

Texte 47/01

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

- Grenzübergreifende /Internationale Umweltfragen -

Forschungsbericht 200 19 148
UBA-FB 000191

Umweltbezogene Verhaltenskodizes für ausländische Direktinvestitionen: Möglichkeiten und Grenzen

Susanne Dröge und Harald Trabold

DIW Berlin

Kurzfassung

Problemstellung

Aufgrund von Interessengegensätzen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern war es bisher nicht möglich, international bindende Standards über soziale und umweltbezogene Verhaltensweisen von multinationalen Unternehmen an ausländischen Standorten zu etablieren. Diese Entwicklung hat unter anderem dazu geführt, dass einzelne multinationale Unternehmen sowie einzelne Regierungen freiwillige Standards und Leitlinien initiierten, die unter dem Begriff Verhaltenskodizes oder Leitlinien für Unternehmensverhalten zusammen gefasst werden können.

Die Umweltauswirkungen der Aktivitäten von multinationalen Unternehmen sind aufgrund einer Reihe von Vorfällen mit verheerenden Folgen für lokale Umweltbedingungen (z.B. Austritt von Dioxin in Seveso, Explosion in Bhopal) zunehmend in den Mittelpunkt des Interesses gerückt. Insbesondere bei Investitionen, die aus Industrie- in Entwicklungsländer fließen, werden regulierende Eingriffe gefordert, um so genannte "Pollution-Havens" und einen "Wettlauf nach unten" bei den Umweltstandards zu verhindern.

Bei umweltbezogenen Verhaltenskodizes werden schriftlich formulierte Regeln vereinbart, die den Umgang von multinationalen Unternehmen mit den nationalen staatlichen Behörden, den Belegschaften und der Umwelt im jeweiligen Gastland festlegen, die sich aber in der Ausgestaltungen sowie Zahl und Art der beteiligten Parteien stark unterscheiden können.

Bei Entwurf und Umsetzung spielt zudem eine Rolle, dass ausländische Direktinvestitionen (foreign direct investment - FDI) unterschiedliche positive und negative Effekte auf die Umweltbedingungen an einem Standort haben können. Einerseits haben multinationale Unternehmen ein Potenzial, weltweit überdurchschnittliche Umweltstandards zu verbreiten, weil sie für die Märkte in den Industriestaaten produzieren, Qualitätsstandards einhalten müssen und die Marktpositionierung auch von den Forderungen der Abnehmer in Bezug auf das Unternehmensverhalten in den Produktionsländern abhängen kann. Andererseits bieten Standorte mit geringen Umweltauflagen auch Kosteneinsparungen und somit Wettbewerbsvorteile in bestimmten Märkten, wobei dann zu erwarten ist, dass dies zu Verschlechterungen der Umweltbedingungen an diesen Standorten führt.

In der vorliegenden Untersuchung wurden zunächst Formen und Inhalte von Kodizes dargestellt. Darüber hinaus wurden die Anreize für den freiwilligen Beitritt und die Einhaltung von Leitlinien untersucht. Anhand von zwölf bestehenden internationalen Initiativen wurde Schlüsse über die Möglichkeiten und Grenzen von umweltbezogenen Verhaltenskodizes untersucht. Die Ergebnisse wurden mit Blick auf die Ausgestaltung zukünftiger Initiativen zusammengefasst.

2 Formen und Inhalte von Verhaltenskodizes

Eine erste allgemeine Betrachtung freiwilliger Verhaltenskodizes ergibt ein sehr differenziertes Bild der möglichen Formen und Inhalte in den geregelten Bereichen (insbesondere Soziales und Umwelt). Kodizes lassen sich nach folgenden Kriterien kategorisieren: Vertragsparteien, Problemfelder, Reichweite, Bezug auf internationale Standards, Umsetzung, Überwachung und Sanktionen gegen Verstöße.

