

3 Zur Relevanz privater Akteure für die Steuerung und Regulierung der globalen Wirtschaft

In internationalen Debatten über die Regulierung der globalen Wirtschaft wurden die Menschenrechte in den letzten Jahrzehnten nur nach und nach aufgegriffen. Zunächst stand die Frage im Vordergrund, wie Unternehmen in angemessener Weise darauf festgelegt werden können, Sozial-, Umwelt- und Menschenrechtsstandards einzuhalten, d.h. es ging um die Art der Steuerung – verbindliche Regulierung der globalen Wirtschaft oder freiwillige Selbstregulierung mit der Fokussierung auf Corporate Social Responsibility (CSR). Dies spiegelt sich nicht nur in den Debatten, sondern auch in vielen internationalen Instrumenten wider, die im Kontext des Diskurses über die Steuerung der globalen Wirtschaft ausgearbeitet wurden. Dabei ist die Betonung von Freiwilligkeit ein wesentliches Merkmal dieser Instrumente. Für ein besseres Verständnis der zunehmenden Bedeutung privater Selbstregulierung soll zunächst auf die Auswirkungen der Globalisierung auf staatliche Regulierungskapazitäten und Funktionen eingegangen werden.

3.1 Veränderung staatlicher Regulierung

Ein Wandel von Staatlichkeit ist auch auf veränderte Strukturen durch Globalisierungs- und Transnationalisierungsprozesse und deren Auswirkungen auf staatliche Regulierungsmöglichkeiten zurückzuführen: Während bis Mitte des 20. Jahrhunderts staatliche Regulierung vor allem durch Gesetze und deren Überwachung im Vordergrund stand, lassen sich transnationale Wirtschaftsaktivitäten durch eine traditionell territorial ausgerichtete staatliche Regulierung kaum mehr adäquat steuern (Scholte 2005).

Hinzu kommt ein Rückzug des Staates sowohl durch Privatisierungstendenzen, beispielsweise bei der Bereitstellung öffentlicher Güter, als auch infolge eines politischen Wandels zugunsten neoliberaler Ansätze, bei denen der Rückzug des Staates von seinen ursprünglichen Aufgaben politisch gewollt ist. Die Privatisierung staatlicher Dienste und Funktionen verwischt die Grenze zwischen öffentlicher und privater Sphäre. Zunehmend übernehmen private Akteure auch eine Rolle bei der Bereitstellung öffentlicher Güter, und von privaten Akteuren – vor allem Unternehmen – wird eine Übernahme von Verantwortung bei der Steuerung der globalen Wirtschaft erwartet.

3.2 Neoliberale Ausrichtung in den Regulierungsdebatten

Bereits in den 1970er Jahren wurde auf internationaler Ebene über die Verantwortung von Unternehmen in der globalen Wirtschaft diskutiert. Die Debatte war Teil des Ringens der damaligen Entwicklungsländer um eine neue Weltwirtschaftsordnung. 1972 traten die Entwicklungsländer bei der dritten Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD III) in Santiago de Chile erstmals mit der Forderung nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung an die Öffentlichkeit. 1974 verabschiedete die UN-Generalversammlung die Erklärung über die Errichtung einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung. Bestandteile dieser Ordnung sollten unter anderem günstigere Bedingungen in der Rohstoffpolitik und im internationalen Handel sowie eine verstärkte Industrialisierung und allgemeine Schuldenentlastung für Entwicklungsländer sein. Zudem ging es diesen Ländern auch um die Regulierung transnationaler Konzerne. Entsprechend wurde im gleichen Jahr die *United Nations Commission on Transnational Corporations* mit dem Auftrag errichtet, einen verbindlichen Verhaltenskodex für diese Unternehmen auszuarbeiten. Das dieser Kommission angegliederte *United Nations Centre on Transnational Corporations* (UNCTC) legte 1979 einen Entwurf für ein solches Instrument vor. Die Privatwirtschaft lehnte den Vorschlag strikt ab, was unter anderem in der harschen Kritik der *International Chamber of Commerce* (ICC) zum Ausdruck kam (Paul 2001). Neben der Diskussion im Kontext der Vereinten Nationen betonten auch andere internationale Organisationen wie ILO oder OECD

in den 1970er Jahren die Notwendigkeit, Regeln für transnational agierende Unternehmen vorzugeben.

