

Instrumente zur Gewährleistung menschenrechtlicher Unternehmensverantwortung

Johannes Wallacher

1. Einleitung

Die Globalisierung hat die Rahmenbedingungen für unternehmerisches Handeln wesentlich verändert. Im Zuge der fortschreitenden weltwirtschaftlichen Verflechtung teilen immer mehr Unternehmen ihre Produktion auf verschiedene Länder auf, um Kosten zu senken, den Zugang zu Ressourcen zu sichern oder neue Märkte zu erschließen. Dies hat zur Folge, dass sie mehr und mehr jenseits von nationalstaatlichen Grenzen agieren und sich dadurch zunehmend von der nationalstaatlichen Politik lösen können, während verbindliche Rahmenbedingungen auf globaler Ebene nur ansatzweise vorhanden sind. Gleichzeitig ist die wirtschaftliche Macht Transnationaler Unternehmen (TNU) in den letzten Jahren, begünstigt durch strategische Unternehmenszusammenschlüsse, erheblich gestiegen, was dazu führt, dass diese Nationalstaaten gegeneinander ausspielen können.

Infolgedessen konkurrieren nun die einzelnen Staaten um Direktinvestitionen der TNU. In diesem globalen ‚Standortwettbewerb‘ setzen manche Staaten auch auf fragwürdige Strategien wie freie Exportproduktionszonen, in denen Gesetze zur Gewährleistung grundlegender Sozial- und Umweltstandards fehlen oder bewusst außer Kraft gesetzt werden, um ausländische Investoren anzulocken. Nach Schätzungen der Internationalen Arbeitsorganisation ILO haben 2002 gut 13 Millionen Menschen in solchen Exportproduktionszonen gearbeitet. Beispiele für solche Zonen sind die ‚maquiladoras‘ in Mittelamerika, besonders in Mexiko, oder die südchinesische Küstenregion, wo oft besonders niedrige Löhne gezahlt und grundlegende Rechte der Arbeiter und Arbeiterinnen verletzt werden. So werden rudimentäre Sicherheitsstandards nicht eingehalten oder die Versammlungsfreiheit wird eingeschränkt. Daher gehören dort menschenunwürdige und teilweise auch lebensgefährliche Arbeitsbedingungen zum Alltag. In China

hat dies zum Beispiel in den letzten Jahren mit zu einer deutlich wachsenden Zahl von tödlichen Arbeitsunfällen beigetragen.

Da global verbindliche Abkommen zur Gewährleistung grundlegender Sozial- und Umweltstandards fehlen, sehen sich die TNU nun selbst immer stärker mit der Forderung konfrontiert, ihren größeren Handlungsspielraum verantwortungsvoll wahrzunehmen und sich aktiv an der Gestaltung der Globalisierung zu beteiligen. Damit sind die Unternehmen nicht mehr nur Objekte, sondern sie werden vermehrt auch zu Subjekten der politischen Steuerung der Globalisierung, was ein wichtiges Element der verschiedenen Modelle von ‚Global Governance‘ ist, im Deutschen meist als „Weltordnungspolitik“ übersetzt.¹

2. Menschenrechte als Kern der Unternehmensverantwortung

Eine wachsende Zahl von Unternehmen stellt sich auch dieser Herausforderung, indem sie ihre Überzeugungen in ‚Verhaltenskodizes‘ zusammenfassen und neben üblichen Geschäftsberichten auch ihr gesellschaftliches Engagement gesondert dokumentieren. Dies gehört zu den Aktivitäten, die derzeit oft unter den Anglizismen ‚Corporate Social Responsibility‘ oder ‚Corporate Citizenship‘ diskutiert werden. Aus unternehmensethischer Perspektive stellt sich in diesem Zusammenhang allerdings eine Reihe von konzeptionellen Herausforderungen. Dies betrifft zunächst die Frage der Begründung, d.h. warum sollen privatrechtlich verfasste Unternehmen überhaupt gesellschaftliche Verantwortung übernehmen? Dazu soll an dieser Stelle der Hinweis darauf genügen,² dass jede unternehmensethische Reflexion heute zwangsläufig auch interkulturell anschlussfähig sein muss. Da unternehmerisches Handeln kaum mehr auf einzelne Staaten begrenzt ist, bewegt sich jede Begründung gesellschaftlicher Unternehmensverantwortung in dem Spannungsfeld, einerseits allgemein gültige Aussagen zu treffen, andererseits aber auch den Differenzen und unterschiedlichen Wertvorstellungen Rechnung zu tragen.