Vorhandene Untersuchungen, z.B. der OECD, zeigen, dass Verhaltenskodizes von einzelnen Unternehmen aufgestellt werden können, darüber hinaus aber auch von Wirtschaftsverbänden oder informellen Gruppen einzelner Unternehmen. Weitere mögliche Initiatoren sind Stakeholder-Vereinigungen (Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften, akademische Institutionen) oder nationale Regierungen sowie internationale Organisationen. Die möglichen Problemfelder sind breit angelegt. Zu den wichtigsten gehören faire Geschäftspraktiken, Einhaltung von Arbeitnehmerrechten, "Environmental Stewardship" und "Corporate Citizenship". Die Reichweite der Leitlinien kann ausschließlich direkte Aktivitäten einzelner Unternehmen umfassen, darüber hinaus aber auch jene der Niederlassungen, Joint Ventures, Vertragspartner (und deren Subunternehmer) und Kunden. Die Ausgestaltung der Verhaltenskodizes ist zumeist flexibel und wird den Unternehmen überlassen. FDI spielen keine übergeordnete Rolle in bestehenden Kodizes, vielmehr hängt es von der inhaltlichen Ausgestaltung und der Reichweite ab, ob Aktivitäten an ausländischen Standorten mit geregelt sind. Bei weltweit geltenden Kodizes, denen multinationale Konzerne angehören, sind FDI automatisch erfasst.

In einigen Fällen nehmen Verhaltenskodizes explizit oder implizit Bezug auf internationale Standards. So wird im Bereich der Arbeitnehmerrechte häufig auf Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) verwiesen. Implizite Bezüge, z.B. zur Rio-Deklaration (1992), finden sich in Formulierungen wie dem Ziel einer "nachhaltigen Entwicklung". Die konkreten Auswirkungen auf die Umwelt hängen jedoch häufig allein von dem Willen zur Umsetzung auf Seiten der Unternehmen ab und der Bereitschaft, zusätzlichen Aufwand in Kauf zu nehmen.

Die Überwachung der Einhaltung von Verhaltenskodizes kann intern oder extern erfolgen. Die Mehrheit der vereinbarten Verhaltenskodizes hat jedoch keine Überwachungsmechanismen spezifiziert. Vereinzelt ist allerdings eine Überwachung durch externe Parteien

(Besucher, Begehungen) vorgesehen. Sanktionsmöglichkeiten bei Nichteinhaltung sind sehr selten vorgesehen. Diejenigen Kodizes, die Sanktionsmöglichkeiten spezifizieren, sehen abgestufte Maßnahmen vor. Sie reichen von einer Korrektur der unerlaubten Geschäftspraktiken, Produkte oder Produktionsprozesse über disziplinarische Maßnahmen bis hin zu Abmahnungen oder Abbruch der Geschäftsbeziehungen.

3 Beitritt zu freiwilligen Verhaltenskodizes

Bei der Untersuchung der Motive von Unternehmen für die freiwillige Zustimmung zu einem Verhaltenskodex wurde ein Kosten-Nutzen-Kalkül unterstellt. Die möglichen einzelnen Punkte, die in dieses Kalkül einfließen können, umfassen das Fehlen internationaler Standards, direkte Kosteneffekte, Unternehmensimage, Marktposition, Informationsaustausch zwischen den Mitglieder und politische Einflussnahme.

Die Regulierungslücke in der internationalen Umweltpolitik bedeutet für multinationale Unternehmen auch, dass einheitliche Standards für die internationalen Aktivitäten in einer Branche fehlen. Teilweise haben multinationale Produzenten bereits innerhalb ihres Unternehmens internationale Standards gesetzt und möchten diese auch gern gegenüber Geschäftspartnern und Wettbewerbern durchsetzen. Dies senkt vor allem die Kosten und sichert die Qualität der Produkte. Verhaltenskodizes wären hierfür ein geeignetes Instrument, mit dessen Hilfe sich darüber hinaus das umweltfreundliche Verhalten nach außen kommunizieren lässt.

Allerdings sind mit den Verhaltenskodizes auch Aufwendungen innerhalb der Unternehmen verbunden (Verwaltung, Produktionsabläufe). Diese können durch mögliche Kostensenkungen (steigende Transparenz, Ressourceneffizienz, Energieeffizienz) kompensiert werden. Auch Vermarktungskosten können sinken, z.B. profitieren in der Chemischen Industrie alle Unternehmen von den Imagekampagnen des Responsible Care Programms.

Die Verbesserung des Unternehmensimage kann für die Zustimmung zu Verhaltenskodizes eine wesentliche Rolle spielen. Image-bewusste multinationalen Unternehmen sind anfälliger gegenüber dem Druck der Käufer, der Öffentlichkeit, von Regierungsstellen und Nicht-Regierungsorganisationen (NROs). Die Vereinbarung von Verhaltenskodizes zusammen mit verschiedenen Interessengruppen ermöglicht dann eine öffentliche Verpflichtung zur freiwilligen Einhaltung von Standards und kann zur Glaubwürdigkeit beitragen.

