

# Eva Kocher

## Corporate Social Responsibility: Eine gelungene Inszenierung?

Die gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen (*Corporate Social Responsibility*, CSR), also „ein Konzept, wonach Unternehmen sich freiwillig dazu entscheiden, zu einer besseren Gesellschaft und einer saubereren Umwelt beizutragen“,<sup>1</sup> erfasst ein breites Spektrum an Verhaltensstandards: Beachtung der Menschenrechte, Umwelt- und Verbraucherschutz, fairer Wettbewerb, gerechte Beschäftigungsbedingungen, Korruptionsbekämpfung, entwicklungspolitische Richtlinien und Ähnliches. Sozialstandards zu Beschäftigungsbedingungen und den industriellen Beziehungen scheinen sich darin etabliert zu haben. CSR-Politiken erfassen so auch in der Regel z.B. das Verbot von Kinderarbeit, Mindestentgelte, Höchstarbeitszeiten, das Verbot von Zwangsarbeit sowie die Vereinigungs- und Kollektivverhandlungsfreiheit.<sup>2</sup>

Als Instrumente zur privaten Regulierung von Sozialstandards dienen im CSR-Kontext vor allem einseitige unternehmerische Erklärungen (Selbstverpflichtungserklärungen, Verhaltenskodizes, *Codes of Conduct*, *Standards of Engagement*), aber auch Internationale Rahmenabkommen (*International Framework Agreements*, IFAs), d.h. Vereinbarungen von Unternehmen mit gewerkschaftlichen Akteur\_innen.<sup>3</sup> Ludger Pries<sup>4</sup> hat in seiner Analyse transnationaler Instrumente der Erwerbsregulierung jüngst gezeigt, wie diese Instrumente mangels internationalrechtlicher Regulierung<sup>5</sup> zusammenwirken mit nationalen Rechtsordnungen, völkerrechtlichem Soft Law sowie „transnationalen advokatorischen Netzwerken“,<sup>6</sup> die mit Skandalisierungen eine gewisse Marktmacht entwickeln. So entsteht ein komplexes institutionelles System unterschiedlichster Akteur\_innen.

In einer solchen Analyse des Regulierungssystems als Ganzem rückt die konkrete Qualität und Effektivität der einzelnen Instrumente in den Hintergrund. Dies ist aber notwendig, um die Bedeutung der Sozialstandards für die Entwicklung transnationalen Rechts bewerten zu können. Denn die Einbettung des transnationalen Wirtschaftsrechts in Menschenrechtsgarantien und demokratisch legitimierte institutionelle Settings wäre ein wichtiger Schritt hin zu transnationalen Rechtsordnungen. Solange diese „Konstitutionalisierung“ der transnationalen lex mercatoria über abstrakte ordre-public-Klauseln nicht wesentlich hinaus

1 Europäische Kommission, Grünbuch – Europäische Rahmenbedingungen für die soziale Verantwortung der Unternehmen, KOM (2001) 366 endg; siehe auch Mitteilung der Kommission KOM (2006) 136 endg; Bassen/Jastram/Meyer, Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik 6 (2005), S. 231 ff.

2 Siehe den Überblick Kocher, WSI-Mitt. 2008, S. 198 ff.

3 Vgl. Greven, WSI-Mitt. 2006, S. 10 ff.; siehe auch Seifert, ZIAS 2006, S. 205 ff. (218 ff.); Krebber, in: Schwarze (Hrsg.), Globalisierung und Entstaatlichung des Rechts, 2008, S. 143 ff. (157 ff.).

4 Pries, Die Internationalisierung der Erwerbsregulierung, 2009; vgl. Hepple, Labour Laws and Global Trade, 2005; Krebber (Fn. 3), S. 152 ff.

5 Zur Diskussion um die gescheiterten UN Human Rights Norms for Corporations siehe z.B. Kinley/Nolan/Zerial, in: McBarnet/Voiculescu/Campbell (Hrsg.), The New Corporate Accountability, 2007, S. 459 ff.; siehe jetzt den Bericht des UN-Sonderbeauftragten für Unternehmen und Menschenrechte John Ruggie „Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights“ vom 7.4.2008 (UN Generalversammlung, A/HRC/8/5).

6 Zum Begriff Keck/Sikkink, Activists beyond borders: advocacy networks in international politics, 1998, S. 8 ff.; siehe auch Rodríguez-Garavito, in: De Sousa Santos/Rodríguez-Garavito, (Hrsg.), Law and Globalization from below, 2005; kritisch Frankenberg, KJ 2004, S. 21 ff.

kommt,<sup>7</sup> richten sich entsprechende Hoffnungen nicht zuletzt auf die transnationalen Sozialstandards.<sup>8</sup> Aber inwieweit sind diese berechtigt?

