

Soziale Standards in einer globalisierten Welt

Anke Hassel, Hertie School of Governance

Anfang Oktober 2006 fand in Amsterdam eine Konferenz der Global Reporting Initiative (GRI) statt. Unter den mehreren Tausend Teilnehmern waren der ehemalige Präsidentschaftskandidat der USA Al Gore, die Vizepräsidentin der EU Kommission Margot Wallström und der Exekutivdirektor des UNO Umweltprogramms UNEP Achim Steiner. Die Vision der Gründer der GRI ist es, dass die Berichterstattung über wirtschaftliche, umweltbezogene und soziale Leistungen von Unternehmen den gleichen Stellenwert erhalten soll wie die Finanzberichterstattung von Aktiengesellschaften. Unternehmen sollen nicht nur anhand ihrer finanziellen Kennziffern bewertet werden, sondern auch danach, wie verantwortlich sie sich als Bürger in den Kommunen und Ländern verhalten, in denen sie tätig sind.

GRI ist ein gutes Beispiel für eine neue Form des globalen Regierens. Es werden derzeit auf globaler Ebene neue Formen der politischen Problemlösung erprobt, bei der private Akteure – in erster Linie Unternehmen und zivilgesellschaftliche Gruppen – die Hauptrolle spielen. Im Unterschied zur traditionellen staatlichen Regulierung von Umwelt- und Sozialnormen geht es nun weitgehend um Selbstregulierung von Unternehmen und um Formen der privaten Regulierung durch zivilgesellschaftliche Akteure. Diese Selbstregulierung wird jedoch zunehmend mit politischer Legitimation versehen, indem politische Entscheidungsträger sie unterstützen.

Die Frage, welche Standards internationale Unternehmen bei Investitionen in Entwicklungsländern einhalten und beachten sollen, beherrscht die Debatte schon seit langem, spätestens seit den fünfziger Jahren des zwanzigsten

Jahrhunderts. Dürfen Firmen wie Nike und adidas ihre Fußbälle von Kindern in Indonesien herstellen lassen, wenn dort Kinderarbeit rechtlich und kulturell akzeptiert ist? Dürfen sie Abwässer ungeklärt in Flüsse leiten, wenn es vor Ort keine Umweltregulierungen gibt oder diese grundsätzlich keine Anwendung finden? Dürfen sie Beamte vor Ort bestechen, wenn dies der einzige Weg ist, um Genehmigungen für ihre Betriebe zu bekommen?

Auf alle diese Fragen gibt es keine einfache Antwort. Denn während einerseits an westliche Unternehmen auch westliche Normen angelegt werden müssen, ist es andererseits nicht gerechtfertigt, an ausländische investierende Unternehmen höhere Ansprüche zu stellen als an einheimische. Zudem sind gerade die geringeren Kosten in Entwicklungsländern ihr einziger Wettbewerbsvorteil, der zu Investitionen dort führt. Regierungen in Entwicklungsländern haben sich gerade aus diesem Grund gegen die protektionistischen Argumente von Industrieländern gewehrt, die diese auf die Einhaltung von Umweltschutz- und Sozialnormen drängen.

Eine neue Dynamik erhielt die Diskussion über die Verantwortung von Unternehmen durch die Antiglobalisierungsbewegung und die wachsende Kritik an Unternehmen in den neunziger Jahren. Es begann ein Prozess, in dem sich die Diskussion über die Verantwortung von Unternehmen änderte – zunächst durch die Unternehmen selbst. Investitionen in Südafrika während des Apartheidregimes waren ein Stein des Anstoßes. Während viele Unternehmen sich aus Südafrika zurückzogen, entwickelten einige Unternehmen einen Verhaltenskodex, die so genannten „Sullivan Prinzipien“, die ihre Betriebe in Südafrika auf die Gleichbehandlung von schwarzen und weißen Mitarbeiter festlegten.

