

Das Regime der Konzerne

Wie Wirtschaft und Politik die Menschenrechte aushebeln

Von Sarah Lincoln

Am 9. November wurde Oscar López Triviño, seit 25 Jahren Arbeiter bei Nestlé in Bugalagrande, Kolumbien und aktives Gewerkschaftsmitglied, durch vier Schüsse ermordet. Erst kurz zuvor waren die Gewerkschafter der kolumbianischen Lebensmittelgewerkschaft Sinaltrainal in den Hungerstreik getreten. Sie forderten von Nestlé Kolumbien die Einhaltung des 2012 vereinbarten Tarifvertrags. Doch Nestlé blockte ab und drängte Neuestellte stattdessen, der firmennahen Gewerkschaft Sintraimarga beizutreten.¹

Ende Oktober bezeichnete der Präsident der kolumbianischen Tochterfirma die Aktivitäten der Gewerkschafter öffentlich als rufschädigend – in Kolumbien kann eine solche Aussage tödliche Folgen haben. Denn in dem Land sind paramilitärische Gruppen aktiv. Während des Arbeitskonflikts hatten sie die Gewerkschafter mehrmals unter Gewaltandrohungen davor gewarnt, weiter den Ruf der Firma Nestlé zu schädigen. Auf die Schutzgesuche der Arbeiter reagierte das Unternehmen nicht. Am 8. November erhielt Sinaltrainal schließlich per SMS Morddrohungen – unterzeichnet von einer paramilitärischen Gruppierung namens „Los Urabeños“. Darin stand: „Hurensöhne, die ihr noch immer Nestlé belästigt, jetzt gibt's kein Pardon mehr, wir zerstückeln euch, Tod allen Kommunisten von Sinaltrainal.“ Einen Tag darauf war Oscar López Triviño tot.

Auf diese oder ähnliche Weise sind in den letzten 25 Jahren in Kolumbien 2500 Gewerkschafter ums Leben gekommen, allein bei Nestlé Kolumbien wurden 14 Arbeiter ermordet. Gleichwohl diffamiert die kolumbianische Tochterfirma nach wie vor Gewerkschaftsmitglieder, die sich für ihre Arbeitsrechte einsetzen, als Saboteure. Die Firma steht sogar im Verdacht, in der Vergangenheit Zahlungen an paramilitärische Einheiten geleistet zu haben.² Dennoch unternimmt der Schweizer Mutterkonzern trotz mehrfacher Aufforderungen seitens der Gewerkschaft und anderer zivilgesellschaftlicher Organisationen nicht genug, um den Verstrickungen der Tochterfirma mit illegalen bewaffneten Gruppen, seien sie gewollt oder ungewollt, nachzuge-

1 Vgl. Nestlé-Gewerkschafter in Kolumbien ermordet, Medienmitteilung Multiwatch, 10.11.2013, www.multiwatch.ch/de.

2 Vgl. ECCHR Sondernewsletter – Strafanzeige gegen Nestlé, S. 6, www.ecchr.de.

hen und bedrohte Gewerkschafter zu schützen.³ Die Menschenrechtsorganisation European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR) bewertet diese Untätigkeit als strafbares Unterlassen und erstattete in einem ähnlichen Fall wie dem von Oscar López Triviño, nämlich wegen des Mordes an dem Gewerkschafter Luciano Romero im Jahre 2005, 2012 gegen den Schweizer Konzern Strafanzeige. Doch die zuständige Schweizer Staatsanwaltschaft stellte das Ermittlungsverfahren Ende letzten Jahres aus formalen Gründen ein und entzog sich damit einer inhaltlichen Auseinandersetzung mit dem Fall. Das Beschwerdeverfahren gegen die Einstellung läuft derzeit noch.