## 1. Die Regelungsinstrumente im Einzelnen

### 1. (Vertrags-)Rechtliche Formen

CSR-Instrumente mit zumindest einigermaßen klarem beidseitigen Verpflichtungswillen findet man in einigen der Internationalen Rahmenabkommen (IFAs), die eine Reihe europäischer Unternehmen mit internationalen Gewerkschaftsverbänden und/oder Europäischen Betriebsräten abgeschlossen haben.<sup>9</sup> Allerdings wird weltweit nur eine geringe Zahl Beschäftigter von IFAs erfasst, und zwar ausschließlich in transnationalen Unternehmen mit europäischem Sitz.<sup>10</sup> Und selbst diese Vereinbarungen bezeichnen sich z.T. lediglich als „Prinzipien“ oder „Erklärungen“.<sup>11</sup>

Noch weniger eindeutig ist das Maß der erklärten Verbindlichkeit im Fall der (überwiegend einseitig erklärten) Verhaltenskodizes (Codes of Conduct).<sup>12</sup> Die dort benannten Standards werden zwar oft in (arbeits- bzw. dienstvertragsrechtliche) „Ethik-Richtlinien“ für Beschäftigte oder Leitende Angestellte aufgenommen und erhalten dadurch nach den nationalen Rechtsordnungen in der Regel vertragliche Bindungswirkung.<sup>13</sup> Auch in Wirtschaftsverträgen mit Zulieferunternehmen aus dem Süden finden sich häufig entsprechende Vereinbarungen (jedoch ohne dass diese bereits Gegenstand der transnationalen Schiedsgerichtsbarkeit geworden wären).<sup>14</sup> In diesen Konstellationen wird das Unternehmen, das die Selbstverpflichtung formuliert hat, allerdings nicht verpflichtet, sondern berechtigt. Anders ist es nur, wenn das Unternehmen sich einer Zertifizierungsagentur anschließt oder ein CSR-Label beantragt (für Sozialstandards stehen z.B. Social Accountability (SA) 8000, die Fair Labor Association (FLA) oder das Rugmark Label zur Verfügung).<sup>15</sup>

Selbst bei Annahme eines Verpflichtungswillens sind die Verhaltenskodizes (und meist auch IFAs) häufig in hohem Maße unbestimmt und vage gehalten. Oft enthalten sie nicht einmal die Benennung einer Höchstarbeitszeit oder die Benennung eines Mindestalters zulässiger Kinderarbeit. Auch das Verhältnis zum nationalen Recht des Arbeitsorts bleibt in der Regel offen. Nur selten wird ausdrücklich ein Vorrang der günstigeren Regelung angeordnet.<sup>16</sup> Typischerweise beschränken sich die Kodizes auf Formulierungen wie „Das Mindestalter für die

7 Zangl/Zürn, in: dies. (Hrsg.), *Verrechtlichung – Baustein für Global Governance?*, 2004, S. 12 ff. (35); Calliess ebd., S. 60 ff. (175).

8 Daugareilh, *Transfer* 2008, S. 143 ff.; Kocher, *GRUR* 2005, S. 647 ff.; Röthel, *JZ* 2007, S. 755 („lex laboris“).

9 Zur Rechtsqualität zum Beispiel Kocher, in: Kempen/Zachert (Hrsg.), *TVG*, 4. Aufl. 2006, § 4, Rn. 97; Seifert (Fn. 3), S. 219; Sobczak, *Relations Industrielles – Industrial Relations* 59 (2004), S. 26 ff. (39); R. Zimmer, *Soziale Mindeststandards und ihre Durchsetzungsmechanismen*, 2008, S. 267 ff.

10 Greven (Fn. 3), S. 12; Mund/Priegnitz, *Transfer* 2007, S. 675; vgl. Kocher, in: Peters/Koehlin/Förster/Fenner Zinkernagel (Hrsg.), *Non-State Actors as Standard Setters*, 2009, S. 409 ff.

11 Schömann/Sobczak/Voss/Wilke, *Codes of conduct and international framework agreements*, 2008, S. 18 f.

12 Krebber (Fn. 3), S. 176 ff.

13 Für das deutsche Recht z.B. Wisskirchen/Jordan/Bissels, *DB* 2005, S. 2190 ff.; Schlachter, *FS für Reinhard Richardi*, 2007, S. 1067 ff.

14 Vgl. McBarnet/Kurkchyan, in: McBarnet u.a. (Fn. 5), S. 59 ff.; McCrudden, ebd., S. 93 ff. zur Durchsetzung in öffentlichen Vergabeverträgen.

15 Scherrer/Greven/Frank, *Sozialklauseln. Arbeiterrechte im Welthandel*, 1998; Großmann/Busse/Fuchs/Koopmann, *Sozialstandards in der Welthandelsordnung*, 2002; Hepple (Fn. 4).