Im Unterschied zu früheren Jahrzehnten lehnten in den 1980er Jahren viele Regierungen aus Ländern des globalen Südens wegen befürchteter Wettbewerbsnachteile eine verbindliche Regulierung für die globale Wirtschaft ab. Der Liberalisierungskurs in Ländern des globalen Südens wurde verstärkt durch die Politik der Weltbank, die mit ihren Struktur-anpassungsprogrammen die Wirtschaft dieser Länder weiter für den Weltmarkt öffnete und die Privatisierung ganzer Sektoren, beispielsweise des Bergbaus, vorantrieb. In den Debatten über die Regulierung der globalen Wirtschaft konnten sich vor allem Vorstellungen durchsetzen, die eine grundsätzliche Überlegenheit der Selbstregulierungskräfte des Marktes gegenüber staatlichen Eingriffen betonten. Der einzelne Staat und auch die internationale Staatengemeinschaft sollten sich dementsprechend vor allem auf die ordnungspolitische Rahmensetzung beschränken.

1992 lässt sich als Wendepunkt im Diskurs über die politische Steuerung der globalen Wirtschaft begreifen (Haufler 2003, S. 242). In diesem Jahr löste der damalige UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali das *United Nations Centre on Transnational Corporations* (UNCTC) auf. Er machte damit auch den Weg frei für eine engere Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und dem Privatsektor. Die Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung (UNCED), die 1992 in Rio de Janeiro stattfand, die Internationale Konferenz der Vereinten Nationen zur Entwicklungsfinanzierung 2002 in Monterrey und schließlich der Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung, der ebenfalls 2002 in Johannesburg stattfand, sind Ausdruck für diese Annäherung zwischen UN und Privatwirtschaft.

Zudem traten große Unternehmen auf dem Umweltgipfel in Rio de Janeiro erstmals als eigenständige Akteure bei internationalen Verhandlungen auf, d. h. sie beschränkten sich nicht mehr darauf, im Hintergrund durch Lobbyarbeit Einfluss zu nehmen. Dabei nutzten Unternehmen die Rio-Konferenz vor allem als Plattform, um ein verbindliches internationales Regelwerk für die globale Wirtschaft in Bezug auf Umweltbelange abzuwenden. Zwar bekannte sich der Privatsektor öffentlich zu internationalen Normen und zur sozialen und ökologischen Verantwortung für die Ausgestaltung der Globalisierung auf freiwilliger Basis, aber praktisch

setzte Rio internationalen Bemühungen für eine verbindliche Regulierung der globalen Wirtschaft im Umweltbereich zunächst ein Ende.

Ein wichtiges Merkmal von Regulierung unter den Bedingungen von Globalisierung und Transnationalisierungsprozessen ist somit die gestiegene Bedeutung privater Steuerung, die staatliche Regulierung ergänzt und in Teilbereichen auch ersetzt. Typisch sind hierbei Verfahren der Selbstregulierung durch Unternehmen (Haufler 2006, S. 94). Zudem gewinnen auch Formen der Co-Regulierung, also die Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Akteuren in sogenannten Multi-stakeholder-Initiativen, an Bedeutung (Fransen 2012; Utting 2005). In der Politikwissenschaft, aber auch den Wirtschaftswissenschaften rücken derartige Formen der Steuerung in der Diskussion über Global Governance in den Vordergrund (Ruggie 2014; Keohane 2005).