Die Verwendung von Verhaltenskodizes kann die Marktpositionierung entsprechend begünstigen, wenn für die Produkte und ihre Herstellungsweise eine besondere umweltbezogene Aufmerksamkeit vorliegt. Eine umweltbezogene Produktdifferenzierung kann auf den Absatzmärkten in Industrieländern das Käuferinteresse wecken, insbesondere wenn die Zahlungsbereitschaft für umweltfreundliche Produkte höher ist. Hierfür ist die Information der Verbraucher entscheidend. Neben dem Marketing der Unternehmen spielen auch andere Informationsquellen (z.B. Verbraucherverbände) eine Rolle; Berichte über die Anwendung umweltbezogener Kodizes können das Informationsangebot erweitern, insbesondere bezüglich des Verhaltens an ausländischen Standorten.

Ein wichtiger Anreiz für Unternehmen ist die politische und gesellschaftliche Einflußnahme auf für sie relevante Entscheidungen in den Absatzmärkten und an den Produktionsstandorten. Auf Seiten der multinationalen Unternehmen besteht daher ein Interesse, Umweltkodizes mit Beteiligung verschiedener Parteien (Regierungen, NRO, Gewerkschaften) festzulegen, weil dies unter anderem zu einer positiven Wahrnehmung von multinationalen Unternehmen und ihrer Rolle im Ausland beitragen kann und den Einfluß auf (umwelt)politische Entscheidungen erleichtern kann. Daher ist es nicht weiter erstaunlich, dass die Lobbyfunktion der Kodexinitiativen eine große Rolle spielt.

4 Einhaltung von Verhaltenskodizes

Kritiker von Verhaltenskodizes argumentieren, dass Verhaltenskodizes häufig nur unzureichend eingehalten werden, insbesondere da Überwachungsmechanismen fehlen, keinerlei Konsequenzen bei Verstößen drohen und allein ein "greenwashing" angestrebt wird. Jedoch gibt es wichtige Gründe, warum sich Unternehmen an die Vereinbarungen der Kodizes halten. Um diese Gründe aufzuarbeiten wurden Ansätze der Institutionenökonomik gewählt, in der Institutionen definiert werden als Regeln und Gesetze, die von Menschen aufgestellt werden, um das Zusammenleben zu organisieren.

Es zeigt sich, dass mehr oder weniger ausgefeilte Mechanismen dafür sorgen, dass die Einhaltung von Verhaltenskodizes wahrscheinlich ist. So spielen spontane Sanktionen durch die Öffentlichkeit bei internen Institutionen – zu denen die Verhaltenskodizes zu zählen sind – eine wesentliche Rolle. Es lassen sich aber auch Beispiele finden, bei denen die Überwachung der Kodizes durch Mitglieder der Gruppe und/oder hinzugezogene externe Stellen geschieht. Umweltbezogene Verhaltenskodizes können Sanktionsmechanismen beinhalten, wie den Entzug von Nutzungsrechten, Imageverlust, Vertragsstrafen und die Einschaltung von Garantiegebern.

Der Entzug der Nutzungsrechte ist bei bestimmten Umweltressourcen möglich und sorgt für einen unmittelbaren Schutz der betroffenen Umweltmedien. Bei FDI in den Bereichen Rohstoffgewinnung, Land- und Forstwirtschaft oder Fischfang ist eine solche Sanktionsmöglichkeit durchaus denkbar. Auch im verarbeitenden Gewerbe oder im Dienstleistungssektor kann man einer dritten Partei ähnliche Verfügungsrechte geben, z.B. können Emmissionsrechte beschränkt oder verwehrt werden. Voraussetzung für diese Sanktionen ist aber eine Schiedsinstanz. Untersuchungen zeigen jedoch, dass nur in wenigen Fällen Sanktionsmöglichkeiten enthalten sind, die so weit reichende Eingriffe vorsehen.

Auch drohende Imageverluste können die Einhaltung von Kodizes fördern. Die imagesteigernde Wirkung, von der letztlich höhere Gewinne erwartet werden, wird bei einem Verstoß aufs Spiel gesetzt. Die Wirksamkeit des Imageverlustes hängt von mehreren Faktoren ab, z.B. von der öffentlichen Aufmerksamkeit gegenüber dem Unternehmen und von der Reaktion des Marktes. Die Wirksamkeit von Verhaltenskodizes lässt sich insgesamt steigern, wenn Vertragsstrafen bei Verstößen gegen die darin verankerten Richtlinien vorgesehen sind. Diese sind jedoch nur in wenigen Verhaltenskodizes enthalten.