16 Mund/Priegnitz (Fn. 10), S. 675.

## 2. Inhalt, Gegenstände, Implementation und Kontrolle

Ihre Vagheit disqualifiziert die unternehmerischen Standards jedoch nicht von vornherein als Rechtsstandards.<sup>18</sup> Jedes rechtliche Regelungssystem besteht aus einer Kaskade von Prinzipien, Regeln und Direktiven. Die Art, wie diese aufeinander und auf universelle Prinzipien bezogen sind, macht gerade eine der Eigenarten des rechtlichen Codes aus.<sup>19</sup>

Selbst die Frage, welchen Inhalt eine „lex laboris“, die sich auf solche Rechtsquellen stützt, denn wohl haben sollte,<sup>20</sup> lässt sich noch relativ leicht beantworten:<sup>21</sup> Bei allen Unterschieden im Detail enthalten vor allem neuere Instrumente (die ab etwa dem Jahre 2000 verabschiedet wurden) regelmäßig das Verbot von Kinderarbeit, das Verbot von Zwangsarbeit, das Gebot der Nicht-Diskriminierung sowie das Recht auf Vereinigungs- und Kollektivverhandlungsfreiheit.<sup>22</sup> Die Kernarbeitsnormen aus der ILO-Erklärung von 1998 sind mittlerweile zum kleinsten gemeinsamen Nenner der privaten Standardsetzung geworden. Sie wurden unter anderem in der Überarbeitung der *OECD-Guidelines* im Jahre 2000 berücksichtigt, die wiederum eine wichtige Referenz für private Standardsetzung sind.<sup>23</sup> Und der UN Global Compact von 2000, der unter transnationalen Unternehmen großen Anklang fand, versteht unter sozialen Mindeststandards ebenfalls die ILO-Kernarbeitsnormen.

Allerdings haben die Vagheit der Prinzipiensprache und die Bezugnahme auf transnationale Normensysteme zur Folge, dass die unternehmerischen Standards selbst wenig über die Anwendung im konkreten Konfliktfall aussagen. Damit stellen die Kontroll- und Implementationssysteme die entscheidende Schicht des jeweiligen Normsystems dar.<sup>24</sup> Für die Beurteilung seiner Qualität ist von entscheidender Bedeutung, wie der Normanwendungs- und Normdurchsetzungsprozess organisiert ist.

Für die Implementation und Kontrolle der CSR-Standards sind eine Reihe unternehmenseigener Implementations- und Durchsetzungsinstrumente entwickelt worden, von Training und Schulung der Zulieferunternehmen über Stichprobenkontrollen bis hin zu systematischem Monitoring und Auditing, in das z.T. sogar unternehmensexterne Akteur\_innen einbezogen werden. Zertifizierungsagenturen des „social labelling“ verlangen meist ein gewisses Ausmaß an externem Monitoring und eine Auditierung von Betrieben vor Ort, in das oft lokale NGOs eingebunden werden.<sup>25</sup> Auch manche Wirtschaftsunternehmen verlangen von ihren Lieferanten, dass sie sich auditieren lassen.<sup>26</sup> Externes Monitoring und Auditierung sind aber keinesfalls so weit verbreitet, wie die Berichterstattung über Best Practices vermuten ließe. Meist beschränkt sich die Kontrolle auf internes Monitoring und/oder Stichproben anlässlich der Qualitätskontrolle.

17 Siehe z.B. die Inhaltsanalyse in Kocher, RdA 2004, S. 27 ff.

18 McCrudden, Oxford Journal of Legal Studies 19 (1999), S. 167 (1999); Winter, in: ders. (Hrsg.), Die Umweltverantwortung multinationaler Unternehmen, 2005, S. 33.

19 Herberg, Soziale Welt 56 (2005), S. 399 ff.; Teubner, FS für Manfred Weiss, 2005, S. 109 ff. (111).

20 Krebber (Fn. 3), S. 183.

21 Genauer Kocher (Fn. 8).

22 Hepple (Fn. 4), S. 56 ff. (73); Kocher (Fn. 17), S. 27 ff.

23 Blanpain, Bulletin of Comparative Labour Relations 37 (2000), S. 29 ff.

24 Siehe Herberg (Fn. 19), S. 91.

25 O'Rourke, The Policy Studies Journal 31 (2003), S. 1 ff.; Hepple (Fn. 4), S. 75.

26 Hepple (Fn. 4), S. 75.

### 3. Interessenkonstellationen um CSR-Politiken

Wie die Standards aussehen und inwieweit sie Implementations- und Kontrollverfahren enthalten, hängt letztlich vom institutionellen Kontext der Entstehung ab. Mit rechtsförmigen Standards mögen sich transnationale Unternehmen Handlungssicherheiten verschaffen. Diese Funktion ist aber in aller Regel weder Motivation noch ausschließliches Ziel einer Integration von Sozialstandards in die Unternehmenspolitik.