¹ Vgl. dazu Dirk Messner / Franz Nuscheler, Das Konzept Global Governance, Institut für Entwicklung und Frieden, INEF-Report 67, Duisburg 2003, oder Michael Reder, Global Governance. Philosophische Modelle von Weltpolitik. Darmstadt 2006.

² Für weitergehende Überlegungen dazu vgl. Johannes Wallacher, Sozial- und Umweltstandards im Kontext von ‚Corporate Social Responsibility‘, in: Alexander Fonari, Norbert Stamm, Johannes Wallacher (Hrsg.), Runder Tisch Bayern: Sozial- und Umweltstandards bei Unternehmen, Augsburg und München 2006, 21-31.

Vor diesem Hintergrund rücken die Menschenrechte als universaler moralischer Grundkonsens auch in das Zentrum der Wirtschafts- und Unternehmensethik. Zuständig für die Achtung, den Schutz und die Verwirklichung der Menschenrechte sind traditionell die Staaten und ihre Regierungen, indem sie etwa menschenrechtliche Standards in den ordnungspolitischen Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Handeln verankern. Angesichts der fortschreitenden weltwirtschaftlichen Verflechtung auf der einen und abnehmender Steuerungskapazität der Nationalstaaten sowie globaler Ordnungsdefizite auf der anderen Seite stellt sich freilich nun auch immer stärker für die TNU die Frage nach ihrer menschenrechtlichen Verantwortung.³ Dies gilt umso mehr, als in den letzten Jahren immer wieder schwere Menschenrechtsverstöße im Zusammenhang mit TNU in das Blickfeld der Öffentlichkeit gerückt sind, vor allem beim Abbau von Bodenschätzen wie Erdöl, Diamanten oder Coltan. Diese Menschenrechtsverletzungen werden zwar meist nicht direkt den Unternehmen angelastet, gleichwohl profitieren sie, wissentlich oder unwissentlich, davon, was ihnen immer wieder den Vorwurf der Mittäterschaft einbringt.

3. Normen der Vereinten Nationen zur Unternehmensverantwortung

Auf internationaler Ebene gibt es seit einigen Jahren eine intensive Diskussion darüber, welche menschenrechtliche Verantwortung TNU haben und wie diese gestärkt werden kann. Dabei geht es nicht nur um rechtliche und moralische Pflichten von Unternehmen, sondern auch um Rechenschaftspflichten, das heißt um Mechanismen, welche die Einhaltung der Menschenrechte sichern. Im Fokus der Debatte stehen die ‚Normen der Vereinten Nationen für die Verantwortlichkeit transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte‘ (kurz: VN-Normen zur Unternehmensverantwortung), welche eine Unterkommission der Menschenrechtskommission der VN in 2003 vorgeschlagen hat. Die insgesamt 23 Normen, die einen verbindlichen Rahmen für die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen anzielen, beziehen sich inhaltlich auf international gültige Menschenrechtsabkommen.⁴

³ Vgl. dazu Andrew Clapham, *Human Rights Obligations of Non-state Actors*, New York 2006.

⁴ Vgl. dazu Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, *Normen der Vereinten Nationen für die Verantwortlichkeit transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte*, Berlin 2003.