Die Nutzung von Garantiegebern führt zu einer zusätzlichen Überwachung der Unternehmen. Garantiegeber sind Organisationen, die als Vermittler zwischen Vertreter der Umwelt- oder sozialen Interessen und den Unternehmen fungieren, und die den Verhaltenskodex aufstellen. Unternehmen können dann mit ihrer Mitgliedschaft werben oder ihre Produkte mit einem entsprechenden Kennzeichen versehen. Mit einem Garantiefonds können die Anreize zur Einhaltung der Regeln noch verstärkt werden, wenn bei Verstößen die eingezahlten Gelder einbehalten werden.

5 Internationale umweltbezogene Leitlinien

Seit den 80er und frühen 90er Jahren gibt es eine Reihe internationaler umweltbezogener Initiativen zur Einführung von Unternehmensleitlinien, von denen in dieser Untersuchung zwölf genauer vorgestellt wurden. Acht Initiativen zählen zu den Verhaltenskodizes, weitere vier beziehen sich auf Kodizes, sind jedoch weitergehende Programme, die spezielle Ziele verfolgen. Je nach Initiator wurden die Leitlinien in drei Kategorien unterschieden: erstens Verhaltenskodizes von Unternehmen oder Wirtschaftsverbänden, zweitens Initiativen interna-

tionaler Organisationen und drittens Initiativen von Umweltorganisationen und anderen Interessenverbänden.

Da sich die Mehrzahl der Kodizes auf den Brundtland-Bericht (1987) oder die Rio-Deklaration (1992) bezieht, sind auch die Ziele der Kodizes ähnlich. Einige Initiativen wollen explizit den Dialog zwischen der Wirtschaft, den Regierungen und anderen Organisationen vorantreiben. Der Begriff „Umwelt“ wird i.d.R. im weiten Sinne gebraucht und subsumiert auch Gesundheit und Gesellschaft

Als Anreize für eine Partizipation der Unternehmen ließen sich Kostensenkungen, Imageverbesserungen, Reputationsaufbau bei Kunden und Regierungsstellen, Informationsaustausch zwischen den Mitgliedern, Innovationsmöglichkeiten, gemeinsame Vorbereitung auf zukünftige Regulierung sowie die Signalfunktion für Zuliefererbetriebe feststellen. Auch sind in einem der Kodizes spezielle Anreize für Unternehmen in Entwicklungsländern vorgesehen. Sanktionen bei Nichteinhaltung der Verhaltensregeln sind in keinem der Kodizes explizit enthalten. Die Überwachung erfolgt ausschließlich durch internes Monitoring und Berichte, bei politischen Initiativen zusätzlich über gesonderte Gremien.

Die Ausgestaltung der Verhaltenskodizes liegt vor allem bei den Unternehmen selbst, die Vorgaben sind eher allgemein formuliert. Nur das Programm der Chemischen Industrie (Responsible Care) verfügt über eine Reihe weiterer Richtlinien für die Umsetzung. Bei den internationalen Organisationen hingegen sind die Vorgaben genauer formuliert. Entgegen der in der Literatur vertretenen Auffassung, dass die Unternehmen ihre Teilnahme an einer Initiative vermarkten wollen, stellt sich heraus, dass nur wenige Unternehmen ihre Partizipation an einem dieser Kodizes in besonderer Weise publik machen. Die Berichterstattung seitens der Unternehmen ist in den meisten Fällen eher unregelmäßig. Ein wichtiges Instrument für die Anwendung der Leitlinien sind Diskussionsforen und Workshops, die von den Organisationen in regelmäßigen Abständen angeboten werden.

Die Kritik an den vorgestellten Verhaltenskodizes lautet zum einen, dass bestehende Konsum- und Produktionsgewohnheiten nicht in Frage gestellt werden. Eine Ausnahme stellt der Kodex der japanischen *Keidanren* dar, in der zumindest das Ziel einer Systemveränderung verankert ist. Ein zweiter Vorwurf, das "greenwashing" war nur schwer anhand der verfügbaren Informationen über die Inhalte der Leitlinien zu überprüfen. Bemerkenswert erscheint, dass das Responsible Care Programm explizit das Ziel einer Imageverbesserung verfolgt.

