



EvB

Erklärung von Bern
Dichiarazione di Berna
Déclaration de Berne

Eine kurze Geschichte von «Corporate Social Responsibility» (CSR)

Die Selbst-Bändigung der Multis

Ohne einen Blick zurück kann die aktuelle Debatte um die Verantwortung und Kontrolle transnationaler Unternehmen (Corporate Social Responsibility, CSR) weder verstanden noch richtig eingeordnet werden. Denn in den 70er Jahren hatte dieser Themenkomplex schon einmal Hochkonjunktur. Zwei Jahrzehnte später waren es Nicht-Regierungsorganisationen (NGO) und die globalisierungskritische Bewegung, welche die Diskussion mit ihren Forderungen neu anheizten.

In den 70er Jahren fand die Debatte um transnationale Konzerne oder «Multis», wie man sie zu jener Zeit noch nannte, in einem ganz anderen Umfeld statt. Die Länder des Südens hatten damals rhetorisch und in den UNO-Gremien (ausser dem Sicherheitsrat) nämlich noch die Oberhand. Angespornt vom Erfolg der OPEC-Länder, die als Produzentenkartell den Ölpreis hoch hielten, forderten die Entwicklungs- und Schwellenländer eine «Neue Weltwirtschaftsordnung», die gerechter und entwicklungsfreundlicher sein sollte. Sie pochten lauthals auf ihre Souveränität und forderten Ausgleichsmechanismen gegen sinkende Rohstoffpreise. Wie heute wurde viel über Konzerne und ihren Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung debattiert. Die Mehrheitsmeinung war jedoch selbst bei Regierungen, dass die wachsende Macht der transnationalen Konzerne die Entwicklungsländer bedrohe und deshalb eingeschränkt werden müsse.

1974 verabschiedete die UNO Vollversammlung eine entsprechende «Charta über die wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten». Diese erlaubte es Regierungen, ausländische Investitionen zu beschränken und zu kontrollieren. In der Wahl der Mittel dazu war man nicht zimperlich: Explizit genannt wurde die

Aufhebung von Verträgen, die Anrufung lokaler Gerichte zur Streitschlichtung sowie Enteignung und Verstaatlichung. Bereits im Jahr zuvor hatte die UNO eine eigene Kommission für Konzerne geschaffen (UN Centre on Transnational Corporations, UNCTC). Diese koordinierte ab 1977 Verhandlungen über einen speziellen Verhaltenskodex («Draft Code of Conduct on Transnational Corporations»). Über die Jahre entstand so ein Verhandlungstext, der festhielt, dass transnationale Unternehmen die Entwicklungsziele ihrer Gastländer respektieren und deren Gesetze einhalten sollten, dass sie die Menschenrechte und soziokulturellen Werte respektieren sollten, Korruption vermeiden sowie dem Konsumenten- und Umweltschutz Nachachtung verschaffen sollten.

Mehr Spielräume für Global Player

Bald schon änderte sich die politische Grosswetterlage jedoch dramatisch. Die USA hatten in den UNO-Gremien auf Zeit gespielt: Sie machten den Entwicklungsländern während der 70er Jahre zwar kaum Zugeständnisse, blockierten die Nord-Süd-Verhandlungen aber auch nicht. Mit dem Amtsantritt Roland Reagans 1980 änderte sich diese Haltung radikal. Die USA gingen voll auf Konfrontationskurs und lehnten den Nord-Süd-Dialog rundweg ab. Besonders aufmüpfigen UNO-Organisationen wurde kurzerhand der Geldhahn zugedreht. Die Verschuldungskrise der Entwicklungsländer, die als Reaktion auf die Wirtschaftspolitik Reagans 1982 ausbrach, tat ein Übriges, um deren Vertreter und Fürsprecher zum Schweigen zu bringen. Entsprechend versandeten die Verhandlungen über einen Verhaltenskodex für Konzerne in den 80er Jahren. Und 1993 setzten die USA die Auflösung des UNCTC durch. Die erwähnten Aktivitäten im Rahmen der UNO blieben also praktisch folgenlos. Seit den 90er Jahren kehrte sich der Spiess gar um: Nun führten alle internationalen Verhandlungen dazu, dass transnationalen Konzerne wesentlich mehr Spielraum eingeräumt wurde. Um die jüngste Jahrhundertwende wurden Investitionen ausländischer Unternehmen als gleichbedeutend mit der wirtschaftlichen Entwicklung des Gastlands angesehen. Die Regierungen des Südens sind, von wenigen Ausnahmen abgesehen, meilenweit davon entfernt, diese kontrollieren zu wollen. Im Gegenteil: Sie unterbieten sich gegenseitig mit

Steuerbefreiungen, Sonderkonditionen und Ausnahmegesetzen, um Investitionen anzuziehen. In WTO- und bilateralen Abkommen sind die Rechte der Konzerne gegenüber den Regierungen systematisch gestärkt worden. Das geplante multilaterale Abkommen über Investitionen («Multilateral Agreement on Investments») der OECD hätte sogar das Recht auf Enteignung gewissermassen den Konzernen übertragen.