In Kolumbien sind im Fall Romero zumindest die unmittelbaren Täter verurteilt worden. Der zuständige kolumbianische Richter hat der Staatsanwaltschaft zudem aufgetragen, gegen die kolumbianische Nestlé-Tochter zu ermitteln. Dies ist bis heute jedoch nicht geschehen.⁴

Lücken im Menschenrechtsregime

Der Fall Nestlé zeigt exemplarisch, wie schwer es selbst für Betroffene schwerster Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit den Aktivitäten transnationaler Unternehmen ist, ihre Rechte gegenüber dem Unternehmen geltend zu machen.

Grund dafür ist eine entscheidende Lücke im Menschenrechtssystem: Denn während die Rechte transnationaler Unternehmen durch zahlreiche Freihandels- und Investitionsschutzabkommen stetig ausgebaut und durch internationale Schiedsgerichte abgesichert werden, sind die Konzerne selbst nicht verpflichtet, die internationalen Menschenrechte zu achten. Die Menschenrechtsverträge richten sich ausschließlich an die jeweiligen Regierungen. Diese wiederum kommen ihren Schutzpflichten oft nur unzureichend nach. Kurzum: Das Menschenrechtsregime hinkt dem globalen Handelsregime hinterher.

Dabei wären verbindliche menschenrechtliche Verpflichtungen für transnationale Unternehmen dringend erforderlich. Weltweit arbeiten Menschen unter katastrophalen Bedingungen, um für große transnationale Handelsketten zu produzieren. Erst im letzten Jahr sind über 1000 Menschen ums Leben gekommen, als in Bangladesch eine Fabrik einstürzte, in der unter anderem Kleidung für deutsche Textilketten produziert wurde.⁵

Die globalen Aktivitäten großer Konzerne betreffen jedoch bei weitem nicht nur die Beschäftigten. Großflächige Agrarinvestitionen und massiver Rohstoffabbau in den Ländern des globalen Südens, erleichtert durch zahlreiche Freihandels- und Investitionsschutzabkommen, haben zumeist verheerende Folgen für Menschen und Umwelt. Denn sie gehen oft mit rechts-

3 Vgl. ECCHR, Juristischer Hintergrundbericht. Strafrechtliche Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen durch Wirtschaftsunternehmen in der Schweiz: Der Fall Nestlé, www.ecchr.de.

4 Vgl. ECCHR Sondernewsletter – Strafanzeige gegen Nestlé, S.11, www.ecchr.de.

5 Vgl. dazu: Gisela Burckhardt, Billige Kleidung – und ihr Preis, in: „Blätter“, 1/2013, S. 13-16.

widrigen Landvertreibungen, Wasserverschmutzung und Zerstörung der Anbaugelände einher. Dadurch bedrohen sie die Existenzgrundlage der lokalen Bevölkerung. Setzt sich diese zu Wehr, kommt es häufig zu Verhaftungen und gewaltsamen Übergriffen; in vielen Fällen arbeiten dabei lokale Behörden, Unternehmensvertreter und private Sicherheitskräfte zusammen.⁶

Hinzu kommt in vielen Ländern der Verkauf öffentlicher Dienste in den Bereichen Sicherheit, Gesundheit, Bildung, Strom und Wasserversorgung an transnationale Unternehmen. In Ländern mit schwachen staatlichen Strukturen führt dies zu einer mangelhaften Versorgung, insbesondere Menschen ohne finanzielle Ressourcen werden von der Bereitstellung dieser Güter ausgeschlossen.⁷

All diesen Menschenrechtsverletzungen sind die Betroffenen meist schutzlos ausgeliefert. Die unmittelbar oder mittelbar beteiligten Konzerne werden für die im Zusammenhang mit ihren Aktivitäten stehenden Menschenrechtsverletzungen so gut wie nie zur Rechenschaft gezogen, weder dort wo die Verletzungen stattfinden, noch in den Ländern, wo die Konzerne ihren Sitz haben und die Profite erzielen.

