicht. Auch eine angegebene E-mail-Adresse funktioniert nicht. Als ähnlich unaktualisiert erwies sich bis Anfang Januar 2002 ebenfalls die Internetseite des *Global Compact*.

Am 4. Januar 2002 endlich wurde eine Zusammenfassung der Konferenz ins Netz gestellt, worin der Abschluss der Pilotphase bekannt gegeben wurde. Danach sind während der Pilotphase nur 30 Unternehmensberichte eingereicht worden, von denen kein einziger – nach unabhängiger Experteneinschätzung – den *case study* Richtlinien des *Global Compact* Büros entsprach. 15, also die Hälfte der eingereichten Berichte, nahmen nicht einmal explizit Bezug auf die neun Prinzipien des Paktes. Die meisten

der eingereichten Berichte stammen von Unternehmen im Bereich der Rohstoffgewinnung und der verarbeitenden Industrie. 14 der *case studies* thematisierten Umwelt, 5 Gesundheit, 4 Arbeitsrechte, 3 Infrastruktur, 2 Korruption und zwei weitere Erziehung/Ausbildung.

Die vier Berichte zum Thema Menschenrechte bewerten Elisabeth Strohscheidt und Mathias John (2002: 10) von Amnesty International Deutschland als „[...] aus menschenrechtlicher Sicht eher enttäuschend“. Dazu zählt auch ein Bericht von SAP über eine Initiative des Unternehmens, in Nigeria eine Koalition von Firmen aufzubauen, die mit Hilfe eines Integritätskodex zur Korruptionsbekämpfung beitragen soll.

Weiter berichtet das *Global Compact* Büro, dass es den Unternehmen offensichtlich Schwierigkeiten bereite, die Priorität der Verantwortung für *corporate citizenship* gegenüber ihrer Gewinnorientierung überzeugend darzulegen. Auch sei die geplante Mehrfachkommentierung durch zivilgesellschaftliche TeilnehmerInnen am *Global Compact* nicht praktikabel; die Eingaben waren zu wenig strukturiert.

In der Zwischenzeit – möglicherweise aus Anlass des im Februar 2002 in New York abgehaltenen Weltwirtschaftsforums – wurde die *Global Compact* Internetseite weiter aktualisiert. Nunmehr liegen (Stand Anfang März 2002) 44 Unternehmensberichte vor, die namentlich aufgeführt werden, wobei die meisten dieser Berichte über das Netz abrufbar sind. Es handelt sich häufig um 7-seitige (z. T. ältere) Berichte, die vor allem die Erfolge der Unternehmen dokumentieren. Eine kritische Kommen-

tierung dieser Berichte durch NRO oder durch die Wissenschaft, wie es bei der Errichtung des Paktes angekündigt wurde, findet im Internet jedoch nicht statt.

3.1. Konsequenzen aus der Pilotphase

Verschiedene Maßnahmen sollen nach Abschluss der Pilotphase dazu beitragen, das Niveau des Paktes zu verbessern.

So wird in Zukunft zwischen Beispielen (*examples*) und *case studies* unterschieden. Letztere sind anspruchsvoller und optional. Erstere müssen alle Teilnehmer einmal im Jahr einreichen, sie werden direkt ins Netz gestellt, haben ein klares Format und dürfen nicht mehr als 250 Wörter umfassen. Zwei Fragen müssen darin eindeutig beantwortet werden:

1. Welche Aktivitäten hat ein Unternehmen ergriffen, um die *Global Compact* Prinzipien zu unterstützen?
2. Was sind die Ergebnisse?

Als weitere Maßnahme, die allerdings noch sehr allgemein klingt, soll zukünftig ein Schwerpunkt auf nationale Lernforen gelegt werden. Dadurch sollen nationale Besonderheiten stärkere Berücksichtigung finden. Die wissenschaftliche Begleitung durch Warwick soll durch eine neue akademische Infrastruktur in Ländern des Nordens und des Südens ersetzt werden. Sektorale und thematische Analysen sollen gestärkt und unterstützt werden. Jährliche Treffen sollen stattfinden.

Zusätzlich wurde eine Kooperation mit der *Global Reporting Initiative* (GRI) vereinbart. Diese Initiative wurde

1997 von UNEP gemeinsam mit der Coalition for Environmentally Responsible Economies gestartet. Sie soll eine einheitliche und standardisierte Berichterstattung aller Stakeholder⁴ zu wirtschaftlichen, Umwelt- und sozialen Fragen ermöglichen. Die Richtlinien für diese Berichterstattung wurden im Jahr 2000 überarbeitet. Die Kooperation mit dem *Global Compact* ist eine doppelte. Zum einen können Unternehmen ihre Teilnahme an der GRI als ein Beispiel für ihr Eintreten für den *Global Compact* anführen. Zum anderen sollen die GRI-Leitsätze die Unternehmen in ihrer Berichterstattung für den *Global Compact* unterstützen.

3.2. Die Errichtung eines Beirats für den *Global Compact*

Im Januar 2002 – offiziell als Antwort auf das Wachstum des *Global Compact* und seinen Erfolg – richtete Kofi Annan einen *Advisory Council* für den *Global Compact* ein. Am 8. Januar lud der Generalsekretär zur konstituierenden Sitzung des Gremiums in New York ein. Dieser Beirat setzt sich aus 17 Führungspersonen - zehn aus der Wirtschaft, zwei von den Gewerkschaften sowie schließlich fünf Personen von NRO und aus der Wissenschaft - zusammen. Sie nehmen als unabhängige ExpertInnen

⁴ Als Stakeholder gelten Einzelpersonen, Gemeinschaften und Organisationen, die die Geschäftstätigkeit eines Unternehmens beeinflussen oder von dieser beeinflusst werden. Man trennt interne (die Belegschaft) von externen Stakeholdern (Kunden, Zulieferer, Anteilseigner, Investoren, lokale Gemeinschaften, NRO) (EU-Kommission 2001: 30). Stakeholder sind zu unterscheiden von den Shareholdern, also den Anteilseignern oder Aktionären.

und nicht als VertreterInnen ihrer Organisationen teil und sollen zwei bis drei Jahre in diesem Beratergremium mitarbeiten (vgl. Kasten *Beirat für den Global Compact*). Der Beirat wird zweimal im Jahr förmliche Treffen abhalten. VertreterInnen (*Permanent Representatives*) aus fünf UN-Mitgliedstaaten des Nordens und Südens unterstützen ihn als BeobachterInnen, wobei aber nicht klar ist, um welche Länder es sich zur Zeit handelt.

Der Beirat wird als erstes Gremium innerhalb der Vereinten Nationen beschrieben, das AktivistInnen und Führungskräfte aus der Privatwirtschaft zusammenführt (Note No. 5705, 7 Janu-

ary 2002). Er soll sich den zentralen Fragen der Steuerung (*governance*) und Strategie widmen und zwar langfristigen Kernfragen, um die Initiative des *Global Compact* zu stärken. Hauptaufgaben des Gremiums liegen in Bereichen, die als Problemfelder erkannt sind, nämlich

- die Standards für die Mitgliedschaft im Pakt zu verbessern, um seine Effizienz zu steigern und seine Integrität zu sichern,
- die einzelnen Mitglieder des Paktes, den Generalsekretär und seinen MitarbeiterInnen-Stab in Kernfragen der Strategie und Politik zu beraten,
- Maßnahmen zu entwickeln, damit das Engagement von Vorstandsmit-

Beirat (*Advisory Council*) für den *Global Compact*

Privatwirtschaft:

- Rolf-E. Breuer, Vorstandschef, Deutschen Bank AG;
- Robert Hormats, stellvertretender Vorsitzender, Goldman Sachs;
- Sam Jonah, Generaldirektor, Ashanti Goldfields Company Limited;
- Namakau Kaingu, Vorstandschef, Kaingu Mines;
- Barbara Krumsiek, Präsidentin und Vorstandschefin, Calvert Group, Ltd.;
- Sir Mark M. Moody-Stewart, Vorstandschef im Ruhestand, Royal Dutch Shell;
- N. R. Narayana Murthy, Vorsitzender und Vorstandschef, Infosys Technologies Limited;
- Wolfgang Sauer, Vorstandschef im Ruhestand, VW do Brazil;
- Marjorie Scardino, Vorstandschefin, Pearson;
- Marjorie Yang, Vorsitzende, Esquel Group of Companies.

Gewerkschaften:

- Fred Higgs, Generalsekretär, International Federation of Chemical, Energy, Mine and General Workers' Unions;
- Bill Jordan, Generalsekretär, International Confederation of Free Trade Unions.

NRO / Wissenschaft:

- Irene Khan, Generalsekretärin, Amnesty International;
- Jessica Matthews, Präsidentin, Carnegie Endowment for International Peace;
- Professor John Ruggie, Harvard University's Kennedy School of Government;
- Achim Steiner, Generaldirektor, World Conservation Union (IUCN);
- Sophia Tickell, Politikberaterin, Oxfam.

Quelle: United Nations (2002) Note to Correspondents: Secretary-General to convene first meeting of global compact, advisory council at headquarters, 8 January, Note No. 5705, 7 January 2002

gliedern, die dem Pakt beigetreten sind, nicht nachlässt,

- Unternehmensverhalten, das inkonsistent mit dem Geist des *Global Compact* ist, zu bestimmen.

3.3. Zusammenfassung der Pilotphase

Insgesamt ist die Bilanz der Pilotphase ambivalent und zeigt, wie sehr das Projekt noch am Anfang steht. Die nach Abschluss der Pilotphase ergriffenen Maßnahmen versuchen, dieser Situation Rechnung zu tragen. So müssen in Zukunft alle beteiligten Unternehmen zumindest einmal im Jahr verpflichtend Beispiele (*examples*) ihrer Bemühungen zur Umsetzung der Prinzipien des *Global Compact* einreichen. Allerdings wirft bereits der Umfang dieser Texte, die nicht mehr als 250 Wörter umfassen dürfen, Fragen nach ihrem Gehalt auf.

Wesentlich erscheint die Errichtung eines Beirats für den *Global Compact*, der das Vorhaben kritisch und konstruktiv begleiten soll. Wenn es ihm gelingt, die Kriterien für die Aufnahme und möglicherweise auch den Ausschluss von Unternehmen aus dem Pakt zu schärfen, würde dies den *Global Compact* insgesamt stärken.

4. Der *Global Compact* als Instrument von *Global Governance*

Das Besondere am *Global Compact* ist seine Offenheit als Dialog- und Lernforum. John Ruggie (2001), der geistige Vater des *Global Compact*, kennzeichnet den Pakt als ein Element von und Instrument für *Global Governance*.

Unter *governance* wird gemeinhin Steuerung oder Regulierung verstanden. Es geht um die Organisierung kollektiven Handelns und der zugrunde liegenden Strukturen, d. h. die Art, wie Regeln aufgestellt und Autorität in der Welt ausgeübt wird (Hildebrandt 2001: 6). Bei *Global Governance* geht es darum, Steuerungsdefizite der nationalen und internationalen Politik, die im Gefolge des Globalisierungsprozesses in vielen Politikfeldern immer stärker hervortreten, durch das Zusammenwirken staatlicher und nicht-staatlicher AkteurInnen auf unterschiedlichen Politikebenen auszugleichen. *Global Governance* geht von der Erkenntnis aus, dass globale Politik nicht länger allein auf Nationalstaaten und internationale Organisationen bauen kann, um erfolgreich globale Probleme zu bearbeiten, die nicht vor den Grenzen einzelner Nationalstaaten Halt machen. Solchermaßen entgrenzte Problemlagen erfordern neue Wege und Mittel der Steuerung. *Global Governance* ist eine Mehrebenen- und Multiakteurspolitik. Die unterschiedlichen Politikebenen, von der globalen bis hinunter zur lokalen, auf denen staatliche und nicht-staatliche AkteurInnen zusammenarbeiten, wirken aufeinander, verstärken und bedingen sich wechselseitig. Globale Lösungsvorschläge werden dabei umgesetzt in regionale, nationale und lokale Politik. Umgekehrt wirken regionale, nationale und lokale Erfahrungen zurück auf die globale Ebene.