Ausgangspunkt dieser Normen ist, dass zusätzlich zu den Staaten Unternehmen verpflichtet werden sollen, „innerhalb ihres jeweiligen Tätigkeits- und Einflussbereichs“ (Norm 1) international anerkannte Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu fördern. In der übergeordneten Menschenrechtskommission (seit 2006 Menschenrechtsrat) konnten die Regierungen sich nicht auf eine Verabschiedung dieser Normen einigen, nicht zuletzt auch deshalb, weil die meisten Unternehmen und ihre Verbände eine verbindliche Festschreibung menschenrechtlicher Pflichten von Unternehmen strikt ablehnen. Die Kritik an den Normen bezieht sich unter anderem darauf, dass die Frage der „Mittäterschaft“ und die Bestimmung des Einflussbereichs der Unternehmen bisher nicht ausreichend konkretisiert wurden.

4. Primärverantwortung der Staaten und ihrer Regierungen

Die Menschenrechtskommission hat daher die Einsetzung eines Sonderberichterstatters der VN für Menschenrechte und Unternehmen empfohlen (Resolution 2005/69). Der damalige VN-Generalsekretär Kofi Annan hatte im Juli 2005 den Harvard-Professor John Ruggie für dieses Amt benannt und ihn damit beauftragt, Standards für die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen samt Rechenschaftspflicht zu identifizieren sowie zu klären, wie die „Mittäterschaft“ und der „Einflussbereich“ von Unternehmen im Hinblick auf Menschenrechte bestimmt werden können. Kurz vor Ende seiner zweijährigen Amtszeit hat Ruggie am 19. Februar 2007 das Ergebnis seiner Untersuchungen in einem Bericht vorgelegt, der Ende März 2007 im Menschenrechtsrat der VN diskutiert wurde.⁵ Dabei handelt es sich vor allem um eine Erhebung der unterschiedlichen Steuerungsmechanismen, die das unternehmerische Verhalten in Bezug auf die Menschenrechte derzeit leiten.

Ausgangspunkt der VN-Normen wie auch des Berichts von Ruggie ist die Annahme, dass die primäre Verantwortung für den Schutz und die Verwirklichung der Menschenrechte nach wie vor bei den einzelnen Staaten und ihren Regierungen liegt („state duty to protect“). Sie müssen durch eine geeignete Ordnungspolitik die Voraussetzungen für die Einhaltung international gültiger Menschenrechtsstandards schaffen. Voraussetzung dafür ist eine „gute Regierungsführung“ (Good Governance), das heißt Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit sowie die Förderung von Demokratie und politischen Beteiligungsmöglichkeiten der Bevölkerung.

⁵ Vgl. www.business-humanrights.org/Documents/RuggieHRC2007, Stand: 20.12.2007.

In vielen Ländern sind die strukturellen Voraussetzungen dafür freilich nur sehr unzureichend, so dass die Regierungen entweder zu schwach sind, um international gültige Menschenrechtsstandards in jeweiliges nationales Recht umzusetzen, oder die Regierenden grundsätzlich nur wenig Interesse am Schutz der Menschenrechte ihrer eigenen Bevölkerung zeigen. Eine zentrale Botschaft des Berichts von Ruggie ist, dass die Armen überproportional von Menschenrechtsverletzungen in Form von Umweltzerstörung oder Umsiedelungen betroffen sind, so dass diese ‚Verantwortungslücke‘ eindeutig zu ihren Lasten geht. Diese mehr als ungleiche Verteilung der Kosten und Nutzen, beispielsweise beim Rohstoffabbau, erhöht die Gefahr von gewalttätigen Konflikten, in dessen Gefolge es vielfach zu weiteren Menschenrechtsverletzungen kommt. Ein in dieser Hinsicht besonders gefährdete Region ist der Golf von Guinea, der sich in West- und Zentralafrika von Guinea über Liberia, die Elfenbeinküste, Nigeria, die Demokratische Republik Kongo bis nach Angola erstreckt. Diese Region verfügt über enorme, größtenteils noch unerschlossene Rohstoffreserven, vor allem Erdöl und Erdgas, die Begehrlichkeiten von TNU aus der ganzen Welt geweckt haben.⁶ Dorthin drängen nun besonders auch Unternehmen aus China und Indien, die den Ressourcenreichtum in Afrika nutzen wollen, um die wachsende Nachfrage ihrer Länder nach Energie und anderen Rohstoffen zu decken.