Anzumerken ist, dass in den für die Privatwirtschaft wichtigen Bereichen Handel und Investitionen weiterhin verbindliche internationale und staatliche Regulierung überwiegen. Dies zeigt sich beispielsweise bei der Welthandelsorganisation (WTO) oder auch dem Schutz von Investoren in bilateralen Investitionsschutzabkommen (BITs). Somit existieren zwei rechtliche Standards, nämlich verbindliche Regeln, die vor allem die Rechte von Unternehmen aus OECD-Ländern schützen sollen, und weiches Recht (»soft law«), das für die Steuerung sozialer und ökologischer Belange entwickelt wurde. Diese Zweiteilung bei den Rechtsnormen erzeugt in vielen Ländern und Politikfeldern Regulierungslücken mit negativen Folgen. Belege hierfür sind extrem niedrige Löhne, die Verweigerung des Rechts auf gewerkschaftliche Organisierung, die Ausweitung des informellen Sektors oder auch die Missachtung von Umweltstandards in vielen Ländern des globalen Südens. Die Frage ist, inwieweit solche Regulierungslücken, sogenannte »governance gaps«, durch die Übertragung der Verantwortung auf transnational agierende Konzerne gemildert oder gar geschlossen werden können (Fuchs 2005).

3.2.1 CSR als Governance-Prinzip

Gegen den neoliberalen Kurs in der wirtschaftlichen Globalisierung hat sich in den letzten Jahrzehnten die immer schärfer werdende Kritik einer zunehmend transnational vernetzten Antiglobalisierungsbewegung gerichtet. Neben lokalen Protesten in vielen Entwicklungsländern formierte sich

1997 auch Widerstand gegen den Entwurf der OECD für ein Multilaterales Investitionsschutzabkommen (MAI), das die bilateralen Investitionsschutzabkommen (BITs) durch ein einheitliches Vertragswerk ablösen sollte und weitgehende Rechte für transnationale Konzerne vorsah. Anlässlich der WTO-Ministerkonferenz in Seattle Ende 1999 kam es zu gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen Globalisierungsgegnern und der Polizei, und die Konferenz wurde abgesagt. In der Weltöffentlichkeit geriet der neoliberale Kurs der wirtschaftlichen Globalisierung durch solche Auseinandersetzungen unter Legitimierungsdruck. Angesichts der Missstände in den Fabriken vieler Produktionsländer wurde und wird die Betonung von privatwirtschaftlicher Selbstregulierung mittels unternehmensinterner Verhaltenskodizes als adäquate Form der Steuerung der globalen Wirtschaft infrage gestellt (Blowfield/Frynas 2005; Blowfield 2007; Wills/Hale 2005).

Vor dem Hintergrund einer wachsenden Kritik am Kurs der Globalisierung betonte der Privatsektor sein eigenes Bekenntnis zur sozialen und ökologischen Verantwortung für die Ausgestaltung der Globalisierung auf freiwilliger Basis, also zu CSR. Diese Agenda der Privatwirtschaft wurde durch CSR-Strategien nationaler Regierungen, durch die UN sowie internationale und bilaterale Entwicklungsorganisationen aufgegriffen und verstärkt (Brammer/Jackson/Matten 2012). Auch Regierungen in Partnerländern bekannten sich zunehmend zu CSR, weil sie sich dadurch Wettbewerbsvorteile bei der Einwerbung ausländischer Direktinvestitionen und Entwicklungsgelder versprochen.

Während die deutschen Gewerkschaften CSR zunächst kritisch gegenüberstanden (u. a. DGB 2009b), will der DGB heute die CSR-Agenda für gewerkschaftliche Anliegen nutzen. Dabei wird allerdings an der Forderung festgehalten, auf internationaler Ebene einen verbindlichen Ordnungsrahmen zu schaffen, der soziale, ökologische und wirtschaftliche Ziele gleichstellt. Aber es wird auch eingeräumt, dass freiwillige CSR-Konzepte nationale, europäische und internationale Rechtsvorschriften und Tarifvereinbarungen ergänzen können. Der DGB erkennt auch die Potenziale von CSR für transnationale Governance an, wenn er schreibt:

»Besonders der nicht-nationalstaatlich regulierte Bereich globalen Wirtschaftens kann durch CSR-Regeln gestaltet werden. Dies setzt jedoch die Einhaltung internationalen Rechts wie beispielsweise die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen voraus.« (DGB 2012, S. 1)