Die globalisierte Wirtschaft, die ja das Thema des *Global Compact* ist, stellt im Prinzip ein wichtiges Feld für *Global Governance* dar, weil ihre Wirkungen global und durch nationale Gesetze nicht

mehr ausreichend zu regeln sind. Zugleich geht die Deregulierung der Wirtschaft mit einem tendenziellen Rückzug der Staaten aus diesem Bereich einher. Gesetzliche Bestimmungen - vor allem in Ländern des Südens - sind für die Geschäfte von transnationalen Konzernen entweder unzureichend oder sie fehlen in vielen Freihandels- und Sonderwirtschaftszonen völlig, wo spezielle Anreize und Erleichterungen Unternehmen zu Investitionen veranlassen sollen. Auch im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) sind Vereinbarungen über Sozial-, Umwelt- und Menschenrechtsstandards bisher am Widerstand vieler Entwicklungsländer, die solche Standards als Protektionismus verstehen und gegenüber den Industrieländern Wettbewerbsnachteile befürchten, gescheitert.

Der *Global Compact* will fehlende oder schwache Rahmenbedingungen der globalen Wirtschaft durch die freiwillige Übernahme grundlegender internationaler Werte durch die Privatwirtschaft ausgleichen. Dazu heißt es in einem offiziellen UN-Dokument zum *Global Compact*:

„Die Herausforderung des 21. Jahrhunderts besteht darin, allgemein gültige Werte zum Tragen zu bringen, die der Globalisierung ein menschliches Antlitz verleihen. [...] Der Globale Pakt ist eine Initiative, die ein nachhaltiges Wachstum im Kontext der Globalisierung gewährleisten soll, indem sie den genannten Katalog allgemein gültiger Werte fördert, die für die Befriedigung der sozioökonomischen Bedürfnisse aller Menschen jetzt und in Zukunft von wesentlicher Bedeutung sind. Ziel der

Initiative ist es, dem globalen Markt ein menschliches Antlitz zu verleihen.“⁵

Ruggie (2001) kennzeichnet den Pakt als interorganisationelles Netzwerk, das immer weitere AkteurInnen auf unterschiedlichen Handlungsebenen anspricht, sich ausweitet und verzweigt. „The Global Compact has adopted a learning model for inducing corporate change, in contrast to a more conventional regulatory approach; and it is a network form of organisation rather than the traditional hierarchical or bureaucratic form“, erläutert Ruggie (2001: 371). Somit bietet sich der *Global Compact* also nicht nur aufgrund seines Themas, sondern auch wegen seines Aufbaus als ein Instrument von *Global Governance* an. Seine Reichweite geht über die globale Ebene hinaus und hinunter bis zur lokalen, z. B. in konkreten Vereinbarungen oder lokalen Partnerschaftsprojekten.

Die Herausbildung einer neuen Kooperationskultur ist wesentlich für das Gelingen von *Global Governance*. Unterschiedliche AkteurInnen mit divergierenden Interessen und in unterschiedlichen Machtpositionen müssen dabei eine Bereitschaft für einen konstruktiven Dialog und für Kooperation entwickeln. Auch das Gelingen des *Global Compact* hängt entscheidend davon ab, ob die beteiligten AkteurInnen diese Plattform für einen solchen Dialog nutzen. Sein Erfolg hängt wesentlich von den Interessen ab, die die unterschiedlichen

⁵ Faltblatt: „Der globale Pakt. Gemeinsame Werte für den globalen Markt“, Informationszentrum der Vereinten Nationen, Bonn, ohne Jahr.

AkteurInnen einbringen. Letztlich geht es hier also um die Frage, inwiefern der *Global Compact* Wirksamkeit als Instrument von *Global Governance* entfalten kann.

4.1. Die Interessen der Vereinten Nationen

Das Verhältnis zwischen Vereinten Nationen und Privatwirtschaft war über viele Jahre hinweg kompliziert und distanziert. Die Interessen dieser beiden Akteure galten lange Zeit als konträr und unvereinbar. So sorgte beispielsweise die Internationale Industrie- und Handelskammer (International Chamber of Commerce, ICC), die heute von Seiten der Privatwirtschaft das Projekt *Global Compact* vorantreibt, zusammen mit anderen unternehmerfreundlichen Organisationen dafür, dass auf dem Erdgipfel 1992 in Rio kein verbindlicher Verhaltenskodex für multinationale Unternehmen als Teil des Abschlussdokumentes verabschiedet werden konnte (vgl. Paul 2001: 111f).

Mit Kofi Annan als Generalsekretär rückte das Verhältnis der Staatenorganisation zur Privatwirtschaft stärker ins Blickfeld. Es ist sein persönliches Ziel, die Beziehungen der Vereinten Nationen mit der Privatwirtschaft zu verbessern (vgl. den Aufsatz von Klaus Hüfner in diesem INEF-Report). Der *Global Compact* soll das Ansehen der Vereinten Nationen auch bei der Privatwirtschaft stärken. Weiter geht es beim *Global Compact* darum, die traditionellen Einflussbereiche der Vereinten Nationen, die nach Kell und Ruggie (1999) eher auf den weichen Gebieten der Umwelt, der Arbeits- und Menschenrechtsstan-

dards liegen, zu behaupten und auszubauen.

Letztlich stellt die Orientierung auf die Wirtschaft aber den Versuch der Vereinten Nationen dar, angesichts neoliberaler Deregulierung nicht völlig den Einfluss auf die wirtschaftliche Globalisierung zu verlieren. Ein indirektes Ziel des Generalsekretärs liegt dabei vermutlich auch darin, durch die Kooperation mit wichtigen Konzernen und Unternehmerverbänden der finanziellen Dauerkrise der Organisationen zu begegnen.

Auch wenn die Vereinten Nationen eine Führungsrolle im *Global Compact* zurückweisen, so ruht die Hauptlast für seinen Erfolg dennoch auf ihnen. Ein Scheitern des *Global Compact* oder auch seine reale Bedeutungslosigkeit würde dem Ansehen der Vereinten Nationen nicht nur bei der Privatwirtschaft schaden. Die Staatenorganisation muss deshalb ein starkes Interesse am Gelingen des Projektes haben.

4.2. Die Interessen der Privatwirtschaft

Sehr viel uneinheitlicher dürften die Interessen der Privatwirtschaft als zweite wichtige Akteurin in diesem Vorhaben ausfallen. Die Privatwirtschaft ist kein monolithischer Block, und es gibt sicherlich Unternehmer und leitende Manager, für die *corporate social responsibility* ein hochrangiges Ziel darstellt. Vorrangig dürften Unternehmen mit ihrer Teilnahme am Pakt vor allem drei Interessen verfolgen:

- sie wollen das gute Ansehen der Vereinten Nationen für sich nutzen;

- sie wollen verbindliche Regeln vermeiden;
- sie wollen dem Bild von *corporate social responsibility* entsprechen, weil dies der Imagepflege dient und – zumindest bei Markenartikeln – Vermarktungsinteressen unterstützt.

Das Hauptziel der Privatwirtschaft ist die Gewinnmaximierung. Bei dieser Zielverfolgung gilt es eine Vielzahl von Einflüssen zu berücksichtigen, wie z. B. den Druck von kritischen Verbraucherorganisationen, die öffentliche Kritik von NRO oder auch den Wunsch von Belegschaften, in einem Unternehmen zu arbeiten, das international anerkannte Standards respektiert und diese nicht aus Gewinnstreben verletzt. Für Unternehmen geht es also darum, diese verschiedenen Einflüsse mit ihrem grundlegenden Ziel der Gewinnmaximierung zu verbinden. Im Sinne von *corporate social responsibility* übernehmen Unternehmen ausgehend von langfristigen Eigeninteressen eine umfassende Verantwortung, weil sie verstehen, dass der Profit auch von guten Beziehungen zu den verschiedenen Stakeholdern innerhalb und außerhalb eines Unternehmens sowie vom Erhalt der Ressourcen abhängig ist. Beides erhöht die Reputation eines Unternehmens und die Identifikation der Beschäftigten mit ihrem Unternehmen, was wiederum auf die Produktivität und damit auf den Profit zurückwirkt. Insofern fördert die Übernahme von sozialer Verantwortung das Gewinnstreben der Privatwirtschaft und umgekehrt kann – zumindest im Prinzip – das Streben nach Profiten die Einhaltung internationaler Normen unterstützen.

Vor allem für die Hersteller von Markenartikeln ist die Übernahme von sozialer Verantwortung ein Bestandteil der Markenpflege und unterstützt das Zusammenspiel von Markenwert und Unternehmenswert:

„Die Marke wird [...] als ein Wert an sich begriffen, der wichtiges Kapital des Unternehmens darstellt. Aus dieser Erkenntnis erklärt sich [...], daß bekannte Markenartikelunternehmen zu einem Vielfachen ihres bilanzierten Buchwertes verkauft werden können.“ (Meffert 2000: 846)

Der *Global Compact* bietet sich mit seiner Symbolkraft und auch mit dem dahinter stehenden Ansehen der Vereinten Nationen für das Interesse der Privatwirtschaft geradezu an, Profitmaximierung und *corporate social responsibility* miteinander zu verknüpfen und dadurch so genannten *stakeholder values* gerecht zu werden. So können Unternehmen bereits das Bekenntnis zum *Global Compact* für die Vermarktung ihrer Marken nutzen (Klein 2001) nach dem Motto: „Wir vom Unternehmen xy bekennen uns zum *Global Compact* der Vereinten Nationen ...“.

Doch die Verknüpfung von Profitmaximierung und *corporate social responsibility* stößt in der Realität an Grenzen, was dann meist auf Kosten der sozialen Verantwortung von Unternehmen geht (vgl. Kasten: *Nike im Widerstreit zwischen Profit und sozialer Verantwortung*). Genau die Profitorientierung der Unternehmen ist auch der Grund, warum viele NRO Zweifel am Gelingen des *Global Compact* hegen und eine nachhaltige Übernahme von sozialer Verantwortung durch Unternehmen

nur durch verbindliche Regeln und Überwachung gewährt sehen.

Nachdem sich bei der Gründung im Juli 2000 rund 50 transnationale Konzerne dem *Global Compact* angeschlossen hatten, hat sich heute, fast zwei Jahre später, die Zahl der Unternehmen auf ca. 400 erhöht. Von diesen, die aus allen

4.3. Die Interessen der Staaten

Eigentlich sind nach dem Völkerrecht die Staaten für die Einhaltung und Befolgung grundlegender Normen im Sozial-, Umwelt- und Menschenrechtsbereich (auch durch die Privatwirtschaft) verantwortlich. Doch diese völkerrechtliche Verpflichtung erweist sich in der

Nike im Widerstreit zwischen Profit und sozialer Verantwortung

Ein Beispiel für das widersprüchliche Verhalten von Konzernen ist Nike. Für den Konzern ist die Vermarktung seiner Marke ein zentrales Anliegen, denn immerhin beträgt der Markenwert 77% der Marktkapitalisierung des Unternehmens (Meffert 2000: 846). Nike ist Gründungsmitglied im *Global Compact*. Der Konzern verfügt über einen firmeneigenen Code of Conduct, der auch für Zulieferer gelten soll. Dennoch deckte BBC im Oktober 2000 – also nach dem Beitritt zum *Global Compact* – auf, dass in Kambodscha Kinder unter 15 Jahren für viele Stunden in Textilfabriken arbeiten, die für Nike produzieren (SER 2001: 70). Nach der Enthüllung, d.h. erst durch öffentlichen Druck, zog der Konzern seine Aufträge für diese Fabrik zurück. Es lässt sich nicht überprüfen, ob Nike von dieser widerrechtlichen Kinderarbeit wusste oder nicht. Fehlende oder falsche Informationen könnten bei einem Unternehmen mit über 750 Zulieferern in 52 Ländern (Ruggie 2001: 373) durchaus möglich sein. Doch im selben Jahr entzog der Vorstandschef von Nike, Phil Knight, seiner Herkunftsuniversität, der University of Oregon, die finanzielle Unterstützung, und der Konzern kündigte Verträge mit anderen amerikanischen Universitäten. Der Grund war laut World Monitors immer derselbe: An diesen Universitäten hatten sich studentische Workers' Rights Konsortien gebildet, die sich u.a. gegen Ausbeuterbetriebe (*sweatshops*) in der amerikanischen Textilindustrie einsetzen (Greathead et al. 2001:19f). Die Mitgliedschaft im *Global Compact* steht im Widerspruch zu diesem dem Geist des Paktes widersprechenden Verhalten.

Regionen der Erde kommen, sind wiederum etwa 50 kleine und mittlere Unternehmen. (E-mail des *Global Compact Office* vom 14.01.2002). Als Ziel wird verfolgt, dass innerhalb von drei Jahren 1000 Unternehmen beigetreten sein sollen (Ruggie 2001). Diese Vorgabe ist angesichts der Tatsache, dass weltweit laut UNCTAD derzeit 63.000 transnationale Konzerne mit 690.000 Tochtergesellschaften agieren und den Gang der Weltwirtschaft bestimmen, äußerst gering (Utting 2000).