Heute nutzen die Konzerne ihre deutlich grösser gewordene Bewegungsfreiheit konsequent. Sie können überall auf dem Globus einkaufen, investieren, produzieren und verkaufen, und tun dies auch mit wachsender Intensität. Nicht Schritt gehalten mit diesen neuen, fast unbeschränkten Möglichkeiten hat jedoch die Bereitschaft der Unternehmen, überall dort, wo sie tätig sind, auch soziale Verantwortung zu übernehmen.

Dauids formieren sich gegen Goliathe

In den Uno-Gremien der 70er Jahre zu Konzernverhalten waren NGO nicht vertreten. Wohl aber gab es Kampagnen, die Missstände bei einzelnen Unternehmen anprangerten. Eine der bekanntesten richtete sich gegen Nestlés aggressive Vermarktung von künstlicher Babymilch im Süden (siehe EvB-Dokumentation V/2004, Aktenzeichen Babynahrung ungelöst). Parallel zum schrittweisen Machtausbau der Konzerne der letzten 10, 15 Jahre nahmen auch die Kampagnen gegen Markenfirmen zu. In Europa etwa rüttelte Greenpeace 1995 die Öffentlichkeit auf, als Aktivisten Shells ausgediente Ölplattform «Brent Spar» besetzten, um deren Versenkung zu verhindern. In der Folge gingen in Deutschland die Umsätze an Shell-Tankstellen zeitweise bis um die Hälfte zurück.

Ausgehend von den USA machten daraufhin Kampagnen gegen Nike und die Kleiderfirma GAP auf die Arbeitsbedingungen in den asiatischen Weltmarktfabriken aufmerksam. Die EvB nahm dieses Thema 1999 mit der Clean Clothes Campaign auf. Die Vernetzung durch Email und Internet machte solche und ähnliche Kampagnen effizienter und damit auch effektiver. 1996 ging

McSpotlight online, eine Webseite die sich ganz den Schattenseiten des Fast-Food-Riesen verschreibt. Wie schon Nestlé in den 70er Jahren unterstützte auch McDonalds diese Kampagne unfreiwillig durch eine Verleumdungsklage. Der Richter bestätigte in seinem Urteil, McDonald's-Werbung sei irreführend und instrumentalisieren Kinder. Überdies sei der Konzern verantwortlich für Grausamkeiten an Tieren, gewerkschaftsfeindlich und bezahle zu niedere Löhne.

In Seattle gegen Skrupellos & Co

Als schliesslich die Staats- und Regierungschefs der G8-Staaten 1998 in Birmingham zu ihrem jährlichen Treffen zusammenkamen, herrschte nicht die gewohnte Ruhe. Auf den Strassen protestieren bis zu 60'000 Menschen gegen die Verschuldung des Südens. Doch erst eineinhalb Jahre später - im Tränengasnebel von Seattle, wo 1999 das Gipfeltreffen der Welthandelsorganisation WTO scheiterte - entdeckten auch die Mainstream-Medien die globalisierungskritische Bewegung. Kritik und Proteste dieser Menschen richteten sich nicht nur gegen Regierungen und die Rezepte internationaler Organisationen, sondern auch gegen die transnationalen Unternehmen als Motoren und Profiteure einer konzerngesteuerten Globalisierung. Auch in der Schweiz entbrannte in diesem Zusammenhang eine heftige Kontroverse um ein zuvor kaum beachtetes Gipfeltreffen: das World Economic Forum (WEF) in Davos. Die EvB war mit dem Public Eye on Davos bereits Anno 2000 am Puls der Zeit, und ist es bis heute geblieben.

Die Kritik an den so genannten Global Players verfolgte drei Stossrichtungen. Einerseits wurde, analog zu den obigen Beispielen, konkretes Fehlverhalten einzelner Grossunternehmen problematisiert. Angeprangert wurde namentlich die grassierende Umweltzerstörung und Missachtung von Menschen- und Arbeitsrechten vor allem in den Ländern des Südens. Zweitens ging es um die Einflussnahme der Konzerne auf die Globalisierungsagenda des internationalen Währungsfonds, der Weltbank, der Welthandelsorganisation (WTO) und der G8. Und schliesslich wurde unter dem Stichwort «No Logo» auch die Macht der

Marken, der Einfluss der Werbung und der damit geformten Weltbilder und Konsummuster zur Zielscheibe.