Die Probleme, die mit FDI in Entwicklungsländern einher gehen können, sind nur in wenigen Kodizes direkt angesprochen. Einen generellen "Export" von Standards aus Industrie- in Entwicklungsländer schreibt keine der hier ausgewählten Initiativen vor.

In Bezug auf die Transparenz der Unternehmensaktivitäten im Umweltschutz könnte künftig der *Global Reporting Initiative* (GRI) eine wichtige Rolle zukommen, die bis 2002 eine eigenständige GRI-Institution einrichten will, um eine Vereinheitlichung von Umweltberichten durchzusetzen.

6 Schlussfolgerungen

Umweltbezogene Verhaltenskodizes für Unternehmen sollen unter anderem dazu beitragen, Umweltprobleme zu bekämpfen, die aufgrund der fehlenden Regulierung international tätiger Unternehmen entstehen. Unternehmen treten den Verhaltenskodizes freiwillig bei und unterwerfen sich bestimmten Verhaltensregeln gegenüber Behörden, Zulieferern, der Belegschaft und der Umwelt an den jeweiligen Standorten.

In diesem Beitrag wurden Formen und Inhalte von Kodizes dargestellt und die Anreize für Unternehmen analysiert, sich an diesen Vereinbarungen zu beteiligen und sie einzuhalten. Es wurde deutlich, dass es für Unternehmen eine Reihe von Anreizen gibt. Unabhängig vom Inhalt des Kodex zählen hierzu vor allem positive Imageeffekte und eine bessere Marktpositionierung. Auch Kosteneffekte durch Effizienzgewinne können eine Rolle spielen. Bei der genaueren Untersuchung von zwölf ausgewählten umweltbezogenen Verhaltensleitlinien wurde allerdings deutlich, dass die Anreize vor allem von der Teilnahme an Diskussionsforen sowie der Beeinflussung politischer Prozesse ausgehen. Wir konnten nicht feststellen, dass die Unternehmen ihre Teilnahme an umweltbezogenen Verhaltenskodizes besonders aktiv zur Imageverbesserung nutzen.

Bestehende umweltbezogene Leitlinien haben einen sehr allgemein gehaltenen Inhalt. Es fällt außerdem auf, dass die Mechanismen zur Kontrolle und Sanktion der Verhaltenskodizes sehr schwach ausgestaltet sind. Dies widerspricht der Notwendigkeit, dass für die Verwirklichung von besserem Umweltschutz durch Unternehmen wirksame Durchsetzungsmechanismen vorliegen sollten. Nicht zuletzt durch diesen Mangel, ist es schwierig, die Kritik des "greenwashing" zu entkräften, das insbesondere jenen Unternehmen unterstellt wird, die in Entwicklungsländern investieren und bei denen die Kontrolle der Aktivitäten vor Ort besonders schwierig ist.

Dennoch können Kodizes eine unterstützende Rolle in der internationalen Umweltpolitik spielen, die zunehmend vor dem Problem steht, überhaupt verbindliche Maßnahmen für den Umweltschutz vereinbaren und durchsetzen zu können. Durch die flexible Ausgestaltung werden spezifische Bedürfnisse der Teilnehmer abgedeckt und eine breite Zustimmung von Unternehmen ermöglicht. Die Einigung auf einen Verhaltenskodex kann zudem schneller erfolgen, als eine internationale umweltpolitische Einigung auf gesetzliche Regulierungsmaßnahmen. Initiativen, die neben den Unternehmen auch gesellschaftliche Gruppen und staatliche Akteure umfassen, können darüber hinaus zu einem Kommunikationsprozess führen, in dessen Rahmen drängende internationale Umweltprobleme angesprochen und Lösungsstrategien erarbeitet werden. Bestimmte umweltpolitische Ziele werden auf diesem Weg frühzeitig in das Kalkül international tätiger Unternehmen einbezogen und diese Unternehmen könnten daher insbesondere an Standorten in Entwicklungsländern hohe Standards anwenden. Wichtig ist hierfür auch der Austausch über Umweltmanagementmethoden und innovative Produktionsmethoden.