Vorreiter bei der Etablierung von Corporate Social Responsibility in Europa waren Unternehmen, die CSR-Politiken aus „intrinsic“ ökonomischen Interessen in ihr Selbstverständnis integriert haben. Zum Teil dienen sie den Interessen an einer bestimmten Qualität der Produkte, Abläufe oder Arbeitskräfte, zum Teil nutzen Unternehmen die Sozialstandards als Hebel, um Kontrolle über ihre Zulieferkette ausüben zu können,<sup>27</sup> zum Teil wird CSR als Teil der *corporate culture* zur Erschließung neuer Märkte und zur Positionierung von Marken eingesetzt.

Transnationale Unternehmen haben aber auch den unterschiedlichsten Formen externen Drucks und externer Anforderungen gerecht zu werden. Soweit ein Unternehmen eigene Interessen an einer Kooperation mit oder einer Rücksichtnahme auf Stakeholder\_innen hat, gewinnen diese eine gewisse Macht, Erwartungen an das Unternehmen zu formulieren. Die unternehmerischen Interessen, die nicht-unternehmerischen Akteurinnen und Akteuren Raum zur Einflussnahme und für eine Agenda-Setzung im Anwendungsprozess eröffnen,<sup>28</sup> lassen sich typisieren:<sup>29</sup>

US-amerikanische Unternehmen der Textil- und Sportartikelbranche waren Anfang der 1990er die ersten, die Sozialstandards in ihre CSR-Politiken integrierten. Ihre Ausrichtung auf CSR stellte vielfach eine Reaktion auf vorangegangene Skandalisierungen von Beschäftigungsbedingungen durch NGOs dar.<sup>30</sup> Transnationale advokatorische Netzwerke<sup>31</sup> sind in der Lage, einzelne Ereignisse in ausländischen Niederlassungen oder bei Zulieferern über die Presse öffentlich zu machen und so Druck auf solche Unternehmen auszuüben, die Markenpolitiken auf Verbrauchermärkten verfolgen<sup>32</sup> und deshalb Risiken für ihren öffentlichen Ruf zu begrenzen suchen.<sup>33</sup> Die CSR-Politik ist dann Teil des unternehmerischen Risiko-Managements. Nicht alle Unternehmen sind aber in gleicher Weise durch öffentlichen Druck beeinflussbar. Das Risiko, Gegenstand einer öffentlichen Skandalisierung zu werden, ist nicht für alle Unternehmen gleich groß, und die ökonomische Bedeutung des äußeren Drucks ist für die Unternehmen ebenfalls ungleich hoch.

CSR-Politiken haben sich dennoch in den letzten beiden Jahrzehnten ausgebreitet. Wettbewerbsmechanismen wie Sogeffekte und Mitläufereffekte sind entstanden. Die *Financial Community* und der Kapitalmarkt scheinen am aktivsten und nachhaltigsten zu diesen Sogeffekten beizutragen. Aber auch Lieferanten und Abnehmer, insbesondere wenn diese selbst eine Marke zu verteidigen haben, verlangen von ihren Geschäftspartner\_innen die Einhaltung bestimmter Sozial-

27 Hepple (Fn. 4), S. 70 f.

28 Von einer Netzwerkkoordination (zum Begriff Börzel, Public Administration 76 (1998), S. 253) kann allerdings beim jetzigen Stand keine Rede sein.

29 Genauer Kocher (Fn. 2).

30 Siehe zum Beispiel zur Entwicklung des Nike-Kodex Locke/Kochan/Romis, International Labour Review 146 (2007), S. 21 ff. (24 ff.).

31 Siehe oben bei Fn 6.

32 Zur Bedeutung der Markenpolitik Zadek, Journal of Business Ethics 17 (1998), S. 1421 ff.; Sobczak (Fn. 9), S. 28.

33 Rodríguez-Garavito (Fn. 6), S. 64 ff.; Pries (Fn. 4).

standards. Je mehr ein Unternehmen sich als *global player* positioniert, desto selbstverständlicher ist es mit der Erwartung konfrontiert, eine CSR-Politik zu betreiben. Die Politik staatlicher Akteur\_innen verstärkt die Sogeffekte durch Runde Tische und andere Koordinationsformen.<sup>34</sup>

Vorreiter, Benchmarks und Best Practices für die Implementation und Kontrolle von CSR-Politiken finden sich überwiegend in der Interessenkonstellation „Verbrauchermarke“.<sup>35</sup> Denn die Aufstellung eines Standards allein verringert die Risiken für eine Marke ja nicht; sie rückt sie im Gegenteil sogar stärker in die öffentliche Aufmerksamkeit. Ein Unternehmen, das wirksames Risikomanagement betreiben will, wird sich um ein möglichst effektives Umsetzungssystem bemühen müssen.

Für Unternehmen, die Sogeffekten von den Kapitalmärkten folgen, ist dies anders. Investment-Fonds oder Rating-Agenturen, die Unternehmen hinsichtlich ihrer Performance im sozialen und ökologischen Bereich bewerten, verwenden hierfür in erster Linie Berichte der Unternehmen selbst. Und in diesen fragen sie vor allem nach den internen Prozessen der Implementation; sie kommunizieren damit indirekt allenfalls Erwartungen an die Existenz entsprechender Managementsysteme.