Nüchtern betrachtet, war die Konzernkritik letztlich einfach eine Reaktion darauf, dass die transnationalen Konzerne den staatlichen Rahmen gesprengt hatten. Sie waren damit all jenen Regulierungen entwachsen, die im Nationalstaat erkämpft und überwacht worden waren, um den Kapitalismus zu zivilisieren. Denn auf globaler Ebene fehlt bislang ein griffiger Arbeits-, Umwelt und Konsumentenschutz. Hier gibt es weder verbindliche Wettbewerbs- noch Anti-Trust Regeln; ein grenzübergreifendes Steuerwesen fehlt ebenso.

Kühl kalkulierte Flucht nach vorn

Als Reaktion der Unternehmen auf diese Machtakkumulation und fehlende rechtliche Regulierung entstand CSR. Die gleichzeitige Kritik und gezielte Kampagnen gegen einzelne Marken setzten zwar zusätzlichen Druck auf. Die Flucht nach vorn, mit der die Multis angeprangerte Missstände anzugehen vorgaben, um ihr Image bei Kunden und Mitarbeitenden zu retten, war im Kern jedoch freiwillig. Damit versuchten sie freilich vor allem, Druck weg zu nehmen und zu verhindern, dass Regierungen oder internationale Organisationen sie irgendwann zum Handeln zwingen.

In dem Masse, wie die Konzerne begannen sich zu bewegen, entstanden auch neue Formen der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft. NGO beteiligten sich als Ideengeber, Partner in der Umsetzung oder legitimierende Instanz an freiwilligen Unternehmensinitiativen. Mittlerweile gibt es Tausende solcher Kooperationen, die umwelt- und/oder sozialrelevante Fragen anschneiden. Andere NGO (so auch die EvB) gaben sich nicht mit freiwilligen CSR-Aktionen zufrieden, sondern forderten jetzt erst recht bindende Regeln auf nationaler und globaler Ebene.

Am Umweltgipfel von Johannesburg 2002, zum zehnjährigen Jubiläum der legendären Rio-Konferenz, wurde diese Polarisierung erstmals sichtbar. Einerseits

wurden über 200 CSR-«Partnerschaften» von Unternehmen und NGO als (von der UNO als „bedeutend“ anerkanntes) offizielles Ergebnis der Konferenz präsentiert. Andererseits erhob eine Koalition von Organisationen aus Nord und Süd lautstark die Forderung nach verbindlichen Regelungen, um fehlbare Konzerne juristisch zur Verantwortung ziehen zu können. Ihr Schlagwort für eine Rechenschaftspflicht von Unternehmen lautete «Corporate Accountability». Der Koalition «Peoples Action for Corporate Accountability» gelang es, dieses Anliegen bis in die politische Schlusserklärung der Johannesburg Konferenz zu retten. Dort haben sich die Staaten nämlich das Ziel gesetzt, «aktiv die Verantwortung und Rechenschaftspflicht von Unternehmen zu fördern, namentlich durch die volle Ausarbeitung und wirksame Umsetzung zwischenstaatlicher Übereinkommen und Massnahmen».

Bislang ist diese Absichtserklärung aber toter Buchstabe geblieben. Zwar entwickelte eine Arbeitsgruppe der Uno-Subkommission für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte von 1999 bis 2003 Menschenrechtsnormen für Unternehmen, die auch rechtlich bindend sein sollten. In der UNO-Menschenrechtskommission hatten diese Normen 2004 nach heftiger Kritik von Unternehmen und Regierungen aber keine Chance. Immerhin wurde das Amt eines speziellen Vertreters des Uno-Generalsekretärs für Unternehmen und Menschenrechte geschaffen. Es wird jedoch erwartet, dass dieser in seinem 2007 erscheinenden Schlussbericht keine rechtlich bindenden Massnahmen vorschlägt. So gibt es weiterhin nur den auf reiner Freiwilligkeit beruhenden Global Compact der Uno. Dieser verlangt von den beteiligten Unternehmen lediglich die Einhaltung zehn sehr allgemein gehaltener Prinzipien zu Umwelt und Menschenrechten, ohne jedoch zugleich geeignete Instanzen zu schaffen, die deren Einhaltung kontrollieren und allfällige Verstösse sanktionieren könnten. Zahnloser kann ein Papiertiger nicht sein.

Freiwillig, aber nicht beliebig

Freiwillige Initiativen haben einen weiteren grossen Haken: Um wirklich etwas zu verändern, müssen die Zielvorgaben hoch gesteckt werden. Gleichzeitig müssen aber auch möglichst viele Unternehmen diese Ziele anstreben. In der

Praxis zeigt sich jedoch, dass je höher die Anforderungen ausfallen, desto weniger Unternehmen sich diesen stellen. Den Umkehrschluss illustriert das Beispiel Global Compact: Diesen haben sehr viele Unternehmen unterzeichnet, weil dies möglich ist, ohne deshalb konkrete Veränderungen im Unternehmen einleiten zu müssen.