In der politikwissenschaftlichen Diskussion geht es vor allem um die Relevanz von CSR im Kontext des Bedeutungszuwachses privater Steuerung (Brammer/Jackson/Matten 2012; Fransen 2012; Hamm 2013; Kinderman 2012). So verstehen Brammer et al. CSR als eine Institution von transnationaler Governance, wobei Institutionen auf der globalen Ebene die Praktiken und Strategien transnationaler Konzerne und auch lokaler Unternehmen beeinflussen (Brammer/Jackson/Matten 2012, S. 3). Solche Institutionen entstehen auf der Grundlage (halb) privater und öffentlicher Regulierung; als Beispiele führen die Autoren den Global Compact (Kapitel 3.3.1) und ISO 26000 (Schmiedeknecht 2011, S. 177) an. Auch Verhaltenskodizes, deren Einhaltung transnationale Konzerne ihren Zulieferern häufig als Voraussetzung für Geschäftsbeziehungen abverlangen, sind Ausdruck von transnationaler Governance. Häufig wird die Einhaltung solcher Kodizes durch transnationale Akteure, beispielsweise Consultants oder auch Multistakeholder-Initiativen wie *Social Accountability International* (SAI) oder die *Fair Labor Association* (FLA) überwacht. Instrumente für ein solches Monitoring können Audits und Zertifizierungen sein.

3.2.2 Zur Bedeutung von Multistakeholder-Initiativen

Ein wichtiger Governance-Modus, der im Kontext von CSR an Bedeutung gewonnen hat, bezieht sich auf die kooperative Steuerung verschiedener Akteure für ein gemeinsames Anliegen. Eine solche Co-Regulierung kann unterschiedliche Formen annehmen. Vielfach sind es Multistakeholder-Initiativen, deren Zahl seit den späten 1990er Jahren stark angewachsen ist. Weil in solchen Initiativen Unternehmen und zivilgesellschaftliche Organisationen kooperieren, werden diese Ansätze auch als »civil regulation« bezeichnet. Diese wird als möglicher dritter Weg gesehen, um Grenzen staatlicher Regulierung und privatwirtschaftlicher Selbstregulierung zu überwinden (Utting 2002; Vogel 2006). Luc Fransen definiert Multistakeholder-Initiativen als

»a universe of initiatives in which the expertise, skills and finance of non-profit and for-profit organizations are pooled. [...] we can identify these multi-stakeholder initiatives as initiatives governing social and/or environmental standards of production« (Fransen 2012, S. 166).

Neben dem Anliegen nach Effizienz und Effektivität sollen Multistakeholder-Initiativen durch die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure mögliche Legitimitätsdefizite privatwirtschaftlicher Selbstregulierung überwinden. Fransen nennt drei Gründe, warum Multistakeholder-Initiativen gegenüber rein privatwirtschaftlich organisierten Initiativen legitimer sein können, nämlich ihre Nichtausgrenzung (»inclusiveness«), ihre auf Expertise basierende Effektivität (»expertise-based effectiveness«) und schließlich ihre Verfahrensgerechtigkeit (»procedural fairness«). Beispiele für Multistakeholder-Initiativen, die transnational aktiv sind, sind die *Ethical Trading Initiative* (ETI), die *Fair Labor Association* (FLA), die *Fair Wear Foundation* (FWF) oder auch *Social Accountability Initiative* (SAI; Fransen 2012, S. 169). Grundlage für die Arbeit vieler Multistakeholder-Initiativen sind jeweils eigene Verhaltenskodizes, zu denen sich die Mitgliedsunternehmen bekennen. Ihre Einhaltung wird durch verschiedene Verfahren, beispielsweise Audits, überwacht.

Doch Multistakeholder-Initiativen stehen aus verschiedenen Gründen auch in der Kritik. So wird die Machtasymmetrie einiger Initiativen kritisiert. Es bestehe die Gefahr, dass die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure lediglich Legitimationszwecken diene (Levy/Newell 2005). Dorothea Baur und Hans Peter Schmitz warnen davor, dass zivilgesellschaftliche Akteure durch die Einbindung in solche Organisationen kooptiert werden und ihr kritisches Potenzial verlieren könnten (Baur/Schmitz 2012). Ein weiterer Vorbehalt richtet sich gegen die zu schwache Beteiligung von Akteuren aus dem globalen Süden.