Praxis als unzureichend und wird deshalb zunehmend ergänzt durch zusätzliche Vereinbarungen, vor allem in Form von Verhaltenskodizes.

Dennoch haben die Staaten nach wie vor wichtige Funktionen bei der Gestaltung des Wirtschaftsprozesses und auch bei der Herausbildung und Stärkung der so genannten *corporate social responsibility*. Für die Steuerung der globalen Wirtschaft ist staatliche Verantwortung unverzichtbar, weil freiwillige Vereinbarungen alleine und ohne gesetzlich verbindliche Regeln kaum

oder allenfalls eine sehr bescheidene Wirkung entfalten, wie eine Studie der OECD über freiwillige Vereinbarungen im Umweltbereich erbrachte (OECD 1999: 132).

Ordnungs- und wirtschaftspolitisches Handeln der Staaten ist vor allem in drei Bereichen erforderlich, nämlich:

- in der Bestimmung der Rahmenbedingungen durch Regeln und Gesetze;
- in der Bereitstellung öffentlicher Güter für effizientes Wirtschaften;
- in der Stärkung von *corporate social responsibility* durch positive und negative Anreize (z. B. Steuererleichterungen, öffentliche Aufträge, Ausschreibungen, Bürgschaften).

Zunächst war die Stellung der Staaten oder der Regierungen im *Global Compact* unklar, weil diese im Pakt zwischen den Vereinten Nationen und der Privatwirtschaft eigentlich keine aktive Rolle spielen. Dies erschien bei der Gründung des *Global Compact* im Juli 2000 als ein wesentlicher Schwachpunkt (Hamm 2001). Die Kooperation der Vereinten Nationen mit der Privatwirtschaft kann nur eine Ergänzung zu den Aktivitäten der eigentlichen UN-Akteure, Regierungen und intergouvernementalen Institutionen, und kein Ersatz für diese sein. Gerade beim Schutz der Menschenrechte darf eine solche Kooperation nicht dazu führen, dass Regierungen ihre Verpflichtungen, z. B. die Beachtung der Menschenrechte durch die Privatwirtschaft einzufordern und zu verantworten, abschwächen.

Die Haltung von Staaten zum *Global Compact* war zunächst unterschiedlich. Während einige wie die deutsche Bundesregierung das Projekt von Anfang an unterstützten (vgl. Thomas Fitschen in diesem INEF-Report), waren andere eher zurückhaltend und skeptisch. Ein Grund könnten Befürchtungen von Regierungen des Südens gewesen sein, dass der *Global Compact* eine Bevormundung durch und Wettbewerbsvorteile für den Norden darstellen könnte.

In der Zwischenzeit ist es offensichtlich gelungen, neben Unternehmen aus Ländern des Südens auch viele Regierungen für den *Global Compact* zu gewinnen. Durch die nunmehr stärkere Betonung des Aufbaus nationaler Initiativen und Lernforen erhalten die Regierungen ein größeres Gewicht. So fanden Konferenzen in u. a. Spanien, China und Chile statt, an denen neben den Regierungen nationale Unternehmen und auch zivilgesellschaftliche AkteurInnen beteiligt waren. Zunehmend treten staatliche Akteure in spezifischen Initiativen (z. B. der russische Außenminister, das Auswärtige Amt und das BMZ) für den *Global Compact* ein (vgl. Thomas Fitschen in diesem INEF-Report).

4.4. Die Interessen von NRO

Neben verschiedenen internationalen Gewerkschaftsverbänden beteiligen sich einige große NRO am *Global Compact*. Bedenkt man jedoch die Vielzahl nationaler und internationaler NRO⁶, dann ist

⁶ Auf den verschiedenen Weltkonferenzen der frühen 90er Jahre waren regelmäßig weit über 1000 NRO beteiligt (Fues/Hamm 2001).

die Zahl von „more than a dozen transnational NGOs“ (Ruggie 2001: 377, Endnote 3) gering. Dies mag an den Auswahlkriterien für NRO durch die Vereinten Nationen liegen. Damit NRO im *Global Compact* mitarbeiten können,

- müssen sie global agieren;
- dürfen sie keine *single issue* Organisationen sein;
- sollen sie mit allen gesellschaftlichen Akteuren zusammen arbeiten können;
- sollen sie Veränderungen bewirken können;
- müssen sie Auskunft erteilen über ihre Mitgliedschaft und die Herkunft ihrer Finanzen (Schneider 2002: 6).

Insgesamt ist die Haltung von NRO zum *Global Compact* zwiespältig. Upadhyay (2002: 1) spricht sogar davon, dass zivilgesellschaftliche Gruppen bezüglich der Bewertung des Paktes tief gespalten seien. Einerseits treten vor allem internationale NRO für die stärkere Verpflichtung der Privatwirtschaft, insbesondere transnationaler Konzerne, auf Sozial-, Umwelt- und Menschenrechtsstandards ein. Sie beteiligen sich aktiv an der Ausarbeitung von Verhaltenskodizes für die Wirtschaft. In der Regel wollen NRO aber keine freiwilligen Vereinbarungen, wie sie der *Global Compact* darstellt, sondern – auch im Rahmen des Paktes - Verpflichtungen für die Privatwirtschaft. Diese Haltung begründen sie mit der Praxis, wonach freiwillige Vereinbarungen ohne öffentlichen Druck und unabhängige Überwachung wirkungslos bleiben.

Kell und Ruggie (1999) versuchen die Vorbehalte von NRO gegenüber dem *Global Compact* mit dem Argument zu entkräften, dass es sich bei den Kritikern um eher kleine, *single issue* Organisationen handele, während die großen, internationalen NRO pro Pakt eingestellt seien. Verschiedene internationale NRO, z. B. Greenpeace, beteiligen sich allerdings nicht am Pakt und stehen ihm kritisch gegenüber (Upadhyay 2002: 1; ai-Info März 2002: 8).

Einige NRO knüpfen eine Unterstützung des Paktes zwischen Vereinten Nationen und der Wirtschaft an aus ihrer Sicht wesentliche Forderungen. Dazu gehört die Unterstützung der *Unterkommission für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte*, die seit geraumer Zeit einen Verhaltenskodex zum Thema Unternehmen und Menschenrechte erarbeitet. Zusätzlich sollen die Unternehmen an internationale Umwelt- und Menschenrechtsübereinkommen, die den neun Prinzipien zugrunde liegen, gebunden werden. Für die Erreichung dieser Ziele fordern sie die Vereinten Nationen zu einem Bürgerpakt (*Citizen Compact*) mit der Zivilgesellschaft auf (TRAC 2000).

Die Gespaltenheit auf NRO-Seite stellt auch die am Pakt beteiligten NRO unter Legitimierungsdruck. So argumentiert z. B. Amnesty International sehr differenziert, wenn es um die Mitarbeit im Pakt geht. Nicht nur dass Pierre Sané, der frühere Generalsekretär von Amnesty, bei der Gründung des Paktes im Juli 2000 deutliche Kritik äußerte und eine unabhängige Überwachung der Einhaltung der Prinzipien und die Veröffentlichung der Ergebnisse forderte. Sané

wollte auch, dass Unternehmen, die gegen die Prinzipien verstoßen, aus dem Pakt wieder ausgeschlossen werden. Auch nach Abschluss der Pilotphase im Oktober 2001 halten die Bedenken von Amnesty weiter an. So betont ein Vertreter, dass die Organisation nicht Mitglied im Pakt sei, sondern lediglich mitarbeite, um dazu beizutragen, dass sich die Prinzipien des *Global Compact* nicht in Luft auflösen (Upadhyay 2002: 5). Bisher jedoch fehlen klare Stellungnahmen der teilnehmenden NRO zum Verlauf des *Global Compact*.

5. Zusammenfassende Bewertung und Vorschläge für eine Reform des *Global Compact*

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Pilotphase des *Global Compact* in mehrfacher Hinsicht ambivalent und auch enttäuschend verlief:

- Enttäuschend ist, dass mit den Richtlinien für die Kooperation zwischen den Vereinten Nationen und der Privatwirtschaft (United Nations 2000) Aufnahmekriterien für den *Global Compact* existieren, die bisher nicht weiter präzisiert oder operationalisiert wurden. Es finden sich nirgendwo Ausführungen, wie diese Richtlinien umgesetzt werden sollen. Auch wird auf sie im Kontext des *Global Compact* nicht explizit und öffentlich verwiesen. Insofern ist offen, wie ernst die Vereinten Nationen diese Richtlinien nehmen. Zwar bekräftigt das *Global Compact* Büro des UN-Generalsekretärs „[...] we do reserve the right not to accept participants“, doch es fehlen hierzu genauere Ausführungen und öffentlich zugänglich gemachte Erfahrungen.

Ein Unternehmen wie Nike, das von NRO wegen seiner Missachtung internationaler Standards immer wieder öffentlich an den Pranger gestellt wird, dürfte nach den Richtlinien eigentlich nicht Mitglied im Pakt sein.

- Enttäuschend ist die geringe Zahl der eingereichten Berichte, nämlich 44 von etwa 400 am *Global Compact* teilnehmenden Unternehmen, d. h. rund 10% beteiligten sich bis Anfang März 2002 aktiv an diesem Projekt. Dies kann verschiedene Gründe haben. Es kann daran liegen, dass die meisten Unternehmen für die Ziele des *Global Compact* überhaupt nicht aktiv wurden. Es kann mit der weichen Konstruktion des *Global Compact* zusammenhängen. Möglich ist aber auch, dass hier Interessenkonflikte zwischen kleinen und mittleren Unternehmen und ‚kleineren‘ Konzernen einerseits und Markenmarktführern andererseits zum Ausdruck kommen. Bei letzteren bietet sich die Übernahme sozialer Verantwortung und das aktive Eintreten für den *Global Compact* gewissermaßen als Vermarktungsstrategie an. Profitorientierung und *corporate social responsibility* lassen sich hier eher verknüpfen. Bei Ersteren hingegen könnte die Übernahme sozialer Verantwortung wie ein ethisches Sahnehäubchen sein, was man – ähnlich wie Sponsoring und andere philanthropische Aktivitäten – zusätzlich macht, wenn die Geschäfte es erlauben. Diese unterschiedlichen Interessenlagen könnten stärker berücksichtigt werden, z. B. durch eine Abstufung des geforderten Engagements.
- Enttäuschend ist auch die Qualität der eingereichten Berichte, die in ihrer Mehrzahl offensichtlich nicht den

Kriterien entsprachen. Hier wurden verschiedene Maßnahmen ergriffen wie die Unterscheidung zwischen *examples* und *case studies* und die Kooperation mit der *Global Reporting Initiative*.

- Vor allem vermisst man bisher das Dialogische im *Global Compact* Prozess, weil kritische Stellungnahmen von beteiligten Gewerkschaften, NRO und auch von Seiten der Wissenschaft zu den Unternehmensberichten auf der *Global Compact* Internetseite fehlen. Statt dessen bietet diese den Unternehmen ein kostenfreies Forum zur Selbstdarstellung, ohne dass kritische Kommentare einschränkend oder auch nur fragend diese Berichte auf ihren Gehalt hin überprüfen würden. Insgesamt ist deshalb festzuhalten, dass der *Global Compact* als Dialog- und Lernforum im Internet bisher nicht existiert.
- Bisher wirkt der Pakt nicht wie ein Netzwerk, sondern eher wie ein exklusiver Club. Entscheidend ist eine größere Transparenz über Mitgliedschaft und Debatten. Dies schließt auch die teilnehmenden Gewerkschaften und NRO ein. Sie sollten über ihre Tätigkeit regelmäßig Bericht erstatten. Eine Chance könnte der jetzt errichtete Beirat bieten, der nicht nur Kernfragen wie die Einhaltung der Beitrittsrichtlinien erörtern, sondern möglicherweise auch Ausschlusskriterien in Erwägung ziehen sollte.
- Lediglich die Namen der Gründungsmitglieder wurden veröffentlicht, die der derzeit 400 Mitglieder jedoch nicht. Diese Intransparenz läuft dem Konzept des *Global Compact* als Dialog- und Lernforum zu-

wider. Letztlich kann dies auch den beteiligten Unternehmen nicht gefallen. Eine solche Intransparenz schürt Vermutungen über die mangelnde Ernsthaftigkeit des Paktes. Würde dieser sich als inhaltsleeres Symbol erweisen, dann wären die Befürchtungen vieler NRO bestätigt, dass freiwillige Vereinbarungen bei der Privatwirtschaft ein vergebliches Unterfangen seien, und die Privatwirtschaft sähe sich erneut und verstärkt mit dem Argument der Profitmaximierung konfrontiert.