Der Nutzen freiwilliger Initiativen hängt auch vom öffentlichem Druck ab, der durch sie erzeugt werden kann. Die Kapazitäten der Zivilgesellschaft die Wirksamkeit solcher Initiativen zu überwachen, sind jedoch beschränkt. Zudem wirkt öffentlicher Druck auf Firmen vor allem dort, wo diese Kundenreaktionen befürchten, also in aller Regel nur bei Markenprodukten, die an Endverbraucher verkauft werden, nicht aber bei Rohstoffen oder Zwischenprodukten.

Die Argumente, warum freiwillige Initiativen von Unternehmen nicht ausreichen, liegen also auf der Hand. Dennoch ist die Forderung nach international bindenden Regeln in der gegenwärtigen weltpolitischen Konstellation kaum durchsetzbar. Die Chance hier in den nächsten Jahren einen Durchbruch zu erreichen ist so gering, dass es zynisch wäre, parallel nicht auch zu versuchen, Unternehmen dazu zu bringen, freiwillig ihre negativen Auswirkungen auf Mensch und Umwelt im Süden zu verringern. Auf die kurze Sicht liegt der entscheidende Unterschied somit nicht zwischen rechtlich bindend und freiwillig, sondern zwischen freiwillig und beliebig.

Glossar

Organization of the Petroleum Exporting Countries (OPEC)

Die Organisation erdölexportierender Länder umfasst Algerien, Indonesien, Iran, Irak, Katar, Kuwait, Libyen, Nigeria, Saudi-Arabien, Venezuela und die Vereinigte Arabische Emirate. Diese Länder fördern etwa 40 Prozent des Erdöls und sie verfügen über drei Viertel der weltweiten Reserven. In den siebziger Jahren nutzten sie ihre Marktmacht um einen höheren Ölpreis durchzusetzen. Ihr Erfolg motivierte die Entwicklungsländer eine Neue Weltwirtschaftsordnung zu fordern.

UN Centre on Transnational Corporations (UNCTC)

Dieses Uno-Gremium koordinierte ab 1979 Verhandlungen über einen bindenden Verhaltenskodex für Konzerne. Die Konsultationen scheiterten am Widerstand der Industrieländer. 1993 wurde UNCTC auf Druck der USA aufgelöst.

Gruppe der Acht (G8)

Der G8 gehören sieben führende Industrieländer und Russland an. Die anderen Mitglieder sind Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Italien, Japan, Kanada, die USA und die Europäische Kommission. Die G8 gilt nicht als internationale Organisation. Ihre informellen Treffen, wo Staatschefs in lockerer Runde globale Themen und Probleme besprechen, begannen 1975 als Reaktion auf den Ölpreisschock der OPEC.

Multilateral Agreement on Investments (MAI)

Dieses von den Industrieländern der OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development, der Zusammenschluss der Industrieländer) geplante multilaterale Abkommen über Investitionen hätte die Rechte von Konzernen gegenüber Staaten massiv gestärkt. 1995 begannen unter Ausschluss der Öffentlichkeit Verhandlungen, die erst zwei Jahre später durch eine Indiskretion bekannt wurden. Die damals entstehende globalisierungskritische Bewegung reagierte mit Kampagnen und Vorstössen auf allen Ebenen. Es gelang Frankreich zum Widerstand gegen das Abkommen zu bewegen, weswegen die Verhandlungen Ende 1998 scheiterten.

Global Compact

Diese Vereinbarung wurde 1999 von UNO-Generalsekretär Kofi Annan in Davos lanciert. Damit verpflichten sich mittlerweile über 2000 Unternehmen freiwillig zehn Prinzipien zu Menschenrechten, Arbeitsnormen, Umweltschutz und Korruptionsbekämpfung voranzubringen. Der Global Compact ist unverbindlich und verlangt von den Unterzeichnenden keinerlei Tatbeweise.

UN Norms on Business & Human Rights

Eine Arbeitsgruppe der Uno-Subkommission für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte hat von 1999 bis 2003 einen Vorschlag für Uno-Menschenrechtsnormen für Unternehmen erarbeitet. Dieser leitete aus bestehenden Menschenrechtsverträgen und anderen internationalen Abkommen die spezifischen Verpflichtungen von Unternehmen ab. Die Uno-Menschenrechtskommission lehnte diese Normen 2004 ab.

Andreas Missbach, 11.1.2007