Trotz dieser Einwände können Multistakeholder-Initiativen auch für Gewerkschaften eine Option darstellen, vor allem um gemeinsame Anliegen von Gewerkschaften und NGOs auf politischer Ebene durchzusetzen. Ein Beispiel hierfür ist der Multistakeholder-Prozess für die Erarbeitung des Nationalen Aktionsplans der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien in Deutschland (Kapitel 5.3). Die Beteiligung an Multistakeholder-Initiativen kann darüber hinaus angesichts fehlender oder schwacher Gewerkschaften in einigen Produktionsländern eine Möglichkeit darstellen, um dort Arbeitnehmerrechte zu stärken. Ein Beispiel hierfür ist die *Fair Wear Foundation* (FWF), an der auch die *Clean Clothes Campaign* (CCC) beteiligt ist. Zu den Mitgliedern dieser Kampagne zählen auch Gewerkschaften (Kapitel 7.2.4).

3.3 Internationale Instrumente zur Steuerung der globalen Wirtschaft

Im Folgenden werden zwei internationale Initiativen, die z.T. auf CSR aufbauen und weitgehend die Norm der Freiwilligkeit betonen, kurz vorgestellt: der Global Compact als internationale Initiative der Vereinten Nationen und die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, die aufgrund eines eigenen Menschenrechtskapitels und eines etablierten Beschwerdemechanismus als besonders bedeutsam gelten. Beide Instrumente sind auch relevant für die Umsetzung der UN-Leitprinzipien.

3.3.1 Der Global Compact

Das Zustandekommen des Global Compact als Pakt zwischen den Vereinten Nationen und der Privatwirtschaft im Jahr 2000 geht wesentlich auf das Betreiben privatwirtschaftlicher Akteure zurück (Paul 2001). Der Global Compact ist kein Verhaltenskodex, sondern als freiwilliges Lern- und Diskussionsforum konzipiert. Der Pakt basiert auf zehn Prinzipien, die sich aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, der »Dreigliedrigen Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik« der ILO und der Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung ableiten.

Die zehn Prinzipien des Global Compact

1. Unternehmen sollen den Schutz der internationalen Menschenrechte unterstützen und achten.
2. Unternehmen sollen sicherstellen, dass sie sich nicht an Menschenrechtsverletzungen mitschuldig machen.
3. Unternehmen sollen die Vereinigungsfreiheit und die wirksame Anerkennung des Rechts auf Kollektivverhandlungen wahren.
4. Unternehmen sollen für die Beseitigung aller Formen von Zwangsarbeit eintreten.
5. Unternehmen sollen für die Abschaffung von Kinderarbeit eintreten.
6. Unternehmen sollen für die Beseitigung von Diskriminierung bei Anstellung und Erwerbstätigkeit eintreten.
7. Unternehmen sollen im Umgang mit Umweltproblemen dem Vorsorgeprinzip folgen.

8. Unternehmen sollen Initiativen ergreifen, um größeres Umweltbewusstsein zu fördern.
9. Unternehmen sollen die Entwicklung und Verbreitung umweltfreundlicher Technologien beschleunigen.
10. Unternehmen sollen gegen alle Arten der Korruption eintreten, einschließlich Erpressung und Bestechung.

Als Lernforum dient der Global Compact dem Austausch von Erfahrungen, die sich im Idealfall als »gute Praxis« verallgemeinern lassen. Sachgespräche (»policy dialogues«) dienen der Beratung über Herausforderungen und problematische Situationen, denen sich Unternehmen gegenübersehen. So war das Thema »Wirtschaft und Menschenrechte« in den letzten Jahren ein wichtiges Anliegen, das mittels verschiedener Formate (z.B. Schulungen) und Handreichungen bearbeitet wurde.

2003 wurde für Unternehmen eine Pflicht zur Berichterstattung, die sogenannten Fortschrittsmitteilungen (»Communications on Progress«, CoPs), als Bestandteil der Integritätsmaßnahmen des Global Compact eingeführt. Sie sollen dazu beitragen, die Glaubwürdigkeit der Initiative sicherzustellen. Unternehmen müssen nach einem Jahr Mitgliedschaft in der Initiative erstmals und dann einmal im Jahr auf der Internetseite des Global Compact über den Stand der Umsetzung der zehn Prinzipien, die dabei erzielten Fortschritte und die Erfahrungen berichten. Hierbei ist eine Einbindung der Arbeitnehmerschaft möglich, aber nicht grundsätzlich vorgesehen.