5. Dynamische Rechtsentwicklungen im globalen Kontext

Um die bestehende menschenrechtliche Verantwortungslücke schließen zu können, so eine zentrale Schlussfolgerung von Ruggie, braucht es Steuerungsmechanismen, um Menschenrechte auch jenseits von Staaten, das heißt unabhängig vom Willen einzelner Regierungen oder von der politisch-strukturellen Steuerungsfähigkeit einzelner Staaten gewährleisten zu können. Dazu gehören auch institutionelle Vorkehrungen, die verhindern, dass TNU von Menschenrechtsverletzungen profitieren oder entsprechende Unrechtsstrukturen durch ihre Aktivitäten sogar bewusst oder unbewusst stärken. Ruggie verweist diesbezüglich vor allem auf einige dynamische

⁶ Vgl. dazu Elisabeth Strohscheidt / Axel Müller, Erdölförderung im Golf von Guinea aus Sicht einer kirchlichen Organisation der Entwicklungszusammenarbeit, in: Alexander Fonari, Norbert Stamm, Johannes Wallacher (Hrsg.), Runder Tisch Bayern: Sozial- und Umweltstandards bei Unternehmen, Augsburg und München 2006, 129-141.

Rechtsentwicklungen im globalen Kontext. So kann nationales Recht auch Außenwirkung entfalten. In bestimmten Ländern wie etwa den USA („Alien Tort Claims Act“) ist es rechtlich möglich, ausländische Aktivitäten von TNU wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit wie Folter, Freiheitsberaubung oder Sklaverei anzuklagen.⁷

Ein Beispiel dafür ist die Klage von Flüchtlingen aus Myanmar (früher Burma), die bereits 1996 in den USA eines der weltweit größten Energieunternehmen, Unocal Corporation (heute Chevron Texaco), wegen Menschenrechtsverletzungen verklagt haben. Unocal schloss 1992 zusammen mit dem französischen Erdölunternehmen Total ein Joint Venture mit der Militärregierung von Myanmar, um Erdgasfelder im Süden des Landes zu erschließen und eine Pipeline nach Thailand zu bauen. Die Konzerne arbeiteten mit der Militärregierung des Landes zusammen, obwohl seit langem bekannt war, dass das Militär die eigene Bevölkerung und auch Kinder zur unentgeltlichen Zwangsarbeit verpflichtet, besonders bei großen Infrastrukturprojekten. Dies war offensichtlich auch beim Bau der Erdgaspipeline der Fall, wo zudem ganze Dörfer gegen den Widerstand der Bevölkerung umgesiedelt wurden. Nach Angaben der Kläger, die aus Myanmar vor der Zwangsarbeit geflohen waren, kam es dabei auch zu Folter und Vergewaltigungen. Das Verfahren wurde vor dem Bundesberufungsgericht in den USA eingestellt, obwohl dieses nach der ersten Anhörung zu dem Schluss kam, dass die Kläger glaubhafte Beweise vorgelegt hatten, dass Unocal nicht nur wissentlich von der Zwangsarbeit profitiert, sondern dass sie die Militärregierung dabei auch aktiv unterstützt hat. Auch wenn es in diesem Fall zu keiner Verurteilung kam, könnte dieser Fall doch zumindest dahingehend eine Signalwirkung haben, dass Unternehmen sich künftig konsequenter von Unrechtsregimen distanzieren müssen, um nicht Gefahr zu laufen, rechtskräftig wegen Beteiligung an Menschenrechtsverletzungen verurteilt zu werden.