Investitionsschutz statt Menschenrechte

Zwar ist es Aufgabe der Staaten, ihre Bevölkerung vor Menschenrechtsverletzungen durch Dritte, also auch Unternehmen, zu schützen – sie müssen entsprechende Sozial- und Umweltgesetze erlassen und deren Einhaltung kontrollieren. Faktisch jedoch sind die Staaten oft nicht willens oder in der Lage, ihre menschenrechtlichen Pflichten zu erfüllen. Insbesondere in Konfliktregionen gibt es keine funktionierenden staatlichen Strukturen, die Menschenrechte effektiv garantieren können. Oftmals ist aber auch die Gesetzgebung vieler Länder schlicht unzureichend oder es fehlt an Kapazitäten oder politischem Willen, um die Einhaltung der bestehenden Gesetze durchzusetzen.

Auch in den Herkunftsländern der Unternehmen ist es für ausländische Betroffene äußerst schwierig, Rechtsschutz gegen Menschenrechtsverletzungen zu erhalten. In Deutschland beispielsweise stellt neben sehr praktischen Hindernissen wie der Verweigerung von Prozesskostenhilfe oder der fehlenden Option von Sammelklagen, die umstrittene rechtliche Verantwortung des Mutterkonzerns eine gewaltige juristische Hürde dar. Denn Mutter- und Tochterunternehmen sind rechtlich voneinander getrennt. Für ein nach hiesigen Maßstäben rechtswidriges Verhalten der Tochter kann der Mutterkonzern daher nicht zur Verantwortung gezogen werden. Andererseits können Betroffene dem Mutterkonzern nur eingeschränkt ein eigenes Verschulden nachweisen, da deutsche Unternehmen nicht verpflichtet sind,

6 Vgl. dazu: Brot für die Welt, Misereor und ECCHR, Transnationale Unternehmen in Lateinamerika: Gefahr für die Menschenrechte? April 2011; sowie: Facing Finance: Dirty Profits II, Berlin, November 2013.

7 Vgl. ebd.

Menschenrechtsverletzungen bei ihren ausländischen Tochterfirmen zu unterbinden.⁸ Darüber hinaus hat der Oberste Gerichtshof in den Vereinigten Staaten im letzten Jahr die Möglichkeiten eingeschränkt, auf Grundlage des *Alien Tort Claims Acts* (ATCA), eines amerikanischen Gesetzes aus dem Jahr 1789, transnationale Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen weltweit haftbar zu machen. Im Fall *Kiobel versus Shell* schoben die Richter dieser von Menschenrechtsanwälten lange genutzten Option einen Riegel vor, indem sie die Anwendung des Gesetzes auf rein extraterritoriale Sachverhalte für die Zukunft ausschlossen.

Sowohl in den Gast- als auch in den Herkunftsstaaten transnationaler Konzerne hindern zum Teil aber auch vertragliche Investitionsschutzklauseln Regierungen daran, menschenrechtliche und ökologische Standards im eigenen Land zu verbessern und Unternehmen für Verstöße zur Rechenschaft zu ziehen. Solche Klauseln in Freihandels- und Investitionsschutzabkommen sehen vor, dass investierende Unternehmen gegen jede Politik im Gaststaat klagen können, die ihre Eigentumstitel und die geplanten Investitionen bedroht, sei es wegen Gesundheits- und Umweltschutzaufgaben oder durch eine veränderte Sozial- und Wirtschaftspolitik.⁹ Die Zahl solcher Investor-Staat-Klagen vor privaten, internationalen Schiedsgerichten ist in den letzten 15 Jahren um ein Zehnfaches gestiegen.¹⁰