In seiner Effektivität zeigt dieses Instruments jedoch klare Grenzen. Der genannten Flexibilität in der Ausgestaltung der Kodizes steht der umweltpolitische Nachteil gegenüber, dass selbst die international als notwendig erachteten Mindeststandards nicht eingehalten werden müssen. Dieses Problem ist insbesondere bei Investitionen in Ländern mit schwacher oder gar keiner Umweltregulierung relevant. Eine Stärkung der nationalen Umweltpolitik insbesondere in Entwicklungsländern ist daher ein wichtiges politisches Ziel, das nicht durch freiwillige Vereinbarungen investierender Unternehmen ersetzt werden kann.

Multinationale Unternehmen können durchaus Impulse für eine bessere Umweltpolitik an den verschiedenen Standorten geben und ein verbessertes Umweltverhalten auch in ihrem unmittelbaren Umfeld durchsetzen. Mit Hilfe von freiwilligen Verhaltenskodizes haben sie die Möglichkeit, sich explizit zum Umweltschutz zu verpflichten. Einer grundlegenden Lösung von internationalen Umweltproblemen kommt man mit umweltbezogenen Verhaltenskodizes jedoch nur ein kleines Stück näher. Freiwillige Verhaltenskodizes stellen somit eine Ergänzung, jedoch keine Alternative zu internationalen Regulierungsmaßnahmen dar.

1 Introduction

Up until today it has not been possible to establish international binding social and environmental standards for multinational companies and their activities in foreign locations. This has been due to conflicts of interest between industrial and developing countries. Nevertheless, some individual multinational companies, as well as individual governments initiated voluntary standards and guidelines which can be summarised under the concept of codes of conduct.

Severe accidents with disastrous consequences for the local environment (e.g. emission of dioxin in Seveso, explosion in Bhopal) have led to an increasing public interest in multinational companies' behaviour. Particularly for investments, which flow out of industrial into developing countries, regulatory restrictions of government are called for to prevent "pollution havens" and a "race to the bottom" in environmental standards. Foreign direct investment (FDI) can have both positive and negative effects on the environment. On the one hand, multinational companies have the potential to spread above average ecological standards world wide, not least of all because they produce for industrial countries and must maintain a certain level of quality. The market position can also depend on consumer demands with respect to the conduct of a firm abroad. On the other hand, locations with low environmental requirements also offer cost savings and thus competitive advantages in certain markets.

Ecological codes of conduct are an instrument that helps to commit firms to environmentally friendly behaviour. Codes of conduct are formulated rules agreed upon in writing, which determine the interaction of multinational companies with national public authorities, workers and the environment in the respective host country. These rules can, however, strongly differ in their design and number of participating parties.

In this study, forms and contents of codes are described. Moreover, the incentives for voluntary accession and compliance with guidelines are analysed. Based on twelve existing international initiatives, conclusions on the potential and limits of ecological codes of conduct are studied. The results are summarised with respect to options and scope of future initiatives.

2 Forms and Contents of Codes of Conduct

A first general overview of voluntary codes of conduct shows a wide variety of possible forms and contents in the respective areas (particularly social and environmental codes). Codes can be categorised under the following criteria: contracting parties, problem areas, comprehensiveness, relationship to international standards, implementation, monitoring and sanctions against infringement.

Studies, e.g. of the OECD, show that codes of conduct can be initiated by individual firms but also by industrial associations or by informal groups of firms. Further possible initiators are stakeholder (Non-Governmental Organisations, trade unions, academic institutes) or national governments, as well as international organisations. The possible problem areas can be quite broad. Amongst the most important areas are fair business practices, compliance with labour rights, "environmental stewardship", and "corporate citizenship". The scope of guidelines can include direct activities of individual firms or in addition the activities of their branches, Joint Ventures, contracting parties (and their subcontractors) and clients. The design of codes of conduct is mostly flexible and left to the firms. FDI plays no actual role in existing codes, instead it depends on the contents and scope

as to whether activities at foreign locations are controlled for. In world wide effective codes, which apply to multinational corporations, FDI is covered automatically.

In some cases, codes of conduct refer explicitly or implicitly to international standards. For example, the conventions of the International Labour Organisation (ILO) are often directly referred to in the area of the labour rights. Implicit references are found in formulations such as “sustainable development” (originating from the Rio-Declaration, 1992). The concrete effects on the environment depend, however, in many cases solely on the firms' will to apply these rules and to accept additional cost.

The compliance monitoring of codes of conduct can take place internally or externally. The majority of the codes of conduct, however, specifies no monitoring mechanisms. In some cases monitoring shall be executed through external parties (visitors, inspectors). Most of the (few) codes, which specify sanction possibilities, specify stepwise action, starting with revision of the forbidden business practices or production processes and extending to disciplinary measures or even the breaking off of business relations.