2014 verfügte der Global Compact über Netzwerke in 101 Ländern. Trotz seiner Bekanntheit war die Beteiligung Ende 2015 mit rund 8.000 Unternehmen weltweit noch immer gering, wenn man die Zahl von mehr als 80.000 transnationalen Konzernen als Maßstab zugrunde legt. Der Global Compact ist auch eine Multistakeholder-Initiative, weil neben Unternehmen weitere Akteure Mitglieder sind, beispielsweise Städte, zivilgesellschaftliche Organisationen wie *Germanwatch* in Deutschland und auch Gewerkschaften wie *IndustriALL Global Union*.

Wegen seines freiwilligen Charakters stand der Global Compact zunächst bei vielen NGOs und Gewerkschaften in der Kritik. Vor allem die zunächst mangelnde Überwachung und nahezu fehlende Sanktionsmechanismen bei Nichteinhaltung einer sehr begrenzten Berichtspflicht machten diese Initiative umstritten (Hahn 2008). Doch durch die Unterstützung

der UN, nationaler Regierungen und großer Konzerne konnte der Global Compact seine Position stärken; hinzu kam die Prominenz des Diskurses über die Verantwortung von Unternehmen in der globalen Wirtschaft. Heute gilt der Pakt als wichtiger Akteur und Multiplikator.

Mehrere nationale Global-Compact-Netzwerke haben Handlungsleitfäden erstellt, unter anderem auch für die Umsetzung der UN-Leitprinzipien. So war es das *Deutsche Global Compact Netzwerk*, das die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte aus dem englischen Original ins Deutsche übersetzen ließ (Deutsches Global Compact Netzwerk 2014). Darüber hinaus hat es Leitfäden zur Umsetzung der Anforderungen der UN-Leitprinzipien in Unternehmen veröffentlicht (Deutsches Global Compact Netzwerk 2011; Deutsches Global Compact Netzwerk/twentyfifty/Deutsches Institut für Menschenrechte 2012; Deutsches Global Compact Netzwerk/twentyfifty 2015).

3.3.2 Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen

Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen sind Bestandteil der OECD-Erklärung über internationale Investitionen und multinationale Unternehmen und gültig für alle derzeit 34 OECD-Mitgliedsländer und für weitere zwölf Staaten, die der Erklärung beigetreten sind (»adhering states«)¹. Die Leitsätze stellen Empfehlungen der teilnehmenden Regierungen an die Unternehmen dar, wobei Letztere die Hauptverantwortung für deren Einhaltung tragen.

Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen wurden seit ihrer Verkündung im Jahr 1976 mehrfach überarbeitet. Bei der letzten Revision im Jahr 2011 wurden langjährige Forderungen der Gewerkschaften und weiterer zivilgesellschaftlicher Akteure berücksichtigt. Hierzu zählen die übergreifende operative Sorgfaltspflicht für die Lieferkette, die Stärkung der Verantwortung für die Einhaltung der Menschenrechte durch die Aufnahme eines Menschenrechtskapitels – eine Änderung, die direktes Resultat der UN-Leitprinzipien ist – und die gewerkschaftlich besonders

1 | Im Mai 2016 waren die zwölf »adhering states«: Ägypten, Argentinien, Brasilien, Costa Rica, Jordanien, Kolumbien, Lettland, Litauen, Marokko, Peru, Rumänien und Tunesien (<http://mneguidelines.oecd.org/oecddeclarationanddecisions.htm>; Abruf am 24.5.2016).

relevanten Fragen nach gerechter Entlohnung in transnationalen Unternehmen weltweit (DGB 2011). Die revidierten Leitsätze umfassen folgende Themen:

OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen

1. Begriffe und Grundsätze
2. Allgemeine Grundsätze
3. Offenlegung von Informationen
4. Menschenrechte
5. Beschäftigung und Beziehungen zwischen den Sozialpartnern
6. Umwelt
7. Bekämpfung von Bestechung, Bestechungsgeldforderungen und Schmiergelderpressung
8. Verbraucherinteressen
9. Wissenschaft und Technologie

Eine größere Verbindlichkeit erhalten die OECD-Leitsätze durch die Verpflichtung der Mitgliedsländer, die institutionelle und organisatorische Durchführung der Leitsätze zu sichern. Hierfür müssen die jeweiligen Regierungen Nationale Kontaktstellen (NKS) einrichten, die bei Nichteinhaltung der Leitsätze auch Beschwerden entgegennehmen. Nationale Kontaktstellen sollen dabei den Sachverhalt prüfen und ggf. zu einem Gespräch zwischen Unternehmen und Beschwerdeführern einladen. Beschwerden können von allen »interessierten Parteien«, d. h. auch Gewerkschaften und NGOs eingereicht werden. Die Kontaktstellen sind allerdings lediglich Beschwerdeinstanzen ohne exekutive Kompetenzen. Am besten lassen sie sich wohl als Schiedsstellen oder Vermittlungsinstanzen beschreiben.

Viele der existierenden Nationalen Kontaktstellen gelten bei Kritikern als zu zögerlich bei der Bearbeitung von Beschwerden. Dieser Vorwurf wird trotz einiger Fortschritte² auch gegenüber der deutschen Nationalen Kontaktstelle erhoben, die beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie angesiedelt ist. So bemängelt das zivilgesellschaftliche *Netzwerk für Unternehmenverantwortung CorA* die institutionelle Verankerung im Wirtschaftsministerium und drängt auf eine stärkere Unabhängigkeit der deutschen Kontaktstelle.

2 | Interview mit Vertretern von *Brot für die Welt*, 2.7.2015.

Grundsätzlich fordern zivilgesellschaftliche Akteure von der deutschen Regierung, dass sie die Einhaltung der Leitsätze gegenüber Unternehmen stärker überprüft und einfordert. Speziell wird eine Verpflichtung zur Einhaltung der Leitsätze dann gefordert, wenn Unternehmen öffentliche Mittel, beispielsweise bei Exportkredit- und Investitionsgarantien in Anspruch nehmen. Auch die Vergabepolitik bei der öffentlichen Beschaffung sollte eine Verpflichtung zur Einhaltung der Leitsätze enthalten (Knopf et al. 2013, S. 15).

3.4 Zur Bewertung von privater Governance

Diskussionen über die angemessene Steuerung der globalen Wirtschaft haben vor allem seit den frühen 1990er Jahren an Dynamik zugelegt. Zunächst wurde das Bekenntnis der Privatwirtschaft, Standards einzuhalten, durch viele zivilgesellschaftliche Akteure als bloßes Lippenbekenntnis infrage gestellt und dabei auf doppelte Standards verwiesen: einerseits positive Selbstdarstellung und andererseits Geschäftspraktiken, die nicht in Einklang mit Umwelt- und Sozialstandards stehen. Doch auch die Governance-Leistung von CSR steht in der Kritik. Viele Autoren bezweifeln, dass durch CSR-Strategien eine tatsächliche Verbesserung der Lage Betroffener bewirkt wird (Wills/Hale 2005; Blowfield 2007; Blowfield/Frynas 2005).

Jenseits konkreter Vorbehalte sind Kritiker – insbesondere zivilgesellschaftliche Akteure, aber auch Wissenschaftler (Vogel 2006) – skeptisch hinsichtlich des Potenzials privater Steuerung zur Schließung von Regulierungslücken. Sie fordern eine verbindliche Regulierung für die globale Wirtschaft und wollen CSR nur komplementär verstehen. Eine verbindliche Regulierung wird auch als Voraussetzung verstanden, um gleiche Wettbewerbsbedingungen (»level playing field«) in der globalen Wirtschaft herzustellen. In der folgenden Vorstellung der UN-Leitprinzipien (Kapitel 4) soll auch hinterfragt werden, ob mit diesem Instrument eine solche Komplementarität von unterschiedlichen Formen der Steuerung gelingen kann.