## II. Rechtliche Autorität und „Effektivität“

Die Verbreitung der beschriebenen Implementations- und Kontrollverfahren deutet darauf hin, dass die Unternehmen selbst durchaus von einer gewissen Verpflichtungswirkung der Selbstverpflichtungen und Vertragsklauseln ausgehen. Andererseits lässt sich aus diesen Verfahren wohl auch schließen, dass der Weg der rechtlichen Durchsetzung zugunsten nicht-rechtlicher Implementationsmechanismen abbedungen werden sollte. Also: Haben wir es hier mit einer Form von (transnationalem) „Recht“ zu tun?

Bislang fehlt es zwar noch am empirischen Nachweis, dass selbstregulierte Sozialstandards wirklich zu einer Verbesserung von Arbeitsbedingungen geführt haben. Die Prüfung von „compliance“ (Normeinhalten oder Normgehorsam) ist aber auch nicht der richtige Weg, um die Effektivität von Normen zu beurteilen. Die Geltung der Norm bleibt von ihrer Verletzung unberührt, solange der Regelbrecher damit ein Risiko eingeht.<sup>36</sup> Die Frage nach der Effektivität einer Norm ist deshalb letztlich eine Frage nach der Autorität der Norm, und Autorität setzt nicht Erzwingung und unbedingte Normeinhalten voraus, sondern Erzwingbarkeit – es kommt nicht auf Durchsetzung, sondern auf Durchsetzbarkeit an.

Für die Autorität des Rechts ist eine Delegation der Normdurchsetzung charakteristisch.<sup>37</sup> Nicht zufällig wird der Rechtscharakter der transnationalen *lex mercatoria* in der Regel der transnationalen Schiedsgerichtsbarkeit entnommen, die ein pararechtliches Verfahren der delegierten Normdurchsetzung und der Steuerung über subjektive Rechte gewährleistet.<sup>38</sup> Solche Verfahrenstypen sind gerade dann für die Herstellung von Autorität unabdingbar, wenn nicht davon ausgegangen werden kann, dass die Standards aus alloseitigem Eigeninteresse eingehalten

34 Zum Beispiel Europäische Kommission 2006 (Fn. 1).

35 Mit empirischen Nachweisen z.B. Marx, *Regulation & Governance* 2008, S. 253 ff.; Colucci, *Bulletin of Comparative Labour Relations* 37 (2000), S. 277 ff.

36 O'Rourke (Fn. 25), S. 1; Oeter in: Zangl/Zürn (Fn. 7), S. 46 ff. (52 ff.).

37 Abbott/Keohane/Moravcsik/Slaughter/Snidal, *International Organization* 54 (2000), S. 401 ff. (408); Brütsch, *ZfRSoz* 23 (2002), S. 165 (170); Zangl/Zürn (Fn. 7), S. 21.

38 Stein, *Lex mercatoria*, 1995, S. 29 (70); Cutler, *Private Power and Global Authority*, 2003, S. 26.

ten werden. So liegt es bei den CSR-Standards: Ihre Gewährleistung liegt nicht notwendig im Interesse der Normadressaten. Anders als die Regeln der *lex mercatoria* erfüllen die Sozialstandards marktkorrigierende Funktionen.<sup>39</sup> An einer Delegation der Normdurchsetzung mangelt es jedoch meist. Außer bei externer Auditierung, wie sie bei „social labelling“ oft verlangt wird, behalten die standardsetzenden Unternehmen in aller Regel selbst die Kontrolle und Entscheidung über Implementation und Kontrollen. Damit behalten sie auch die Herrschaft über Konkretisierung und Auslegung der Standards.

Auch das zweite Merkmal rechtlicher Autorität, die Zuweisung subjektiver Rechte zum Zwecke des Interessenschutzes,<sup>40</sup> fehlt fast durchgehend.<sup>41</sup> Selbst Beschäftigtenvertreter\_innen spielen allenfalls eine untergeordnete Rolle. Hier liegt übrigens wohl der größte Unterschied zwischen einseitigen unternehmerischen Selbstverpflichtungen und Internationalen Rahmenvereinbarungen mit Gewerkschaften (IFAs). Denn in letzteren ist zwar keine Berechtigung der Beschäftigten selbst, aber meist eine gemeinsame Verantwortung von Unternehmen und Gewerkschaftsvertreter\_innen für die Implementation und Kontrolle vorgesehen. Sie enthalten häufig sogar Verfahren der Konfliktlösung.<sup>42</sup> Die Gewerkschaftsorganisationen legen dabei größten Wert auf die Durchsetzung des Standards der Vereinigungsfreiheit und bemühen sich damit, den Raum, der durch die IFA geschaffen wird, für die Unterstützung lokaler Gewerkschaften vor Ort und damit für die Etablierung geeigneter Akteur\_innen zu nutzen.<sup>43</sup>

Da im „Normalfall“ unternehmerischer Standards keine Delegation der Normanwendung und -durchsetzung oder eine Interessendurchsetzung mittels subjektiver Rechte stattfinden, ist der „compliance-pull“ im Fall der CSR-Standards überwiegend politischer<sup>44</sup> und wirtschaftlicher Art. Gesellschaftlicher Druck sowie Zwänge des Wettbewerbs und der Finanzmärkte sind die wichtigsten Ursachen der Regelbeachtung.