Am 29. Januar 2002 richteten Vertreter von NRO und wissenschaftlicher Institute, die sich in einer Allianz für eine von der Privatwirtschaft freie UN (Alliance for a Corporate-Free UN 2002) zusammengeschlossen haben, einen offenen Brief an Kofi Annan. Zu den 16 Unterzeichnern gehören Waldon Bello von Focus on the Global South (Thailand), Susan George vom Transnational Institute (Niederlande) und James Paul vom Global Policy Forum (USA). In diesem Brief betonen sie ihre Unterstützung, einen Dialog mit der Privatwirtschaft über verantwortliches Unternehmensverhalten zu führen. Zugleich erneuern sie ihre bereits bei der Errichtung des Paktes geäußerte Befürchtung, dass dieser es Unternehmen leichtfertig gestatte, den guten Namen der Vereinten Nationen für die Verbesserung der eigenen Reputation zu missbrauchen, ohne ernsthafte Anstrengungen unternemen zu müssen, das Unternehmensverhalten zu ändern. Dem Brief angefügt sind fünf Fälle von Unternehmen, die trotz ihrer Mitgliedschaft im Pakt gegen dessen Prinzipien verstoßen haben. Es handelt sich um Aventis, Nike, Unilever, Norsk

Hydro, Rio Tinto und die internationale Handelskammer (International Chamber of Commerce, ICC). Der Brief enthält sechs Vorschläge für eine Reform des *Global Compact*, um ihn für seine Aufgabe als Dialog- und Lernforum besser auszurüsten (vgl. Kasten: *Vorschläge für eine Reform des Global Compact*). Die Forderungen, die z. T. bereits bei der Gründung des Paktes vorgebracht wurden, zielen darauf ab, die Unternehmen stärker in die Verantwortung zu nehmen. In der Zwischenzeit hat das *Global*

5.1. Zu den Inhalten des *Global Compact*

Ein wichtiger Kritikpunkt am *Global Compact* richtet sich auf die sehr allgemein gehaltene Formulierung der neun Prinzipien, insbesondere bei den Themen Menschenrechte und Umwelt. Zur Rechtfertigung dieser Unschärfe unterscheidet Ruggie (2001) zwischen pragmatischen und inhaltlichen Gründen.

Als pragmatische Gründe nennt er, dass (auch progressive) Unternehmen und Unternehmer sich eher auf eine

Vorschläge für eine Reform des *Global Compact*

- 1) Der Name sollte präzisiert werden als *Global Accountability Compact* (globaler Verantwortungspakt).
- 2) Klarstellung, dass es sich beim *Global Compact* nicht um eine Vereinbarung handelt, bei der beide Seiten ihre Werte und Ziele teilen.
- 3) Mitglieder des *Global Compact* müssen eine Absichtserklärung zur Einhaltung internationaler Verträge, die die Prinzipien des Paktes berühren, abgeben.
- 4) Die neun Prinzipien des Paktes sollen weiter präzisiert werden, damit ihre Einhaltung überprüft werden kann. Weiter soll ein Forum errichtet werden, das Berichte über Verstöße von Mitgliedsunternehmen entgegennimmt.
- 5) Das *Global Compact* Lernforum soll öffentliche Kommentare der *examples* und *case studies* ermöglichen.
- 6) Die Zusammenarbeit der Vereinten Nationen mit der Privatwirtschaft sollte evaluiert werden, und die Ergebnisse sollten in einem Entwurf über eine Konvention zur Verantwortung von Unternehmen münden, der auf dem Erdgipfel in Johannesburg 2002 vorgelegt werden soll.

Quelle: *Alliance for a Corporate-Free UN 2002*

Compact Büro den Kritikern geantwortet und die vorgebrachte Kritik überwiegend zurückgewiesen. Vor allem wurde darauf abgehoben, dass der *Global Compact* als Dialog- und Lernforum noch am Anfang steht.

Dialogform als auf verbindliche Vereinbarungen einlassen, dass ein verbindlicher Verhaltenskodex derzeit die Generalversammlung nicht passieren würde und schließlich, dass den Vereinten Nationen die Mittel zur Überwachung fehlen.

Als inhaltlichen Grund führt Ruggie an, dass die Prinzipien des *Global Com-*

pact bisher selbst zu unpräzise seien, um sie in einem Verhaltenskodex zu verankern. Deshalb soll das gemeinsame Lernen durch *good practice* zur Konkretisierung und zu einem gemeinsamen Verständnis beitragen. Diese Begründung ist in mehrfacher Hinsicht problematisch. Zum einen sind die Inhalte der neun Prinzipien bereits in verschiedenen Verhaltenskodizes präzise festgelegt. Dies zeigt beispielhaft der Verhaltenskodex der Kampagne für Saubere Kleidung von 1998 (Clean Clothes Campaign), der Ausführungen zu folgenden Themen enthält:

- freiwillige Beschäftigung,
- Nicht-Diskriminierung bei der Arbeit,
- Verbot der Kinderarbeit,
- Recht auf Vereinigungsfreiheit und Recht auf Tarifverhandlungen,
- Zahlung ausreichender Löhne,
- Arbeitszeiten,
- menschenwürdige Arbeitsbedingungen,
- und schließlich feste Beschäftigungsverhältnisse (Fuchs 2000: 295ff.).

Zum anderen sind alle Themenfelder des *Global Compact* in völkerrechtlichen Verträgen niedergelegt. Die für die verschiedenen Verträge zuständigen Ausschüsse haben im Laufe der Jahre Präzisierungen, Interpretationen und Operationalisierungen der niedergelegten Rechte und Verpflichtungen vorgenommen, auf die man für genauere Formulierungen im *Global Compact*

hätte zurückgreifen können.⁷ Die neun Prinzipien des *Global Compact* wurden nicht aus inhaltlichen Gründen ‚weich‘ formuliert, sondern um Unternehmen nicht abzuschrecken. Die Argumentation Ruggies birgt die Gefahr, dass bestehende Standards, über die in jahrzehntelanger Arbeit in UN-Gremien und durch die Mitarbeit von NRO ein internationaler Konsens erzielt wurde, abgesenkt und durch die Privatwirtschaft neu definiert werden.

5.2. Der *Global Compact* als Dialog- und Lernforum

Die Konstruktion des *Global Compact* als Dialog- und Lernforum stellt in seiner Offenheit ein Novum dar, was Chancen eröffnet und Risiken in sich birgt. Vor allem aber fehlen die Erfahrungen, was ein solches Forum leisten kann, und der Pakt selbst befindet sich letztlich noch immer in der Erprobungsphase.

Was könnte der Zugewinn eines Lernforums sein? Es führt unterschiedliche AkteurInnen zusammen, man setzt sich offen mit den Meinungen anderer auseinander und findet möglicherweise eine gemeinsame Sprache. Das Lernforum *Global Compact* ist freiwillig, wobei aber unterschiedliche Grade der Freiwilligkeit zu unterscheiden sind.

Nimmt man internationale Menschenrechtsverträge als Maßstab, dann geht ein Staat mit dem Beitritt eine völkerrechtliche Verpflichtung zur Ein-

⁷ Beispielhaft sind hier die so genannten *General Comments* des Ausschusses für den Sozialpakt, z. B. zum Recht auf Nahrung oder auf Bildung.

haltung des jeweiligen Vertrages ein. Dennoch ist die Einhaltung mehr oder weniger freiwillig, weil im Völkerrecht Sanktionen fehlen. Allerdings führt der Druck durch die öffentliche Bloßstellung (*shaming*), z. B. durch Informationen von NRO, durch öffentliche Diskussionen in der UN-Menschenrechtskommission oder im für einen Vertrag zuständigen Ausschuss häufig zu einem vertragskonformen Verhalten in Menschenrechtsfragen (Risse et al. 1999). Staaten wollen durch Menschenrechtsverletzungen nicht die Anerkennung in der internationalen Öffentlichkeit und den Zuspruch der eigenen Bevölkerung verlieren. Die freiwillige Einhaltung völkerrechtlicher Verpflichtungen im Menschenrechtsbereich hängt also eng mit dem Zuwachs an Legitimität für die jeweilige Regierung zusammen. Eine ähnliche Wirkung könnte auch bei Herstellern von (im weiteren Sinne) Markenartikeln eintreten, die bei der Vermarktung ihrer Marken auf die Befriedigung unterschiedlicher Stakeholder-Interessen achten müssen und ihre Marke nicht mit Negativbewertungen verbinden wollen, um gewinnbringend zu wirtschaften. Insofern besteht also auch hier eine Motivation für die Einhaltung von Verhaltenskodizes.

Beim *Global Compact* liegt das Potenzial eines freiwilligen Bekenntnisses allerdings viel niedriger als bei völkerrechtlichen Verträgen und Verhaltenskodizes. Im Rahmen des *Global Compact* soll keine Kritik an Unternehmen geäußert werden, sondern es geht um die Diskussion von *good practice*, d. h. um positive Beispiele. Der mögliche Druck einer öffentlichen Bloßstellung entfällt

hier. Auch von Seiten von NRO wurde der Widerspruch zwischen Anspruch und Wirklichkeit von *Global Compact*-Mitgliedern bisher nicht systematisch aufgegriffen, nach dem Motto dieses Unternehmen ist Mitglied im *Global Compact*, verfolgt aber im konkreten Fall X eine normverletzende Geschäftspolitik, das Unternehmen sollte deshalb aus dem *Global Compact* ausgeschlossen werden. Ein solcher öffentlicher Druck von außen auf den *Global Compact* wird vor allem von CorpWatch und der *Alliance for a Corporate-Free UN* ausgeübt. Er müsste verbreitert werden.

5.3. Zur Beziehung *Global Compact* und Verhaltenskodizes

Auch wenn es sich beim *Global Compact* um eine neuartige und offene Initiative und gewissermaßen um *work in progress* handelt, so muss doch gefragt werden, wie wirksam dieses Instrument ist, und was seine möglichen Auswirkungen auf andere Regulierungen der Wirtschaft, insbesondere Verhaltenskodizes, sind.

Verhaltenskodizes sind Ausdruck für den wachsenden Druck auf die Privatwirtschaft, internationale Normen anzuerkennen und für ihre Bereitschaft, sich auf freiwillige Vereinbarungen einzulassen. Die OECD zählte 1999 233 Kodizes von international agierenden Unternehmen. Sie gelten entweder betriebsintern oder es handelt sich um Verfahren mit externer Kontrolle. Kodizes sollen Grundrechte von ArbeiterInnen sowie den Umweltschutz bei der Produktion garantieren. Sie sollen zur Transparenz des Produktionsprozesses beitragen und zum Kauf von Produkten

motivieren, die unter sozial akzeptablen Bedingungen hergestellt wurden. Peter Fuchs (2000: 289) versteht solche Kodizes als eine Art der Regulierung der Wirtschaft, aber ohne die Staaten und auf freiwilliger Basis. Es handelt sich hier um eine Mischung aus Regulierung von oben (Unternehmen) und von unten (NRO, Gewerkschaften).

Verhaltenskodizes spielen für die Regulierung der globalen Wirtschaft eine immer größere Rolle. Dabei sollten unterschiedliche Stufen der Verregelung unterschieden werden. Sie reichen von freiwilligen Übereinkünften, die nicht überwacht und kontrolliert werden, über solche mit Kontrolle, Überwachung und Berichterstattung bis hin zu gesetzlich festgelegten Regulierungen, deren Nichteinhaltung Sanktionen zur Folge hat. Dabei sind die Übergänge gerade bei Verhaltenskodizes oft fließend. Die Privatwirtschaft bevorzugt in den meisten Fällen freiwillige Vereinbarungen, um eigene Freiräume nicht einzuengen und um mögliche Schadenansprüche, die sich aus verbindlichen Verpflichtungen ergeben, zu vermeiden. Verhaltenskodizes wird durchaus ein Wirkungspotenzial zuerkannt, insbesondere wenn sie an unabhängige Überwachungsmechanismen gekoppelt sind.

VölkerrechtlerInnen ordnen Verhaltenskodizes dem so genannten *soft law* zu, weil die vereinbarten Regeln für alle Beteiligten klar sind, und sie diesen zustimmen: „In solchen Fällen ist es wahrscheinlich, dass die soft-law-Regel eines Tages zur echten Völkerrechtsnorm wird.“ (Kimminich 1993: 257) Kodizes können also längerfristig in

verbindliche Regeln für die Wirtschaft münden.