Entschädigungsforderungen könnten den Unternehmen auch durch eine Weiterentwicklung des Völkerrechts drohen, in dem die Staaten ihre Beziehungen durch ausdrückliche Vereinbarungen oder in Form lange bewährter Praxis regeln. Während lange Zeit ausschließlich die Staaten Subjekte des Völkerrechts waren, können seit der Gründung des Internationalen Strafgerichtshofs nun auch individuelle Verbrechen gegen die Menschlichkeit Staaten übergreifend geahndet werden. Bisher noch ungeklärt ist,

⁷ Vgl. Terry Collingsworth, Mehr Rechtsstaatlichkeit in der globalisierten Welt durch die Alien Tort Claims Act, in: Tanja Brühl u.a. (Hrsg.), Unternehmen in der Weltpolitik, Bonn 2004, 224-245.

was dies für kollektive Akteure wie Unternehmen bedeutet. Die Tendenz geht aber dahin, auch diese in einer abgestuften Weise als Subjekte des Völkerrechts zu interpretieren, so dass sie auch Träger völkerrechtlicher Pflichten wären.⁸ Dies hätte zur Folge, dass sie zumindest für die Beteiligung an offensichtlichen Verbrechen gegen die Menschlichkeit verurteilt und haftbar gemacht werden könnten.

6. Die ergänzende Bedeutung freiwilliger Maßnahmen

Eine gewisse Hoffnung setzt Ruggie auch in so genannte Multistakeholder-Prozesse, die gemeinsam von TNU und zivilgesellschaftlichen Akteuren getragen werden, oft unter Beteiligung von Regierungsstellen⁹. Dabei handelt es sich im Unterschied zu Gesetzen um rechtlich unverbindliche Regeln (soft law). Trotzdem kann diese Zusammenarbeit Lernprozesse anstoßen, notwendiges Vertrauen aufbauen und damit wichtige Impulse für den Aufbau globaler Standards und Ordnungsstrukturen geben. Voraussetzung dafür sind funktionierende Kontroll- und Sanktionsmechanismen, die glaubhaft machen können, dass TNU ihrer menschenrechtliche Verantwortung auch nachkommen. Ein Beispiel dafür ist die ‚Extractive Industry Transparency Initiative‘¹⁰, die vom ‚Department for International Development‘ der britischen Regierung koordiniert wird. Ziel dieser Initiative ist es, die Transparenz der Unternehmenszahlungen und Regierungseinnahmen beim Abbau von Erdöl, Erdgas und anderen mineralischen Rohstoffen zu erhöhen und damit diese Geschäfte weniger korruptionsanfällig zu machen. Dazu wurden Richtlinien für die Berichterstattung erarbeitet, die in einigen Pilotländern versuchsweise angewendet werden. Auch wenn dieser Prozess nur langsam voran geht und keinerlei bindenden Charakter hat, ist es sinnvoll, solche Initiativen weiterzuentwickeln und ihre Effektivität zu verbessern. Dies gilt auch für ein weiteres von Ruggie genanntes Beispiel, den Kimberley-Prozess zur Zertifizierung von Diamanten. Dessen Ziel ist es, das Ausmaß des illegalen Diamantenhandels zu reduzieren und damit auch eine wichtige Finanzierungsquelle für bewaffnete Bürgerkriegskonflikte einzuschränken.

⁸ Vgl. Kerstin Blome / Brigitte Hamm, Die Einbindung nicht-staatlicher Akteure in das Völkerrecht, in: C. Hauswald u.a. (Hrsg.), Friedensgutachten 2003, Münster 2003, 249-258.

⁹ Vgl. dazu ausführlicher Klaus Dingwerth, Effektivität und Legitimität globaler Politiknetzwerke, in: Tanja Brühl u.a. (Hrsg.), Unternehmen in der Weltpolitik, Bonn 2004, 74-95.

¹⁰ Vgl. www.eitransparency.org, Stand: 20.12.2007.