Politische oder ökonomische Durchsetzungsmechanismen kennen zwar andere Logiken als rechtliche Instrumente, und sie stützen sich auf jeweils andere Akteur\_innen und Machtquellen. Das heißt aber nicht notwendigerweise, dass sie weniger effektiv wären;<sup>45</sup> man könnte den Versuch, ihnen den Rechtscharakter abzuspreehen, deshalb für Haarspalterei halten. Jenseits der Gewährleistung von „Effektivität“ erfüllen verrechtlichte Durchsetzungsmechanismen allerdings noch eine weitere Funktion: Sie können die Legitimität rechtlicher oder rechtsähnlicher Regelung in Autorität übersetzen. Nur die Verrechtlichung bietet diesen spezifischen Konnex zwischen Legitimität in der Standardsetzung und Autorität in der Durchsetzung.<sup>46</sup> Das Fehlen verrechtlichter Durchsetzung wird also problematisch, wenn die privaten Standards die Legitimität des Rechts nutzen.

39 Zangl/Zürn (Fn. 7), S. 248.

40 Zur Bedeutung siehe auch den Ruggie-Report (Fn. 5).

41 Hepple (Fn. 4), S. 75; siehe auch das Beispiel der VW-Vereinbarung bei Kocher (Fn. 17), S. 21.

42 Schömann/Sobczak/Voss/Wilke (Fn. 11), S. 70 f.

43 Baylos Grau, *Revista de Derecho Social* 28 (2004), S. 82; Mund/Priegnitz (Fn. 10), S. 674.

44 Cutler (Fn. 38), S. 72.

45 Krebber (Fn. 3), S. 182 ff.; Pries (Fn. 4).

46 Vgl. Zürn/Koenig-Archibugi, in: dies. (Hrsg.), *New Modes of Governance in the Global System*, 2006, S. 243.

Die CSR-Standards senden insofern widersprüchliche Botschaften aus. Einerseits impliziert der CSR-Kontext die Grundannahme der „Freiwilligkeit“: ‘being socially responsible means not only fulfilling legal expectations, but also going beyond compliance.’<sup>47</sup> Damit kommunizieren die einseitigen Selbstverpflichtungen zunächst eine Selbstermächtigung des Unternehmens.<sup>48</sup>

Andererseits werden in den CSR-Texten in aller Regel keine eigenständigen Standards entwickelt, sondern implizit oder explizit auf universalistische Codes, insbesondere völkerrechtliche Regeln und nationales Recht verwiesen.<sup>49</sup> Aus diesem Bezug auf internationalrechtliche Menschen- und Grundrechte sowie Rechtsnormen, die in legitimen Verfahren des örtlichen nationalen Rechts gesetzt wurden, beziehen die Standards letztlich ihre sachlich-inhaltliche Legitimität.

In der Normenkaskade ließe sich dieses Wechselverhältnis auch so verstehen, dass die unternehmerische Standardsetzung ein Instrument der Durchsetzung internationalen Rechts darstellt. Die Verbreitung und verbesserte Durchsetzung der ILO-Konventionen unter gezielter Ansprache transnationaler Unternehmen als Akteur\_innen war sogar eins der Ziele, das die ILO mit dem Prozess der Kernarbeitsnormen verband. Insofern kann die unternehmerische Standardsetzung als ein Weg angesehen werden, internationales Recht tatsächlich durchzusetzen.

Es handelt sich aber allenfalls um eine Geschichte relativen Erfolgs für das internationale Recht der ILO. Denn die Aufnahme völkerrechtlicher Standards in private Selbstverpflichtungen und Kollektivverträge ist gleichzeitig eine Form der Privatisierung. Indem sie die Standards aus dem internationalen Recht in den Kontext privater Standardsetzung übersetzen und damit Anwendung und Durchsetzung in die eigenen Hände nehmen, behalten sich die Unternehmen auch die Definitions- und Interpretationshoheit über die Standards vor.