Der *Global Compact* ist kein Verhaltenskodex, denn er kennt keine Regeln und sollte deshalb auch nicht dem *soft law* zugerechnet werden. Es ist wesentlich, darauf zu achten, dass der Pakt nur als Ergänzung, aber nicht als Alternative zu Kodizes verstanden wird. Doch der *Global Compact* in seiner Unverbindlichkeit, Allgemeinheit und auch in seiner Diffusität könnte für manche Unternehmen als willkommene Alternative zu den härteren Verhaltenskodizes erscheinen. Anders als eher sachliche und präzise formulierte Verhaltenskodizes kann er auf einfache Weise durch Symbole (Vereinte Nationen, Kofi Annan) zumindest vordergründig identitätsstiftend wirken. Verhaltenskodizes, seien es betriebliche oder auch die OECD-Leitsätze, können eine solche Strahlkraft, die zudem – zumindest bis jetzt – billig zu haben ist, nicht entfalten.

Die eher pragmatische Orientierung des *Global Compact* an den Interessen von Konzernen könnte dazu führen, dass Regierungen und die Vereinten Nationen völlig auf verbindliche Verhaltensregeln für die Privatwirtschaft verzichten. Dies würde bedeuten, dass gesetzliche Steuerung noch weiter zugunsten freiwilliger Vereinbarungen aufgegeben und damit die Wirtschaft weiter dereguliert würde. Dies wäre ein falsches Verständnis von *Global Governance* für die Weltwirtschaft, denn freiwillige Vereinbarungen sind nur nachhaltig und kontinuierlich wirksam, wenn sie eine Ergänzung zu gesetzlichen Rahmenbedingungen darstellen, die unabhängig von Konjunkturschwankungen Geltung haben. Die

Einhaltung von Gesetzen muss überwacht und kontrolliert werden. Freiwillige Vereinbarungen können Gesetze nicht ersetzen und sind nur erfolgreich, wenn auch sie an unabhängige Überwachungsmechanismen geknüpft sind (OECD 1999).

5.4. Kriterien für den *Global Compact als Instrument von Global Governance*

Der Austausch zwischen Unternehmen und Vereinten Nationen hat Chancen zumindest auf der deklaratorischen Ebene Menschenrechts-, Arbeits- und Umweltstandards stärker ins Bewusstsein von Unternehmen und Öffentlichkeit zu rücken. Aber die zwiespältigen Ergebnisse aus der Pilotphase – sei es die geringe Beteiligung von Unternehmen, die nahezu fehlende und zeitlich verzögerte Transparenz über die Konferenz im Oktober 2001, die fehlende Veröffentlichung der Namen der Paktmitglieder oder auch die schlecht geführte Website des *Global Compact* – unterstützen anfängliche Befürchtungen von NRO (z. B. CorpWatch), dass der *Global Compact* vor allem der Selbstdarstellung von Unternehmen dient. Allerdings tragen für die Möglichkeit eines solchen *blue washing* auch die zuständigen Stellen bei den Vereinten Nationen eine Mitverantwortung.

Die beiden Hauptakteure im *Global Compact*, Vereinte Nationen und Privatwirtschaft, würden beide an Ansehen verlieren, wenn sich der Pakt – nach einer zunächst medienwirksamen Inszenierung – als eine eher symbolische Eintagsfliege entpuppte. Beiden Seiten

muss also daran gelegen sein, dass das Projekt mehr ‚Biss‘ erlangt.

Der *Global Compact* ist potenziell ein Beitrag für *Global Governance*, denn er führt unterschiedliche AkteurInnen und unterschiedliche Ebenen zusammen. Aber was ist sein Ziel? Der *Global Compact* will die in den neun Prinzipien verankerten Werte vermitteln und dem globalen Markt ein menschliches Antlitz verleihen. In gewisser Weise agiert der *Global Compact* somit auf einer Metaebene, wo das Erlernen einer gemeinsamen Sprache schon einen Zugewinn darstellt. Der *Global Compact* ist kein Steuerungsinstrument für einen konkreten Bereich, sondern in seinen Zielvorgaben allgemein.

Damit der *Global Compact* zu einem wirklichen Dialog- und Lernforum und somit auch zu einem relevanten Instrument von *Global Governance* entwickelt wird, müssen spezifische Kriterien beachtet werden:

- Der *Global Compact* muss zu einem wirklichen *multi-stakeholder* Forum entwickelt werden, in dem alle Beteiligten die gleiche ‚Stimme‘ haben;
- Wesentliche Kriterien für sein Gelingen sind Transparenz, Partizipation und Rechenschaftspflicht (*accountability*);
- Auch als Dialog- und Lernforum sollte der *Global Compact* nicht auf ein Berichts- und Überwachungssystem verzichten;
- Es muss eine Fortschrittskontrolle (*benchmarking*) entwickelt werden mit klaren Zielvorgaben, die erfüllt werden müssen; Konsequenzen bei Nichterfüllung der Ziele müssen festgelegt werden.

Wenn diese (und weitere) Kriterien zu einer Schärfung des *Global Compact* beitragen, dann lohnt es sich, dem Projekt weitere Aufmerksamkeit, Arbeit und Anstrengung zu widmen. Denn im Prinzip sind alle Initiativen, die zur stärkeren Bindung der Privatwirtschaft an internationale Normen beitragen, zu begrüßen (Fues / Hamm 2001).

6. Literatur

- Alliance for a Corporate-Free UN (2002): *Letter to Kofi Annan Recommending Redesign of Global Compact*, January 29, 2002, www.corp-watch.org, gelesen am 14.2.2002.
- Chahoud, Tatjana (2001): *Der „Global Compact“ und die „OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen“ als globale Instrumente zur Förderung der Unternehmensverantwortung*, DIE, Bonn. http://www.bpb.de/veranstaltungen/html/body_globalisierung_chahoud.html
- CorpWatch, *Global Compact vs. Citizen Compact*, <http://www.igc.org/trac/un/updates/2000/gcc.html>, gelesen am 10.05.01.
- EU-Kommission (2001): *Grünbuch. Europäische Rahmenbedingungen für soziale Verantwortung der Unternehmen*, KOM (2001) 366 endgültig, Brüssel.
- Fuchs, Peter (2000): Codes of Conduct – neue Handlungsoption zur Regulierung transnationaler Konzerne „von unten“?, in: Dörrenbacher, Christoph / Plehwe, Dieter (Hg.): *Grenzenlose Kontrolle? Organisatorischer Wandel und politische Macht multinationaler Unternehmen*, Berlin, 286-307.
- Fues, Thomas / Hamm, Brigitte (2001): Die Weltkonferenzen und ihre Folgeprozesse: Umsetzung in die deutsche Politik, in: Fues, Thomas/Hamm, Brigitte (Hg.): *Die Weltkonferenzen der 90er Jahre: Baustellen für Global Governance*, Bonn, 44-125.
- Greathead, Scott / Loomis, Kiku / Rhein, Wendy (2001): Business and Human Rights in the Year 2000, in: *Journal of Human Development*, vol. 2, no. 1, 2001, 19-26.
- Hamm, Brigitte (2001): Der Global Compact und der Schutz der Menschenrechte, in: Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam und Forschungskreis Vereinte Nationen (Hg.): *Bilanz ein Jahr nach dem Millennium – Reformkonzepte und deren Implementierung*, Potsdamer UNO-Konferenzen Band 2, 2001, 49-61.
- Hildebrandt, Paula M. (2001): *Globalisation and Governance, the UN-Global Compact – Reflections on the Changing Nature of International Authority*, MA Dissertation in Global Political Economy, Registration no. 99101432, University of Sussex.
- Kell, Georg / Ruggie, John Gerard (1999): *Global Markets and Social Legitimacy: The Case of the „Global Compact“*. <http://www.unglobalcompact.org/gc/unweb-nsf/con>

- tent/gkjr.html, gelesen am 17.06.01.
- Kimminich, Otto (1993): Einführung in das Völkerrecht, 5. Aufl., Tübingen.
- Klein, Naomi (2001): *No Logo! Der Kampf der Global Players um Marktmacht*, Pöbneck.
- Meffert, Heribert (2000): *Marketing, Grundlagen marktorientierter Unternehmensführung*, 9. Aufl., Wiesbaden.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (1999): *Voluntary Approaches for Environmental Policy. An Assessment*. Paris.
- Paul, James A. (2001): Der Weg zum Global Compact. Zur Annäherung von UNO und multinationalen Unternehmen, in: Brühl, Tanja u.a. (Hg.): *Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess*, EINE WELT, Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bd. 11, Bonn, 104-129.
- Risse, Thomas / Ropp, Stephen C. / Sikkink, Kathryn (1999): *The Power of Human Rights*, Cambridge.
- Ruggie, John Gerard (2001): *global_governance.net: The Global Compact as Learning Network*, in: *Global Governance*, 2001, vol. 7, no.4, 371–378.
- Schneider, Iris (2002): Globale Werte für die Wirtschaft, in: *ai-Journal*, Heft 3, März 2002, 6-7.
- Sociaal-Economische Raad (SER) (2001): *Corporate Social Responsibility. A Dutch approach*, Assen.
- Strohscheidt, Elisabeth / John, Mathias (2002): amnesty international und der Global Compact, in: *ai-Journal*, Heft 3, März 2002, 9-10.
- TRAC – The Transnational Resource & Action Center (2000): *Tangled Up In Blue: Corporate Partnerships at the United Nations*, September 2000.
- United Nations (2000): *Guidelines - Cooperation between the United Nations and the Business Community*, Issued by the Secretary-General of the United Nations, 17 July 2000. <http://www.un.org/partners/business/guide.htm>.
- United Nations (2001): *Report of the Secretary-General „Cooperation between the United Nations and all relevant partners, in particular the private sector“*, 28 August 2001, (UN, General Assembly, A/56/323).
- United Nations (2002): *Note to Correspondents: Secretary-General to Convene First Meeting of Global Compact Advisory Council at Headquarters*, 8 January, Note No. 5705, 7 January 2002.
- Upadhyay, Akhilesh (2002): Groups Split Over U.N.'s Global Compact, in: *TerraViva*, vol. 4, no. 8, January 2002, 1 und 5.
- Utting, Peter (2000): *UN-Business Partnerships: Whose Agenda Counts?* Geneva, UNRISD, 8 December 2000. <http://www.unrisd.org>.

Thomas Fitschen*
**DER GLOBAL COMPACT
 UND DIE ROLLE DER
 REGIERUNGEN**

1. Was ist der *Global Compact*?

Mit seiner auf dem Wirtschaftsforum in Davos 1999¹ erstmals vorgestellten Initiative für einen *Global Compact* zwischen den Vereinten Nationen (VN) und Wirtschaftsunternehmen möchte Generalsekretär Kofi Annan die Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen, der Wirtschaft und anderen gesellschaftlichen Gruppen stärken und für die Durchsetzung zentraler Ziele der Vereinten Nationen nutzbar machen (vgl. Beitrag von Brigitte Hamm in diesem INEF-Report).²

Der *Global Compact* hat sich seit seiner Errichtung am 26. Juli 2000 zu

einem "multi-stakeholder network"³ entwickelt, das (bislang ca.) 400 Unternehmen, Verbände⁴, Branchenzusammenschlüsse⁵, Gewerkschaften⁶ und Nichtregierungsorganisationen (NRO)⁷ umfasst. Ein sechstes mögliches "Standbein" sollen nach den Vorstellungen des Sekretariats akademische Institutionen werden, die das Projekt wissenschaftlich begleiten sollen.

Der *Global Compact* beruht auf der freiwilligen Mitwirkung aller Beteiligten. Er ist also weder ein Code of Conduct noch eine Richtlinie wie etwa die OECD-Principles of Corporate Governance. Der Pakt kann und soll Maßnahmen der Regierungen nicht ersetzen und auch nicht ausschließen. Er ist, in den Worten des für den Pakt im VN-Sekretariat zuständigen Assistant Secretary-General Michael Doyle⁸

* Stellvertretender Leiter des Arbeitsstabs globale Fragen im AA. Der Artikel gibt meine persönliche Meinung wieder und nicht notwendig die des Auswärtigen Amts. Für wertvolle Hinweise danke ich Dr. Katja Wiesbrock.

¹ Vgl. die Pressemitteilung der VN vom 1. Februar 1999, Doc. SG/SM/6881.