Andere Unternehmen reagierten auf Kritik an den Arbeitsbedingungen in Zuliefererbetrieben. Levis Strauss gab sich 1991 einen Verhaltenskodex, der soziale Standards enthielt. Ihm folgten Reebok und später Nike. Die Kampagne gegen den Sportartikelhersteller Nike Mitte der neunziger Jahre hatte einen Katalysatoreffekt für die Entwicklung der privaten Regulierung von Standards. Konsumentengruppen, insbesondere Studenten an amerikanischen Universitäten boykottierten Nike-Produkte aufgrund der Arbeitsbedingungen ihrer Zulieferer in Südostasien.

Hand in Hand mit Verhaltenskodices ging eine ganze Welle von Aktivitäten im Bereich Unternehmensverantwortung – der Corporate Social Responsibility. Unternehmen richteten Nachhaltigkeitsabteilungen ein, produzierten Hochglanzbroschüren zur Umwelt- und Sozialberichterstattung und entwickelten zunehmend philanthropische Aktivitäten.

Globale Unternehmen haben in der Regel gute Gründe dafür, sich in dieser Weise zu betätigen, die weit über philanthropische und ethische Motive hinausgeht: Es geht um Markenschutz, Marktanteile, die Qualität ihrer Vorprodukte, Risikomanagement und die Reputation globaler Unternehmen.

Zur Selbstregulierung kamen Formen der **privaten Regulierung**. Konsumentenkampagnen und NGOs erlebten, dass der direkte Druck auf Unternehmen zu punktuell und zu wenig nachhaltig war. Ein Konsumentenboykott hält nicht länger als wenige Wochen. Wenn das Unternehmen wieder aus der Öffentlichkeit verschwindet, ist die Gefahr groß, dass es in alte Praktiken zurückfällt. Nur die systematische Heranführung an Standards und Kontrollen würden das Verhalten von Unternehmen auch langfristig ändern.

Damit war die Geburtsstunde für GRI und ähnliche Initiativen gekommen. Die Global Reporting Initiative wurde 1998 von einer Koalition von NGOs, Unternehmen, Beratungsfirmen und Wissenschaftlern gegründet, die Standards für gute Berichtspflichten im Bereich der Sozial- und Umweltberichterstattung etablieren wollten.

Ein Jahr später, 1999, gründete sich eine Initiative mit dem Namen SA8000. SA8000 folgt der Idee des Audits, wie sie von der Internationalen Standardorganisation (ISO) aufgelegt wurden. Die Internationale Standardorganisation ist zudem seit zwei Jahren selbst dabei, einen Standard der Unternehmensverantwortung zu entwickeln. Eine weitere weiche Form der Regulierung, die auf Freiwilligkeit beruht, besteht durch den Global Compact im Bereich der Vereinten Nationen. Der Global Compact hat 10 Prinzipien des verantwortlichen Unternehmens aufgestellt, dem sich Unternehmen unterwerfen können.

Für Unternehmen ist die Teilnahme an Audits und anderen Formen der privaten Regulierung freiwillig. Sie können sich bei der Globalen Berichtsinitiative oder SA8000 registrieren lassen und damit freiwillig den Standards unterwerfen. Bislang ist die Teilnahme an solchen Formen der privaten Regulierung eher gering. Von den 70.000 internationalen Konzernen beteiligen sich ungefähr 5% am Global Compact. Bei GRI und SA8000 sind es noch weniger.

Private Regulierungen haben den Vorteil, flexibel zu sein. Standards werden von einer kleinen Organisation gesetzt, die mit Unternehmen über die entsprechenden Berichtspflichten verhandeln. Andererseits besteht für die private Regulierungsagentur das Problem der Glaubwürdigkeit. Sie muss auf die

Kontrolle der Einhaltung der versprochenen Standards pochen, da ansonsten die Reputation ihres Gütesiegels abnimmt. Selbst der Global Compact, der bislang die Umsetzung der Prinzipien in den Unternehmen nicht kontrolliert, wird spätestens dann auf die Umsetzung achten, wenn Unternehmen offensichtlich unter der Fahne des VN-Siegels sich anders verhalten. Gleichwohl bietet allein schon die Registrierung für ein Gütesiegel die Möglichkeit, zwischen verantwortlichen und weniger verantwortlichen Unternehmen zu unterscheiden.