Wie problematisch eine solche Übersetzung sein kann, zeigt sich am deutlichsten beim Standard der Vereinigungsfreiheit. Er ist zentral, denn Vereinigungs- und Kollektivverhandlungsfreiheit verfügen über die Qualität prozeduraler Regelungen: Sie ermächtigen gewerkschaftliche Organisationen, die Interessen der Beschäftigten zu repräsentieren.<sup>50</sup> Diese Vereinigungen organisieren Beschäftigteninteressen aber definitionsgemäß im potenziellen Konflikt zu unternehmerischen Arbeitgeberinteressen; sie müssen also unabhängig von Arbeitgebern und privaten Unternehmen sein.<sup>51</sup> Die ILO-Konventionen 87 und 98 über Vereinigungs- und Kollektivverhandlungsfreiheit richten sich deshalb an die Staaten. Die staatliche Rechtsordnung hat Vereinigungsfreiheit durch rechtliche und institutionelle Sicherheiten für gewerkschaftliche Organisationen zu gewährleisten, gerade im Konflikt und in der Auseinandersetzung mit Arbeitgebern und privaten Unternehmen. Ein privates Unternehmen wird diesen Rahmen nicht garantieren können; funktionale Äquivalente sind kaum vorstellbar. Manche Unternehmen haben im Rahmen ihrer CSR-Konzepte Beschwerdemechanismen oder Fabrikkomitees installiert; diese können aber leicht in Konkurrenz zu gewerkschaftlichen außerbetrieblichen Vertretungen geraten oder gar bewusst als Konkurrenz aufgebaut werden.<sup>52</sup> Bezeichnenderweise ist die ILO-Konvention 135 zum

47 KOM 2001 (Fn. 1), S. 6.

48 Herberg, *ZfRSoz* 22 (2001), S. 25 ff.

49 Siehe oben bei I.2.

50 Vgl. Hepple, *Comparative Labor Law & Policy Journal* 20 (1998/1999), S. 347 ff. (358); Kocher (Fn. 10).

51 Servais, *International Labour Law*, 2005, S. 117.

52 Jakobsen, *WSI-Mitt.* 2006, S. 52 ff.

Schutz betrieblicher Gewerkschaftsvertreter, die eine solche Konkurrenz verhindern und die Unabhängigkeit betrieblicher Beschäftigtenvertretungen gewährleisten soll, in der Regel nicht Teil der unternehmerischen Verhaltenskodizes.

#### IV. CSR: Nur ein Spiel mit dem Recht?

##### 1. Die Bedeutung des „hard law“

In den CSR-Standards findet insgesamt eine „ritualisierte Inszenierung“<sup>53</sup> von Recht und Rechtssystemen statt, die auf die kommunikativen und legitimierenden Funktionen des Rechts verweist.<sup>54</sup> Wenn die Legitimität, welche die CSR-Standards aus dem Bezug auf internationales und nationales Recht beziehen, nicht durch Durchsetzungsprozesse ergänzt wird, die Legitimität in Autorität übersetzen können, sind „die erzwingenden und die legitimierenden Elemente des Rechts nicht im Gleichgewicht“.<sup>55</sup> Es besteht die Gefahr, dass die Unternehmen Verantwortlichkeit nicht regeln, sondern imitieren,<sup>56</sup> indem sie rechtliche Akteure spielen.<sup>57</sup>

Nun besteht die Eigendynamik der Rechtsform nicht zuletzt darin, dass ein solches Spiel allein dadurch Wirklichkeit werden kann, dass die in Anspruch genommene rechtliche Legitimität aus sich heraus Autorität schaffen oder zumindest stützen kann.<sup>58</sup> Allerdings hängt diese Eigendynamik der Rechtsform gerade damit zusammen, dass rechtliche „Externalisierung“ die geschaffenen rechtlichen Strukturen der direkten Verfügungsmacht der Standardsetzer entzieht.<sup>59</sup> Die Externalisierung suchen die CSR-Selbstverpflichtungen aber meist zu verhindern. Eine Dynamik der Verrechtlichung kann damit nur entstehen, wenn die staatliche Rechtsordnung einspringt.

Bei genauerem Blick lässt sich feststellen, dass dies schon oft genug der Fall ist. Nach den nationalen Wettbewerbs- oder Verbraucherrechten werden unternehmerische Selbstverpflichtungen häufig<sup>60</sup> als rechtlich verbindlich zu werten sein, soweit sie entsprechende Erklärungen gegenüber den Verbraucher\_innen enthalten.<sup>61</sup> Die Beachtung der selbst gesetzten Standards kann dann vor den Gerichten des Landes, in dem das Unternehmen seinen Hauptsitz hat, durchgesetzt werden.