² Vgl. auch Andreas Blüthner, Der Global Compact als Modell für Kooperation im Völkerrecht, in: Stephan Hobe (Hrsg.), *Kooperation oder Konkurrenz internationaler Organisationen* (2001), S. 72–79; Georg Kell, Weltorganisation und Geschäftswelt. Globaler Pakt für das nächste Jahrhundert, in: *Vereinte Nationen* 47 (1999), S. 163–167; kritisch James Paul, Der Weg zum Global Compact. Zur Annäherung von UNO und multinationalen Unternehmen, in: Tanja Brühl et al. (Hrsg.), *Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess* (EINE Welt Bd.7, 2001), S. 104–129.

³ Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, UN Doc. A/56/1 (= GAOR 56th Session, Suppl. 1), Ziff. 270.

⁴ U.a. International Chamber of Commerce (ICC), World Business Council for Sustainable Development, Prince of Wales Business Leaders Forum, International Organization of Employers.

⁵ U.a. International Fertilizer Industry Association, Conservation Agency, International Road Transportation Union.

⁶ U.a. International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU), International Federation of Chemical, Energy, Mine and General Workers' Union (ICEM), Industrial Minerals Association (IMA), Union Network International (UNI).

⁷ U.a. Amnesty International, Human Rights Watch, The World Conservation Union (IUCN), WWF-International, World Resources Institute, Global Reporting Initiative, Transparency International, Save the Children Alliance.

⁸ Auf dem sechsten "Forum Globale Fragen" im Auswärtigen Amt am 25./26. Juni 2001

"a plan to mobilise the co-operation of businesses, labour and the NGOs for the purpose of promoting basic human rights, environmental standards and labour standards. We should think of it more simply as a global form of corporate social responsibility like the kind of responsibility corporations practise at home and in their own corporate sphere. (...) 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 Secretary-General, 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. Das Interesse der Staaten am *Global Compact*

Betrachtet man diese Beschreibung wie auch die Entstehungsgeschichte und das aktuelle "Organigramm" des *Global Compact* und Bereiche seiner Aktivitäten wie das *learning forum* und die *policy dialogues*, so fällt auf, dass die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen darin zunächst nicht erwähnt werden. Dennoch haben sie an diesen Aktivitäten des Generalsekretärs natürlich ein Interesse und spielen eine gewichtige Rolle für den Erfolg des Projekts.

Zum einen darf man nämlich nicht aus dem Auge verlieren, dass die neun Standards, die der Generalsekretär zum Gegenstand des *Global Compact* gemacht hat, aus rechtlich verbindlichen bzw. politisch bindenden Entscheidungen der Staatengemeinschaft abgeleitet wurden. Diese sind zwar in erster Linie an die Staaten gerichtet, und es sind

zum Thema "Neue globale Partnerschaften".

unbestritten die Regierungen, die für ihre Achtung und Realisierung verantwortlich sind. Zum Beispiel im Bereich des Menschenrechtsschutzes gehört es aber – so der Menschenrechtsbeauftragte des Auswärtigen Amtes, Gerd Poppe – zu den Schutzpflichten des Staates, "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."⁹ Daher ist die Frage, ob die Mitwirkung von Unternehmen und Zivilgesellschaft am *Global Compact* zur besseren Realisierung der neun Prinzipien im Leben der Menschen weltweit beiträgt und damit ihre Geltung stärkt oder nicht, eine Frage von genuin politischem Interesse für alle Staaten. Der Menschenrechtsschutz, Arbeits- und Sozialstandards und Umweltziele sind *politische* Vorgaben der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, die inhaltlich nicht zur Disposition stehen.¹⁰ An ihnen werden sich auch die Aktivitäten unter dem Pakt messen lassen müssen.

Zum anderen sind die Vereinten Nationen eine internationale Organisation bestehend aus Mitgliedstaaten, deren Kompetenzen in einem völkerrechtlichen

⁹ Auf dem zweiten "Forum Globale Fragen" im Auswärtigen Amt am 7. Oktober 1999; vgl. auch Gerd Poppe, Menschenrechte und Wirtschaftsinteressen: neun Thesen, in: Amnesty International (Hrsg.), *Menschenrechte – Herausforderung und Verpflichtung für die Wirtschaft* (2000), S. 24–26.

¹⁰ Vgl. UN High Commissioner for Human Rights Mary Robinson, Tell Leaders That Human Rights Aren't Optional, *International Herald Tribune* vom 7. Februar 2002.

Vertrag, der VN-Charta, festgelegt sind. Die *Global Compact Initiative* des Generalsekretärs ist – auch wenn nach dem Selbstverständnis des Sekretariats dieses den Pakt eher "ermöglicht" als "leitet" – ein Projekt der Organisation als solcher. Sie soll der besseren Verwirklichung ihrer Ziele und zahlreicher ihrer politischen Programme dienen. Auch dieser Aspekt der Stärkung der Vereinten Nationen und des Potenzials, welches der *Global Compact* dafür in Zukunft bereitstellt, ist daher von genuinem Interesse für alle Mitgliedstaaten. Darüber hinaus entspricht der Umstand, dass sich neben transnational agierenden Firmen und ihren Verbänden auch Gewerkschaften und wichtige Nichtregierungsorganisationen aktiv am *Global Compact* beteiligen, dem von Deutschland und vielen anderen Mitgliedstaaten spätestens seit den großen Weltkonferenzen der neunziger Jahre unterstützten Anliegen einer weiteren Öffnung der Arbeit der Vereinten Nationen für die Mitwirkung der Zivilgesellschaft.¹¹

¹¹ Zur Zusammenarbeit von NRO mit den Vereinten Nationen vgl. den Bericht des Generalsekretärs "Arrangements and practices for the interaction of non-governmental organizations in all activities of the United Nations system", UN Doc. A/53/170 vom 10. Juli 1998; aus völkerrechtlicher Sicht ausführlich Waldemar Hummer, Internationale nichtstaatliche Organisationen im Zeitalter der Globalisierung – Abgrenzungen, Handlungsbefugnisse, Rechtsnatur, in: Klaus Dicke/Waldemar Hummer u.a. (Hrsg.), *Völkerrecht und Internationales Privatrecht in einem sich globalisierenden internationalen System – Auswirkungen der Entstaatlichung transnationaler Beziehungen* (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht Bd. 39, 2000), S. 45–200; Daniel Thürer, The Emergence of Non-Governmental Organizations and Transnational Enterprises in International Law and the Changing Role of

Regierungen, die aus den genannten Gründen den Erfolg des Paktes wollen, werden daher die Fragen der Ausrichtung des *Global Compact* - z.B die Themenauswahl für die *policy dialogues*, die Evaluierung der *best practice*-Beispiele der Firmen, die Kriterien für die Auswahl der beteiligten Firmen, die Offenheit und Transparenz des Verfahrens oder die Chancen für konkrete Projekte für die Entwicklungszusammenarbeit -, die sich aus dem Engagement aller Mitglieder des Paktes ergeben, genau verfolgen und die weitere Arbeit an der Konsolidierung des entstehenden *Global Compact* Netzwerks unterstützen.

3. Unterstützung des *Global Compact* durch die Bundesregierung

Die neun Prinzipien des *Global Compact*, zu deren Verwirklichung sich die teilnehmenden Unternehmen bekennen, wie auch das Ziel der Stärkung der Vereinten Nationen sind zentrale Anliegen der deutschen Außenpolitik. Deshalb unterstützt die Bundesregierung den *Global Compact* und die Einbeziehung der Wirtschaft in die Arbeit der Vereinten Nationen nachdrücklich. In seiner Rede vor der Menschenrechtskommission am 22. März 2000 hat Bundesaußenminister Fischer den *Global Compact* als wichtigen Beitrag zur Debatte über die Auswirkungen der Globalisierung gewürdigt:

the State, in: Rainer Hofmann (Hrsg.), *Non-State Actors as New Subjects of International Law* (1999), S. 37–58.

"Es gibt leider viele Anzeichen dafür, dass die Globalisierung die Kluft zwischen reichen und ärmeren Ländern weiter vertieft hat. Die Konsequenz daraus kann jedoch nicht sein, sich abzuschotten, sondern die Globalisierung stärker politisch zu gestalten. Es geht darum, der Globalisierung allgemein gültige Wert- und Verhaltensmaßstäbe einzuziehen und dadurch sicher zu stellen, dass der Mensch und nicht der Markt im Mittelpunkt dieses Prozesses steht. Kofi Annans Davoser Initiative für einen Politik und Wirtschaft einbeziehenden *Global Compact* menschen-, sozial- und umweltrechtlicher Maßstäbe ist ein mutiger und richtiger Schritt in diese Richtung, den ich mit Nachdruck unterstütze."¹²

Bundeskanzler Schröder hat in seiner Rede am 6. September 2000 anlässlich des Millenniums-Gipfels ausgeführt:

"Wichtig erscheint mir eine stärkere Einbeziehung der Wirtschaft in die Arbeit der Vereinten Nationen. Generalsekretär Annan hat mit seinem Projekt 'Global Compact' gute Anstöße gegeben. Sollten wir diese Zusammenarbeit nicht verstetigen und weitere Formen und Bereiche solcher Zusammenarbeit ins Auge fassen?"¹³

In seiner Rede während der Generaldebatte am 14. September 2000 hat Bundesaußenminister Fischer diesen Aspekt nochmals vertieft:

"(Die) Handlungsfähigkeit (der Vereinten Nationen) entscheidend zu stärken ist eine Schicksalsfrage für die gesamte Menschheit im 21. Jahrhundert. Hierzu gehört neben der zentralen Reform des Sicherheitsrats, dass sie neue, kreative Partnerschaften mit Wirtschaft und Zi-

vilgesellschaft eingehen. Deutschland unterstützt nachdrücklich die Idee des Generalsekretärs eines 'Global Compact' mit großen Wirtschaftsunternehmen."¹⁴

Die Bundesregierung hat daher auch gegenüber der deutschen Wirtschaft erfolgreich um aktive Teilnahme und Unterstützung der Initiative geworben und setzt diese Bemühungen fort. Die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) hat im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und in Absprache mit dem Auswärtigen Amt ein Verbindungsbüro eingerichtet, das als Ansprechpartner für die Vereinten Nationen wie auch für deutsche Firmen dienen soll.¹⁵

Das Auswärtige Amt hat den *Global Compact* und allgemein die Zusammenarbeit zwischen Vereinten Nationen und Wirtschaft auf zwei Konferenzen in Berlin mit jeweils rund 200 Teilnehmern aus Parlamenten, Wissenschaft, NRO, internationalen Organisationen, Wirtschaft und Verbänden gezielt behandelt: Auf dem vierten "Forum Globale Fragen" am 24./25. Oktober 2000 - unter dem Generalthema "Die UNO stärken – neue Impulse nach dem Millenniums-Gipfel" - war eine Paneldiskussion dem "Global Compact als neuer Kooperationsform zwischen VN, NRO und transnationalen Wirtschaftsunternehmen" gewidmet, an der auch der damals für den *Global Compact* zuständige

¹² Pressemitteilung des AA Nr. 1004/00 vom 22. 3. 2000.

¹³ VN-Dok. A/55/PV.3, S. 34-35, englische Fassung.

¹⁴ VN-Dok. A/55/PV.14, S. 14-17, englische Fassung.

¹⁵ GTZ, z. Hd. Frau Vera Scholz, Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5, 65726 Eschborn.

Assistant Secretary-General der Vereinten Nationen, John Ruggie, teilgenommen hat.¹⁶ Das fünfte "Forum Globale Fragen" am 25./26. Juni 2001 war dann den "Neuen globalen Partnerschaften" insgesamt gewidmet. An der Diskussion waren neben dem Nachfolger John Ruggies, Assistant Secretary-General Michael Doyle, auch diplomatische Vertreter wichtiger Entwicklungsländer sowie der EU-Präsidentschaft aus New York beteiligt.¹⁷

Schließlich hat das Auswärtige Amt im Jahre 2001 eine Anschubfinanzierung in Höhe von 250.000 DM für das *Global Compact* Büro der Vereinten Nationen in New York geleistet. Deutschland gehörte damit zu den ersten Mitgliedstaaten, die den Pakt politisch und materiell fördern.