3 Participation in Voluntary Codes of Conduct

In order to study the incentives for firms to participate in a code of conduct, we assumed that firms base their decision on a cost-benefit analysis. The possible points, which can enter this analysis, comprise the absence of international standards, direct cost effects, the image, market position, exchange of information among members and exertion of political influence.

The regulatory gap in international environmental policy means for multinational companies a lack of consistent international environmental standards. Many multinational producers have already installed international standards within their branches and would like their business partners and competitors to also subscribe to these standards. This could help to decrease costs and maintain product quality. There is also an incentive to communicate externally the environmentally friendly behaviour, and codes of conduct seem to be an appropriate tool for this purpose.

However, there are expenses related to the application of codes of conduct within a firm (e.g. administration, production processes). These can be compensated through possible cost decreases (increasing transparency, resource and energy efficiency). Marketing costs can also decline, e.g. in the chemical industry all members of the "Responsible Care" programme profit from the industry's image campaigns.

Improvement of the firms' image can play a vital role for the approval of a code of conduct. Image-aware multinational companies are rather sensitive with respect to pressure from buyers, the general public, governmental authorities and from NGOs. Negotiation of codes of conduct together with different interest groups allows to create a public obligation to comply with voluntary standards, which in turn increases overall credibility.

The use of codes of conduct can accordingly support the market position if particular attention exists for products and production methods. An ecological product differentiation can stimulate consumers' interests, especially in industrial countries where the willingness to pay for environmentally friendly products is high. Therefore, consumers' information is crucial. Along with marketing activities, other sources of information (e.g. from consumer associations) play a role as well. Reports on the application of ecological codes can provide additional information also regarding the attitude towards foreign locations.

Another important incentive for firms is to influence political and social decisions relevant for them, both in the sales markets and at foreign locations. Multinational companies, thus, are interested to determine environmental codes with participation of different parties (governments, NGOs, trade unions). This can, among other things, add to a positive perception of their role and activities abroad and increases the influence on political decisions. Thus, it is not surprising that the lobbying function of the code initiatives plays an important role.

4 Compliance with Codes of Conduct

It is often criticised that codes of conduct are applied only insufficiently and serve the "green-washing" of activities, especially as control mechanisms are lacking, and no threat exists whatsoever in cases of infringement. However, there are important reasons why firms stick to the codes. In order to discuss these reasons, we chose approaches from institutional economics in which institutions are defined as rules and laws, which are drawn up by people in order to organise social interaction.

Certain more or less well-defined mechanisms ensure compliance with codes of conduct. Codes can be regarded as so-called internal institutions. In case of non-compliance spontaneous sanctions through the general public play a substantial role. There are, however, also examples to be found where the compliance with codes is enforced through members of a group and/or consulted external monitors. Ecological codes of conduct could contain several kind of sanctions, such as the withdrawal of exploitation rights, loss of image, contract penalties and intervention by a guarantor.

Withdrawal of exploitation rights can be applied to specific resources and would protect the environment directly. Such a possibility of sanction is conceivable with FDI in the areas of raw material extraction, agriculture and forestry or fishing. Also one can give a third party similar rights of disposition in the manufacturing industry or in the tertiary sector, e.g. emission rights can be restricted or refused. A prerequisite for these sanctions is, however, a dispute settlement authority. Studies show that sanction possibilities which foresee such far-reaching impairments are included only in a few cases.

The threat of a negative corporate image can also promote compliance with codes. The effectiveness of this threat depends on several factors, e.g. on public attention vis-à-vis the firms and on market reactions. The effectiveness can increase if codes comprise contract penalties in case of infringement. These, however, can be found only in a few codes of conduct.

An additional control over firms' behaviour can be established through a guarantor. Guarantors are organisations, which act as intermediaries between environmental agents or social interests and firms, and they also draw up the codes. Membership in such a strict system could be used for marketing purposes, e.g. by labelling products accordingly. Incentives to comply with the rules can be made stronger still with a guaranty fund, which retains the money in cases of infringement.

5 International Ecological Guidelines

Since the 1980s and early 1990s there have been several international ecological initiatives which introduced company guidelines. Twelve are presented in this study. Eight initiatives established codes of conduct and a further four are more general guidelines with special aims, which are based on a set of codes. All initiatives were split into three categories:

first, codes of conduct of firms or industrial associations. Second, initiatives of international organisations. Third, initiatives of environmental organisations and other interest groups.