##### 2. Herausforderungen für die Regulierung

Das unternehmerische Spiel mit dem Recht fordert aber noch in ganz anderer Weise die Regulierung durch die nationalen Rechtsordnungen. Denn es bedroht einerseits die Transparenz auf Verbrauchermärkten. Schließlich nehmen die unternehmerischen Selbstverpflichtungen diesen gegenüber rechtliche Legitimität in Anspruch; die Rechtsform verspricht den Verbraucher\_innen, was die Standards mangels Autorität nicht einhalten können. Dies ist ein Problem der Lau-

53 Heger/Boyle/Meyer, in: Meyer (Hrsg.), *Weltkultur*, 2005, S. 179 ff. (198).

54 Cutler (Fn. 38), S. 102.

55 Zangl/Zürn (Fn. 7), S. 260.

56 Svilpaite, in: Peters u.a. (Fn. 10), S. 431 ff.

57 Cochoy, *Droit et Société* 65 (2007), S. 91 ff.

58 Zangl/Zürn (Fn. 7), S. 248; siehe auch Zürn/Koenig-Archibugi (Fn. 46), S. 243.

59 Buckel, *KJ* 2003, S. 177 ff. (187).

60 In der Fallgruppe „Verbrauchermarke“ (siehe oben bei Fn. 35) sogar durchgehend.

61 Glinski, in: *McBarnet u.a.* (Fn. 5), S. 119 ff.; Dilling, in: *Winter* (Fn. 5), S. 283 ff.; *Blanpain/Bisom-Rapp/Corbett/Josephs/M. Zimmer*, *The Global Workplace*, 2007, S. 590 ff.; *Kocher* (Fn. 8); siehe auch schon *Kocher*, *IJCLLR* 18 (2002), S. 265 ff.

terkeit des Wettbewerbs: Wirbt ein Unternehmen mit rechtsähnlichen Standards, deren Autorität es nicht verbürgen kann, muss dies als wettbewerbswidrig gewertet werden.<sup>62</sup>

Ein weiteres Problem des Wettbewerbs der Regulierungsformen ergibt sich für die Rechtsordnungen der Produktionsländer. Mit den transnationalen Sozialstandards werden die Unternehmen zu entwicklungspolitischen Akteuren. Dies geschieht z.T. ganz bewusst, wenn Unternehmen erklären, dass in den Ländern des Südens die Durchsetzung des staatlichen Rechts häufig alles andere als effektiv sei und durch unternehmenseigene Mechanismen gestärkt werden solle.<sup>63</sup> Wenn die unternehmerische Standardsetzung sich aber auf die Legitimität des internationalen und des lokalen nationalen Rechts beruft, ohne eigene Autorität verbürgen zu können und ohne die Regulierungsfähigkeit und Autorität der rechtlichen Akteur\_innen in den Ländern des Südens zu stärken, wird die Rechtsform nur imitiert, und es entsteht die Gefahr der Aushöhlung staatlicher Rechte. Es hat schon Fälle gegeben, in denen Unternehmen den Akteur\_innen vor Ort auf Forderungen nach Einhaltung des nationalen Rechts damit geantwortet haben, dass der niedrigere transnationale Mindeststandard maßgeblich sei.<sup>64</sup> Daher rührt Hepples Befürchtung, es sei keineswegs ein 'race to the top' zu erwarten, sondern vielmehr eine neue Art des 'race to the bottom'.<sup>65</sup>

## V. Fazit

Das Spiel mit der Rechtsform, das die legitimierenden Funktionen des Rechts nutzt, ohne sie in Autorität umzusetzen, ist gefährlich – schließlich wird der CSR-Mainstream auch dank der Unterstützung durch die Politik zunehmend weniger von den „Leuchttürmen“ und „best practices“ der CSR-Politik bestimmt, sondern immer mehr durch Unternehmen, die lediglich Sogeffekten der Finanzmärkte und der globalen Vernetzungen folgen.

Im institutionellen transnationalen Kontext der Erwerbsregulierung sind unternehmerische Selbstverpflichtungen keine selbstständigen, sondern von der staatlichen Regulierung abhängige Instrumente. Anstatt Sogeffekte durch Förderung von CSR zu stärken, müssten staatliche Akteur\_innen unabhängige Implementations- und Durchsetzungsverfahren<sup>66</sup> und die Ermächtigung derjenigen fördern, um deren Interessen es geht, also der Beschäftigten und ihrer Vertreter\_innen.<sup>67</sup> Diese Erkenntnis lenkt den Blick zurück auf die International Framework Agreements und den Standard der Vereinigungsfreiheit: Er stellt das wichtigste prozedurale Element in einer Strategie für größere Effektivität dar und kann als Vehikel prozeduraler Gerechtigkeit dienen. Man darf misstrauisch sein gegenüber Inszenierungen transnationaler Sozialstandards, wenn diese die unternehmerische Tätigkeit in Staaten betreffen, die Vereinigungsfreiheit nicht wirksam gewährleisten.

62 Blaupain u.a. (Fn. 61); Kocher (Fn. 8); für das US-amerikanische Recht Kocher, in: Brühl/Feldt/Hamm/Hummel/Martens (Hrsg.), Unternehmen in der Weltpolitik, 2004, S. 201 ff.

63 Vgl. Hepple (Fn. 4), S. 87; siehe schon Körner-Dammann, Bedeutung und faktische Wirkung von ILO-Standards, 1991.

64 Kocher (Fn. 10), S. 422 ff.

65 Hepple (Fn. 50), S. 360.

66 Hepple (Fn. 4), S. 272 f.

67 Siehe auch Ruggie-Report (Fn. 5).