4. Der *Global Compact* - ein Beispiel für "globale Partnerschaft" zwischen Vereinten Nationen, Wirtschaft und Zivilgesellschaft

Die Bundesregierung unterstützt den *Global Compact* auch deshalb, weil sie darin eine Möglichkeit der Stärkung der Vereinten Nationen sieht. Das Interesse Deutschlands und anderer Staaten an einer über den *Global Compact* im engeren Sinne hinausgehenden Stärkung der Organisation durch mehr Zusammenarbeit mit dem Privatsektor beruht auf der Erkenntnis, dass die Verwirklichung der Ziele der Vereinten Nationen,

wie sie in der Charta und ihren diversen Programmen formuliert sind, im Zeitalter der Globalisierung nicht mehr von Staaten allein bzw. in den klassischen intergouvernementalen Gremien des VN-Systems erreicht werden kann. Die Vereinten Nationen und ihre Mitglieder brauchen dafür die Unterstützung aller, die das Weltgeschehen tatsächlich beeinflussen, und das sind in zunehmendem Maße auch global agierende Großunternehmen als machtvolle Akteure auf der internationalen Bühne. Die Anerkennung der Bedeutung der Privatwirtschaft findet erst seit einigen Jahren breitere Akzeptanz. Dazu beigetragen hat ein Sinneswandel sowohl auf Seiten der Staaten (neues Verhältnis von Staat und Wirtschaft nach dem Wegfall des Ost-West-Systemgegensatzes und unter den Bedingungen der Globalisierung und wachsender gegenseitiger Abhängigkeiten) als auch auf Seiten der Wirtschaft (wachsende Einsicht, dass die Vereinten Nationen und ihre zahlreichen Sonderorganisationen mit Friedenssicherung, sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung, Stärkung des Rechtsstaats, Setzen universeller technischer Standards etc. wichtige Teile der "Infrastruktur" für weltweite Wirtschaftsaktivitäten bereitstellen) und im Sekretariat der Vereinten Nationen unter Generalsekretär Kofi Annan, der selbst aktiv den Dialog mit anderen als nur den staatlichen Akteuren sucht.¹⁸

¹⁶ Vgl. Friederike Bauer, "Neue Partnerschaft oder Pakt mit dem Teufel", *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 23. 8. 2000.

¹⁷ Die Broschüren mit den Beiträgen aller Teilnehmer können bei der Broschürenstelle des Auswärtigen Amts, 11013 Berlin, angefordert werden.

¹⁸ Vgl. Kofi Annan, Globalisierung – eine Gewissensfrage für die Eliten, in: *Handelsblatt* vom 6. Februar 2002.

4.1. Der Partnerschafts-Gedanke auf der 55. ("Millenniums"-) Sitzung der Generalversammlung

In ihrer zum Abschluss des *Millennium Summit* am 8. September 2000 verabschiedeten "Millenniums-Erklärung"¹⁹ haben die Staats- und Regierungschefs im Kapitel VIII, "Stärkung der Vereinten Nationen" 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." Deutschland hat diesen Gedanken aufgegriffen, für die 55. Sitzung der Generalversammlung die Einrichtung eines neuen Tagesordnungspunkts "Towards global partnerships" ("Auf dem Weg zu globalen Partnerschaften") beantragt und unter demselben Titel eine Resolution²⁰ eingebracht, die der Umsetzung dieses Ziels dienen soll.

Mit dieser am 21. Dezember 2000 im Konsens angenommenen Resolution ist es gelungen, erstmals einen ausdrücklichen Auftrag im Arbeitsprogramm der Generalversammlung zu verankern, den Partnerschafts-Gedanken weiter zu diskutieren und die Möglichkeiten für eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und allen einschlägigen Partnern - einschließlich des Privatsektors - zu erörtern. Die

Resolution bekräftigt zunächst die "zentrale Rolle, die den Vereinten Nationen und insbesondere der Generalversammlung bei der Förderung von Partnerschaften im Kontext der Globalisierung zukommt", und betont - ganz im Sinne der Millenniums-Erklärung -, "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 Generalversammlung stellt darin weiter fest, dass bei den Mitgliedstaaten weiterer Erörterungsbedarf darüber besteht, "wie die Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und allen in Betracht kommenden Partnern, unter anderem auch aus den Entwicklungsländern, verstärkt werden kann". Der Generalsekretär wird ersucht, die Auffassungen der Mitgliedstaaten und der in Betracht kommenden Partner dazu einzuholen, wie die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen gestärkt werden kann, und einen umfassenden Bericht sowie Empfehlungen dazu vorzulegen.

Der Annahme der von 36 Miteinbringern aus allen Regionen aktiv unterstützten Resolution waren monatelange Sondierungsgespräche der Ständigen Vertretung Deutschlands bei den Vereinten Nationen in New York und des Auswärtigen Amtes sowie intensive Konsultationen in den Sitzungswochen vorausgegangen. Haupteinwand vieler Dritte-Welt-Staaten gegen den Partnerschaftsgedanken war dabei vor allem die Befürchtung, bei Zusammenarbeit des Sekretariats mit Privatfirmen die politi-

¹⁹ GV Res. 55/2 vom 8. September 2000. Zur Umsetzung vgl. auch den Bericht des Generalsekretärs, "Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration. Report of the Secretary-General", UN Doc. A/56/326 vom 6. September 2001, S. 52-53.

²⁰ GV Res. 55/215 vom 21. Dezember 2000.

sche Kontrolle über Aktivitäten der Vereinten Nationen zu verlieren und den Wirtschaftsinteressen der "global players" Einfluss auf die Politik der Organisation zu eröffnen; bei manchen mag dahinter auch noch die Sorge gestanden haben, auf diesem Umweg langfristig auch Kontrolle über die eigene Wirtschaft und Gesellschaft zu verlieren. Der schließlich verabschiedete Text war daher bewusst kurz und prozedural gehalten; er hat den Bedenken Rechnung getragen und sich im übrigen in dieser frühen Phase des Nachdenkens über das Partnerschaftskonzept darauf beschränkt, die Einigung über das weitere Vorgehen herbeizuführen. Für eine ausdrückliche Erwähnung des *Global Compact* konnte sich zu diesem frühen Zeitpunkt noch keine Mehrheit finden.

4.2. Der Bericht des Generalsekretärs über die Zusammenarbeit zwischen Vereinten Nationen und dem Privatsektor

Der mit Resolution 55/215 angeforderte Bericht des Generalsekretärs mit dem Titel "Cooperation between the United Nations and all relevant partners, in particular the private sector"²¹ gab dem

²¹ UN Doc. A/56/323 vom 28. August 2001. Ein weiterer Bericht des Generalsekretärs zum Tagesordnungspunkt "Sectoral policy questions: business and development" für die 56. Sitzung der Generalversammlung betrifft die Rolle der Wirtschaft in der Entwicklungspolitik: "Business and Development. Report of the Secretary-General", UN Doc. A/56/442 vom 5. Oktober 2001; grundlegend auch der Bericht der Joint Inspection Unit (JIU), "Private sector involvement and cooperation within the United Nations System", UN Doc. A/54/700 vom 6. Januar 2000, und die Stellungnahme des Administrative Committee on Coordination

VN-Sekretariat die Möglichkeit einer Bestandsaufnahme und Präsentation der bereits existierenden Formen der Zusammenarbeit zwischen diversen Institutionen des VN-Systems und privaten Unternehmen²² sowie der dafür geltenden Richtlinien und der praktischen und administrativen Probleme, vor die sich das Sekretariat dabei gestellt sieht. Der Bericht - aufgegliedert nach den verschiedenen Arten der Zusammenarbeit und den Sektoren, in denen sie erfolgt - zeigt in einem selbst für Kenner überraschenden Umfang, dass Kooperation zwischen Institutionen der Vereinten Nationen und Privaten seit langem an der Tagesordnung ist und in vielen Bereichen bereits wertvolle praktische Ergebnisse erbracht hat.²³

Analysiert man die Stellungnahmen der Mitgliedstaaten, die dem Generalsekretär auf seine Anforderung hin eingereicht wurden,²⁴ sowie die Zusammenfassung der Ergebnisse der Konsultatio-

(ACC) dazu, UN Doc. A/54/700/Add.1 vom 6. Juni 2000. Vgl. auch den Überblick über Partnerschaften im Jahresbericht des Generalsekretärs, UN Doc. A/56/1 (= GAOR 56th Sess., Suppl. 1), Para. 250–271.

²² Der Bericht legt folgende Definition von "private sector" zugrunde: "all individual, for-profit, commercial enterprises or businesses, business associations and coalitions and corporate philanthropic foundations", vgl. Report, Annex I, S. 45.

²³ Zwei weitere Anhänge enthalten Beispiele für die Zusammenarbeit sowie die "Guidelines for co-operation between the United Nations and the business community" des Generalsekretärs vom 17. Juli 2000 und die Regelungen über den Gebrauch der VN-Emblems und der Fahne der Vereinten Nationen, vgl. Report, S. 47 bzw. S. 59.

²⁴ Insgesamt 23 Staaten haben sich schriftlich geäußert, darunter die 15 EU-Mitglieder, für die die schwedische Präsidentschaft eine Stellungnahme abgab.

nen des Generalsekretärs innerhalb des VN-Systems und mit externen Partnern,²⁵ so ergibt sich, dass im Grunde niemand mehr eine Zusammenarbeit der Staatenorganisation mit der Wirtschaft grundsätzlich ablehnt. Ganz überwiegend wird eine solche Zusammenarbeit für potenziell nutzbringend für beide Seiten angesehen. Einhellig wurden jedoch klare Richtlinien und Kriterien für eine solche Zusammenarbeit für nötig gehalten. Sie sollen die Grenzen und Verantwortlichkeiten herausarbeiten sowie die Integrität und die Ziele der Organisation sichern, ohne dabei die notwendige Flexibilität und den Handlungsspielraum für pragmatisches Vorgehen mehr als nötig einzuschränken und ein für alle einheitliches, die Kooperationsbereitschaft der Partner letztlich gefährdendes "micro-management" zu betreiben.²⁶ Es wurde ein großer Bedarf an besserer interner Abstimmung und an einem Erfahrungsaustausch zwischen den verschiedenen Stellen des VN-Systems sowie an entsprechender Fortbildung der Sekretariatsmitarbeiter gesehen, um diese zur Zusammenarbeit mit der Wirtschaft zu befähigen. Schließlich wurde betont, dass Partnerschaften den zwischenstaatlichen Charakter der Vereinten Nationen nicht in Frage stellen dürfen und vorrangig den Zielen und Grundsätzen der Organisation dienen müssen.

4.3. Die Resolution "Auf dem Weg zu neuen Partnerschaften" (Res. 56/76)

Diese in der Sache völlig unstrittigen Hinweise aus dem Kreis der Mitgliedstaaten waren auch Leitlinie für die Folgeresolution, die diesmal von Deutschland für die gesamte EU ausgearbeitet und von der belgischen Präsidentschaft für diese eingebracht wurde. Es galt, den sich abzeichnenden Konsens und den politischen *goodwill* der Mitgliedstaaten zu sichern und das Konzept der Partnerschaften vorsichtig auszubauen und zu spezifizieren. 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 zahlreiche Schlüsselstaaten der Dritten Welt, z. B. Indien, Indonesien, Bangladesch, Südafrika, Ghana, Nigeria, Tunesien, Marokko (vgl. Resolution 56/76 im Anhang dieses INEF-Reports).

Die Resolution bestätigt nicht nur die Zielsetzungen der Millenniums-Erklärung in allgemeiner Weise, sondern ausdrücklich auch das Ziel, "dem Privatsektor, NRO 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,"²⁷ d. h. bei seinem auf Ge-

²⁵ Vgl. die Zusammenfassung in: Report, S. 8–18.

²⁶ Vgl. die "Summary of views", Report S. 17–18.

²⁷ Zur sozialen Verantwortung von Unternehmen neuerdings ausführlich das "Grünbuch" der Europäischen Kommission "Europäische Rahmenbedingungen für die so-

winnerzielung gerichteten Verhalten (!) die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung - im Einklang mit den innerstaatlichen Vorschriften - zu berücksichtigen; in diesem Zusammenhang weist die Generalversammlung 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 Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) und die Task Force Informations- und Kommunikationstechnologie. Damit ist der *Global Compact* erstmals - wenn auch noch verhalten – in einer Resolution der Generalversammlung anerkannt.

Kernstück der Resolution sind diesmal die in der Präambel und im operativen Teil entwickelten Kriterien für eine Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und dem Privatsektor: Es wird festgelegt, dass die Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und allen Partnern einschließlich denen 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. Die Resolution macht auf diese Weise deutlich, dass die Zusammenarbeit kein Selbstzweck ist, sondern dass sie den Interessen der Vereinten Natio-

nen und der Mitgliedstaaten - wie von ihnen selbst in den genannten Rechtstexten und politischen Erklärungen festgelegt – dienen muss.