Es gibt drittens einen Bereich der **staatlichen Regulierung**. Auch hier hat sich einiges getan. Die staatliche Regulierung setzt eher indirekt durch die Unterstützung von privaten Normen an. Sozial- und Umweltstandards gewinnen Einfluss im Bereich von Projektfinanzierung und Exportkreditgarantien. Dies gilt sowohl für exportierende Unternehmen als auch für die finanzierenden Banken, deren Absicherung über Hermesbürgschaften auch zunehmend unter dem Vorbehalt der Einhaltung von Sozial- und Umweltauflagen gemacht wird.

Was sich also abzeichnet, ist ein Gemisch von Selbstregulierung, privater Regulierung und indirekter staatlicher Regulierung. Allerdings können Unternehmen, die kein Interesse an dieser Form der Selbstregulierung haben, solange abseits stehen, bis sie eventuell von einzelnen Kampagnen gezwungen werden sich damit zu beschäftigen. Als Folge wachsen die Differenzen zwischen einzelnen Unternehmen innerhalb des gleichen Landes. Die eigentlichen Problemfälle der Selbstregulierung sind somit diejenigen Unternehmen, die sich der Debatte über Unternehmensverantwortung fernhalten.

Das Instrument der **delegierten Selbstregulierung** ist uns aus der Entwicklung der modernen Nationalstaaten nicht unbekannt. Die Entwicklung der Sozialpolitik kennt viele Beispiele, in denen private Initiativen zunächst staatlich lizenziert

wurden und später vom Staat übernommen wurde. Aus den nationalstaatlichen Erfahrungen kann man zwei Bedingungen für eine Weiterentwicklung erkennen:

Erstens müssen Staaten die privaten Regulierungsagenturen stärker legitimieren. Politische Akteure müssen entscheiden, welche Form der Selbstregulierung sie unterstützen und welche nicht. Dieser Prozess ist schon in dem Maße in Gang gekommen, wie zum Beispiel staatliche Entscheidungen zur Übernahme von Exportkreditgarantien von der Einhaltung privater Standards abhängig gemacht werden. Diese Art der Konditionierung muss systematisch entwickelt werden, damit den privaten Regulierungsagenturen ein höheres Maß an Legitimation zukommt.

Zweitens müssen Mechanismen der Verallgemeinerung von Normen auch für diejenigen gefunden werden, die nicht an die Notwendigkeit und Gültigkeit dieser Normen glauben. In der nationalstaatlichen Selbstregulierung wurde dies über staatliche Sanktionen aber auch über die Kontrolle der Unternehmen untereinander geregelt. Wie Exportkreditagenturen und Genehmigungsbehörden, können sich auch private Unternehmen gegenseitig bei der Einhaltung von Standards kontrollieren, um Wettbewerbsbedingungen anzugleichen. Sie können die Einhaltung von Standards zur Bedingung bei der Aufnahme von Geschäftsbeziehungen, bei der Mitgliedschaft in globalen Interessenverbänden, beim World Economic Forum und ähnlichem erheben.

Viele andere Schritte können noch gegangen werden, damit aus den einzelnen Mechanismen ein Netz sich gegenseitig verstärkender Standards werden kann. Globale Normensetzung wird letztlich nur so funktionieren. Statt exklusiv auf die staatliche Normsetzung durch internationale Organisationen zu setzen, werden wir ein dezentrales Geflecht von einzelnen sich gegenseitig unterstützenden

Verfahren und Praktiken haben, die alle auf den gleichen Satz an Mindestnormen zugreifen.

Die GRI Konferenz in Amsterdam war ein kleiner Schritt auf dem langen Weg der globalen Regulierung. Die Teilnahme wichtiger Vertreter aus Politik und Wirtschaft ist Ausdruck der öffentlichen Legitimation privater Regulierung. Sie wird durch das weitergehende Spinnen von Netzen allgemeiner Standards fortgesetzt werden, denen sich zurzeit noch viele Unternehmen in ihren globalen Aktivitäten entziehen. Auf lange Sicht geht an ihnen in einer globalisierten Welt jedoch kein Weg vorbei.