The majority of the codes refer to the Brundtland report (1987) or the Rio-Declaration (1992). Accordingly, the aims of the codes are similar. Some initiatives want to explicitly promote the dialogue between business, governments and other organisations. The term “environment” is generally used in a broad sense and subsumes health and society as well.

We found that incentives for participation comprise cost reductions, image improvements, reputation building with customers and public authorities, exchange of information between members, innovation possibilities, mutual preparation for potential environmental regulation, as well as a signalling function towards subcontracting firms. In one of the codes, special incentives for firms in developing countries are established. Sanctions on non-compliance are not included in any of these codes. Monitoring is exclusively internal, but initiatives by international organisations include additional monitoring mechanisms.

Detailed implementation of these codes of conduct lies with the firms themselves as performance targets are formulated rather generally. Only the Responsible Care programme (chemical industry) specifies a set of further guidelines for application. Also codes by international organisations are partly more precise on performance targets. Contrary to the idea that firms may want to use their participation for marketing campaigns, it emerged that only a few firms publicise their participation in one of these codes in a particular way. Furthermore, reporting of activities relevant for a code does not take place on a regular basis. The Global Reporting Initiative (GRI) could play an important role in the future as it plans to set up an independent GRI institution by 2002 in order to implement a harmonisation of environmental reports. This could lead to a better transparency of company activities in environmental protection. However, up to now an important feature of codes of conduct for companies are discussion forums and workshops, which are offered by initiatives at regular intervals.

Several critical points have to be made. First, none of the codes really challenges existing consumption and production patterns. The code of the Japanese “Keidanren” is an exception, because a system change is, at least, mentioned as a goal. Second, the reproach of “green-washing” could neither be confirmed nor denied. The available information did not allow for a judgement. Nevertheless, it is remarkable that the Responsible Care Programme explicitly pursues an image improvement as a major goal. And third, none of the selected initiatives here stipulates a general “export” of standards from industrial into developing countries.

6 Conclusions

Ecological codes of conduct are an instrument used in different arrangements to combat environmental problems arising through international company activities, which are not subject to environmental regulation. Companies subscribe to these codes on a voluntary basis and agree to rules concerning their behaviour towards local public authorities, suppliers, workers and the environment.

In this paper we describe several forms and contents of codes of conduct, both, in general and with twelve selected examples for environmental guidelines. We present incentives that lead firms to participate in and apply voluntary codes. Incentives include mainly benefits from participation in discussion forums as well as the influence on political decisions. We cannot, however, establish that firms actively use codes of conduct for image

improvement. Current environmental codes of conduct prescribe only weak controls and sanctions are missing. This is not consistent with the necessity that efficient enforcement mechanisms should be available for the realisation of better environmental protection through firms. Not least due to this shortcoming the critique of the “green-washing” cannot be weakened – an argument often raised if firms investing in developing countries with lax control of company activities pretend to apply high environmental standards.

Nevertheless, codes can play a supportive role in international environmental policy, in times when binding commitments to protect the environment become increasingly difficult. Their advantage is that arrangements with respect to sectors and individual companies are flexible. This enables a broad approval. Furthermore, agreement on a code of conduct can be reached much faster than an agreement on international environmental regulation measures. Voluntary initiatives, which are set up on a broad basis, can lead to a communication process in which urgent international environmental problems can be discussed and solution strategies can be developed. This can lead to an early support of environmental policy aims on the companies' part, and the application of high environmental standards, especially when investing in developing countries. The promotion of knowledge exchange on environment management methods and innovative production methods is an important factor contributing to an efficient application of environmental performance targets.

There are nevertheless obvious drawbacks with respect to the environmental effectiveness of this instrument. A disadvantage of the flexible application of codes is that even minimum standards need not be complied with. This is an important point with respect to investment in developing countries that apply only weak environmental protection or even no regulation at all. Strengthening of national environmental policy making in developing countries is therefore an important international challenge which cannot be ignored and which cannot be met by voluntary codes of conducts for foreign direct investment alone.

It can be concluded that multinational companies have a potential to contribute to an improvement of environmental conditions in different locations world-wide by establishing certain standards on a local level. By using environmental codes of conducts firms can explicitly express their commitment. However, in view of an increasingly strained international environment, voluntary codes of conduct can only be a supportive instrument for international regulation, but they cannot serve as a substitute.