Des weiteren unterstreicht die Resolution, dass der Privatsektor zur Mobilisierung der Ressourcen beitragen kann, die für die Finanzierung nachhaltiger Entwicklung benötigt werden (Präambelparagraph 9). Diese Aussage - welche die Unternehmen nicht zu einem Beitrag verpflichtet, sondern die *Möglichkeit* ihrer Mitwirkung nur betont - war ein Zugeständnis an die Entwicklungsländer, für die die Gewinnung zusätzlicher Entwicklungshilfemittel von besonderer Bedeutung ist. Deutschland sieht das Potenzial für den Partnerschafts-Gedanken innerhalb der Vereinten Nationen und bei Public-Private Partnership-Projekten aber auch in anderen Bereichen - nicht nur bei finanzieller, sondern auch bei anderer Form von Unterstützung. Dass - wie die Resolution weiter betont - private Leistungen nicht auf die staatliche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) angerechnet werden sollen, ist eine Selbstverständlichkeit.

Den mit Res. 55/212 angeforderten Bericht des Generalsekretärs nimmt die Resolution "zur Kenntnis", wobei die darin enthaltenen Beispiele für erfolgreiche Partnerschaften immerhin als "valuable" qualifiziert werden. Die EU hätte sich angesichts des sehr informativen Berichts eine Formel vorstellen können, die etwas über die rein prozedurale "Kenntnisnahme" hinausgegangen wäre. Es ist aber eine häufige Erfahrung in der Praxis der Generalversammlung, dass gerade bei umfangreicheren Berichten zu umstrittenen Fragen manche Mitglied-

ziale Verantwortung der Unternehmen“, EU-Dok. KOM(20)366. "Corporate citizenship (gesellschaftliches Engagement der Unternehmen)" wird darin umschrieben als "Gestaltung der Gesamtheit der Beziehungen zwischen einem Unternehmen und dessen lokalem, nationalem und globalem Umfeld", vgl. Anhang, Begriffsbestimmungen.

staaten Bedenken haben, durch eine allzu enthusiastische Begrüßungsformel so zu klingen, als würden sie sich alle Teile eines solchen Berichts vollständig zu eigen machen. Und in der Tat gibt es – was der Bericht auch nicht verschweigt – manches fehlgeschlagene oder hinter den Erwartungen zurückbleibende Projekt. Immerhin erhält die Formel aber dadurch noch eine positive Note, dass die in dem Bericht enthaltenen Informationen über erfolgreiche Projekte als "wertvoll" qualifiziert werden.

Der operative Teil enthält nochmals eine lange Liste von "Kriterien" für die Zusammenarbeit zwischen Vereinten Nationen und Wirtschaft, mit denen den zahlreichen Hinweisen in den Stellungnahmen der Staaten Rechnung getragen werden sollte:

- Gründung von Partnerschaftsvereinbarungen auf den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen;
- Verfolgung eines einheitlichen Ansatzes durch alle Teile des VN-Systems, ohne Vereinbarungen im Einzelfall dabei allzu strikte Vorgaben zu machen;
- Transparenz der Zusammenarbeit; "no undue advantages bestowed on any partner", "mutual benefit and mutual respect";
- Partnerschaften sollen die Verantwortlichkeiten und die Verfahrensgrundsätze der Vereinten Nationen respektieren;
- Anstreben ausgewogener Mitwirkung von Partnern aus Industrie- und Entwicklungsländern sowie Ländern mit Übergangswirtschaften;

- Keine Gefährdung der Unabhängigkeit und Neutralität des VN-Systems insgesamt und der Sonderorganisationen.

Eine Reihe dieser Elemente sind wörtlich oder sinngemäß aus den "Guidelines" des Generalsekretärs für die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor übernommen, ohne dass diese selbst hier förmlich indossiert werden. Insgesamt ist der Kriterienkatalog im Verlaufe der Verhandlungen ständig angereichert und im Ergebnis für manchen Geschmack vielleicht etwas zu wortreich geraten. Das ist in der Sache aber letztlich unproblematisch, da es sich dabei nur um verschiedene Konkretisierungen der ohnehin geltenden Grundsätze handelt. Der Handlungsspielraum der Vereinten Nationen wird dadurch nicht eingeengt. Diese Passage war aber besonders wichtig, um den – völlig legitimen - Besorgnissen seitens einiger Mitgliedstaaten und NRO zu begegnen. Wenn diese Kriterien und zusätzlich die o. a. Zweckbindung beachtet werden, kann von "Übernahme" der Vereinten Nationen durch Privatinteressen wohl keine Rede mehr sein.

Für die Ausgewogenheit des Partnerschaftsgedankens in der Praxis – und die Akzeptanz der Resolution in der Generalversammlung - war schließlich die ausdrückliche Forderung nach Einbeziehung von Unternehmen, insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen, Stiftungen und NRO aus Entwicklungsländern von Bedeutung.

5. Ausblick

Was die weitere Entwicklung betrifft, so ruft die Resolution zur Fortsetzung des

Politikdialogs über Partnerschaften in geeigneten zwischenstaatlichen Gremien "mit dem Ziel der weiteren Verbesserung (!) der Zusammenarbeit" auf. Der ursprüngliche EU-Vorschlag zur Etablierung eines sog. "multi-stakeholder forum", d. h. eines offenen Dialogforums unter Einschluss der potenziellen Partner, konnte sich (noch) nicht durchsetzen. Viele Mitgliedstaaten achten sehr genau darauf, dass die Verhandlungshoheit und Erstzuständigkeit der Staaten als Träger der Organisation nicht geschmälert wird. Andererseits zieht der Begriff der "appropriate intergovernmental consultations" aber auch nicht die Einsetzung eines klassischen (Staaten-) Ausschusses nach sich, sondern lässt die Form des Meinungsaustausches letztlich offen. Der Prozess bleibt damit flexibel. Die Mitwirkung der Partner aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft an der weiteren Willensbildung soll vorerst weiterhin über das "Einholen von Meinungen" durch den Generalsekretär und ihre Aufbereitung in seinem Bericht erfolgen.

Den nächsten Bericht des Generalsekretärs mit Vorschlägen für Modalitäten verbesserter Zusammenarbeit fordert die Resolution erst für die im September 2003 beginnende 58. Sitzung an. Diese von der EU vorgeschlagenen so genannten "Biannualisierung" gibt dem Sekretariat mehr Zeit zur schrittweisen Entwicklung, zumal der Konferenzkalender 2002 mit der Financing for Development-Konferenz von Monterrey und dem Rio+10-Gipfel von Johannesburg – beide behandeln Themen, bei denen die Involvierung des Privatsektors eine wichtige Rolle spielt – die Kapazität von VN-Sekretariat, Staaten, NRO und

Unternehmen stark in Anspruch nehmen wird. Nach Johannesburg besteht so Gelegenheit, die Erfahrungen in Ruhe zu prüfen. Im übrigen entspricht dies auch dem von der Bundesregierung nachdrücklich unterstützten Ziel der Entlastung der Arbeit der Generalversammlung durch Verschlankung der Tagesordnung.

Es ist jetzt Aufgabe der Mitwirkenden am *Global Compact* und von Staaten und Zivilgesellschaft insgesamt, in der verbleibenden Zeit den Dialog fortzusetzen, das Instrument des *Global Compact* in jeder Hinsicht zu nutzen und mit dauerhaftem Engagement und überzeugenden Beispielen deutlich zu machen, dass eine effektive Zusammenarbeit mit dem Privatsektor die Vereinten Nationen stärkt und den Menschen, für die sie arbeiten, tatsächlich nützt. Und für alle, die Interesse am *Global Compact* haben, gilt:

"We do not need people who can make a point, we need people who can make a difference."



General Assembly

Distr.: General
24 January 2002

Fifty-sixth session
Agenda item 39

Resolution adopted by the General Assembly

[without reference to a Main Committee A/56/L.33 and Add.1]

56/76. Towards global partnerships

The General Assembly,

Reaffirming the central role of the United Nations, in particular the General Assembly, in the promotion of partnerships in the context of globalization,

Underlining the intergovernmental nature of the United Nations,

Reaffirming its resolve to create an environment, at the national and global levels alike, that is conducive to development and the elimination of poverty,

Recalling the objectives formulated in the United Nations Millennium Declaration,¹ particularly in regard to developing partnerships through the provision of greater opportunities to the private sector, non-governmental organizations and civil society in general so as to enable them to contribute to the realization of the goals and programmes of the Organization, in particular in the pursuit of development and the eradication of poverty,

Stressing that efforts to meet the challenges of globalization could benefit from enhanced cooperation between the United Nations and all relevant partners, in particular the private sector, in order to ensure that globalization becomes a positive force for all,

Encouraging the private sector to accept and implement the principle of good corporate citizenship, that is, bringing sustainable development principles, which are based on the three pillars of economic development, social development and environmental protection, to bear on a conduct and policy that are premised on profit incentives, in conformity with national laws and regulations, and in this context drawing the attention of Member States to multi-stakeholder initiatives, in particular, the Global Compact Initiative of the Secretary-General, the Global Alliance for Vaccines and Immunizations, the multi-stakeholder dialogue process of the Commission on Sustainable Development and the Information and Communication Technologies Task Force,

Recalling the central role and responsibility of Governments in national and international policy-making,

Underlining the fact that cooperation between the United Nations and all relevant partners, in particular the private sector, shall serve the purposes and principles embodied in the Charter of the United Nations and make concrete contributions to the realization of the goals contained in the Millennium Declaration and in the outcomes of major United Nations conferences and summits and their reviews, in particular in the area of development and the eradication of poverty, and shall be undertaken in a manner that maintains the integrity, impartiality and independence of the Organization,

¹ See resolution 55/2.

Emphasizing that all relevant partners, in particular the private sector, can contribute in several ways to addressing the obstacles confronted by developing countries in mobilizing the resources needed to finance their sustainable development, and to the realization of the development goals of the United Nations through, inter alia, financial resources, access to technology, management expertise, and support for programmes, including through the reduced pricing of drugs, where appropriate, for the prevention, care and treatment of the human immunodeficiency virus/acquired immunodeficiency syndrome (HIV/AIDS) and other diseases,

Underlining the fact that the resources contributed by the relevant partners, in particular the private sector, should be a complement to, not a substitute for, governmental resources,

Taking into account ideas expressed in the report of the Secretary-General of 27 March 2000, entitled "We the peoples: the role of the United Nations in the twenty-first century",² with regard to enhanced cooperation with the private sector,

Recalling its resolution 55/215 of 21 December 2000,

1. *Takes note* of the report of the Secretary-General³ and its numerous valuable examples of cooperation between the United Nations and all relevant partners, in particular the private sector, which have contributed and should continue to contribute to the realization of the goals and programmes of the Organization, in particular in the pursuit of development and the eradication of poverty;

2. *Stresses* that the principles and approaches that govern such partnerships and arrangements should be built on the firm foundation of United Nations purposes and principles, as set out in the Charter, and invites the United Nations system to continue to adhere to a common approach to partnership which, without imposing undue rigidity in partnership agreements, includes the following principles: common purpose, transparency, bestowing no unfair advantages upon any partner of the United Nations, mutual benefit and mutual respect, accountability, respect for the modalities of the United Nations, striving for balanced representation of relevant partners from developed and developing countries and countries with economies in transition, and not compromising the independence and neutrality of the United Nations system in general and the agencies in particular;

3. *Stresses also* the need for international cooperation to strengthen the participation of enterprises, especially small and medium-sized enterprises, business associations, foundations and non-governmental organizations from developing countries and countries with economies in transition, in particular in partnerships with the United Nations system;

4. *Stresses further* the need for Member States further to discuss partnerships and to consider, in appropriate intergovernmental consultations, ways and means to enhance cooperation between the United Nations and all relevant partners, inter alia, from the developing countries, to give them greater opportunities to contribute to the realization of the goals and programmes of the Organization;

5. *Invites* the Secretary-General to continue to seek the views of relevant partners, in particular the private sector, on how to enhance their cooperation with the United Nations;

6. *Requests* the Secretary-General to submit a report on the implementation of the present resolution, containing proposals of modalities for enhanced cooperation between the United Nations and all relevant partners, in particular the private sector, for consideration by the General Assembly at its fifty-eighth session;

7. *Decides* to include in the agenda of its fifty-eighth session the item entitled "Towards global partnerships".

84th plenary meeting

11 December 2001

² A/54/2000.

³ A/56/323.