Am wenigsten verbindlich sind freiwillige Selbstverpflichtungen einzelner Unternehmen oder Branchenverbände, worauf die meisten TNU setzen. Ihre Zahl ist – wie der Bericht von Ruggie zeigt – in den letzten fünf Jahren deutlich gewachsen. Diese sind freilich nur bedingt ‚freiwillig‘, insofern – auch aufgrund bekannt gewordener Skandale – der öffentliche Druck auf die Privatwirtschaft gewachsen ist, ihr Handeln nach geltenden Menschenrechtsstandards auszurichten, um sich vor möglichen Ansehensverlusten zu schützen.

Die Bedeutung solcher Verhaltenskodizes liegt darin, dass die TNU die Bedeutung menschenrechtlicher Fragen anerkennen und in vielen Ländern damit auch soziale und ökologische Standards setzen, welche die landesüblichen oft deutlich übertreffen. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass sich solche Kodizes einzelner Firmen oder ganzer Branchen zumindest an den inhaltlichen Bestimmungen der Kernarbeitsnormen der ILO orientieren. Dazu gehören das Verbot von Zwangsarbeit, die Vereinigungsfreiheit der Arbeitnehmer, die Nichtdiskriminierung am Arbeitsplatz und die Bekämpfung der Kinderarbeit. Weitere große Probleme dieser Selbstverpflichtungen liegen in der meist fehlenden Verbindlichkeit und in den häufig nur sehr vagen Rechenschaftsberichten über die menschenrechtlichen Folgen von Geschäftspraktiken. Bisher gibt es keine allgemein akzeptierten Standards für die menschenrechtliche Berichterstattung von Unternehmen, die eine für die Öffentlichkeit nachvollziehbare und glaubhafte Einhaltung menschenrechtlicher Standards möglich machen würde. Hier besteht ein erheblicher Handlungsbedarf.

Aus dem Bericht von Ruggie lässt sich insgesamt folgern, dass keine der genannten Instrumente allein ausreicht, um weltweit die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen zu stärken. Selbstverpflichtungen und rechtlich verbindliche Regeln sind daher auch keine Alternativen, sondern komplementäre Steuerungsmechanismen. Ausgehend davon lässt sich zumindest in groben Zügen der Handlungsbedarf skizzieren. Als erstes gilt es die Effektivität unternehmerischer Selbstverpflichtungen zu verbessern, besonders durch eine transparente Berichterstattung sowie durch wirksamere Kontroll- und Verifikationsmechanismen. Ein weiterer und wohl noch wichtigerer Schritt wäre die Bereitschaft und das Engagement einzelner Unternehmen und ihrer Verbände, freiwillige Regeln in verbindliches Recht umzuwandeln, falls sich die Selbstbindung nicht als wirksam erweisen sollte.

Ein positives Beispiel in dieser Hinsicht sind die 13 Unternehmen, die sich 2003 zur ‚Business Leaders Initiative for Human Rights (BLIHR)‘¹¹ zusammengeschlossen haben. Es gibt durchaus historische Vorbilder für die Wirksamkeit unternehmerischer Zusammenschlüsse, was etwa ein Blick auf die Bewegung zur Abschaffung des Sklavenhandels in Großbritannien zeigt. Vorausgegangen war damals eine langjährige Kampagne, an der auch Unternehmen federführend beteiligt waren. Eine wichtige Rolle spielte der in Europa führende Porzellanfabrikant Josiah Wedgwood, übrigens der Großvater von Charles Darwin, der auf alle seine Porzellanprodukte ein Medaillon drucken ließ, das einen knienden Sklaven in Ketten mit der Aufschrift „Bin ich nicht ein Mensch und ein Bruder?“ zeigt. Dieser Spruch wurde 1787 zum Motto der britischen Anti-Sklaverei-Bewegung, die 1807, also genau vor 200 Jahren, das gesetzliche Verbot des Sklavenhandels erreichte.

¹¹ Vgl. www.blihr.org, Stand: 20.12.2007.