Diese Schiedsgerichte bestehen in der Regel aus drei von den streitenden Parteien bestimmten Richtern und finden meist unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Häufig verweisen die Abkommen auf eine Streitbeilegung im Rahmen des International Centre for Settlement of Investment Disputes, einer Einrichtung unter dem Dach der Weltbank. Dort verklagt der US-amerikanische Konzern DOE RUN zurzeit die peruanische Regierung auf 800 Mio. US-Dollar Schadensersatz, weil sie versucht hat, die in Peru geltenden Umweltstandards durchzusetzen. Der Konzern betreibt in der Stadt La Oroya eine Metallschmelze für Blei, Zink, Kupfer und Gold und hat jahrelang die von der peruanischen Regierung erteilten Umweltauflagen ignoriert. Der gesamte Ort ist mittlerweile von Schwefeldioxid und Schwermetalllasten verseucht und gilt als eine der zehn am stärksten verschmutzten Städte der Welt. Verschiedene Studien haben bei mehr als 90 Prozent der in La Oroya lebenden Kinder erhöhte Blei- und Arsenwerte im Blut nachgewiesen. Im Jahr 2010 entzog die peruanische Regierung dem Unternehmen endlich die Lizenz. Doch anstatt Schadensersatz für die verursachten Schäden zu zahlen, verlangt das Unternehmen nun seinerseits Schadensersatz, weil seine Geschäfte durch das Gerichtsurteil eingeschränkt wurden.¹¹

8 Zur Problemanalyse und den zivilgesellschaftlichen Forderungen vgl. Forum Menschenrechte und CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung, Positionspapier Wirtschaft und Menschenrechte – Erwartungen an einen deutschen Aktionsplan, Berlin, April 2013.

9 Vgl. dazu: Pia Eberhardt, *Konzerne versus Staaten: Mit Schiedsgerichten gegen die Demokratie*, in: „Blätter“, 4/2013, S. 29-33.

10 Vgl. International Centre for Settlement of Investment Disputes, *The ICSID Caseload – Statistics*, 2/2013.

11 Vgl. *Renco Group, Inc. v. Republic of Peru* (ICSID Case No. UNCT/13/1); Misereor: Menschenrechtliche Probleme im Peruanischen Rohstoffsektor, November 2013, S.25 sowie: *Umweltkiller Bergbau: Lateinamerikas schmutzigste Stadt begehrt auf*, in: www.spiegel.de, 21.10.2007.

Auch der US-amerikanisch-brasilianische Ölmulti Chevron möchte keine Verantwortung für die von ihm verursachten Umweltschäden übernehmen. Sein Rechtsvorgänger Texaco hatte zwischen 1971 und 1992 in Ecuador Erdöl gefördert, dabei entsorgte der Konzern nach Angaben der staatlichen Nachrichtenagentur ANDES rund 16,5 Mrd. Liter giftige Abwässer in ungeschützten Becken. Als Texaco sich 1992 aus Ecuador zurückzog, hinterließ es 916 solcher Giftseen, die Anwohner zum Trinken, Kochen, Baden und Waschen nutzten. Im Februar 2011 verurteilte ein ecuadorianisches Gericht den Rechtsnachfolger Chevron zu Schadensersatz in Höhe von 9 Mio. US-Dollar. Bestätigt wurde dieses Urteil im November 2013 von Ecuadors höchstem Gericht. Chevron behauptet, in Ecuador sei ein faires Verfahren nicht möglich. Der Konzern bekam im September letzten Jahres von einem internationalen Schiedsgericht in Den Haag recht. Die Schiedsrichter befanden, die ecuadorianische Regierung habe 1995 beim Abzug Texacos auf Ansprüche gegen den Konzern verzichtet, weshalb sie diese im Nachhinein nicht mehr geltend machen könnten.¹² Parallel betreibt Chevron in New York seit Oktober einen Prozess gegen die Kläger des ecuadorianischen Ausgangsverfahrens und ihren Anwalt und wirft ihnen dort die Mitgliedschaft in einer kriminellen Vereinigung vor. In der Anklageschrift heißt es, der US-Anwalt Steven Donziger und seine ecuadorianischen Mandanten hätten versucht, in den Fall involvierte ecuadorianische Juristen zu bestechen und Beweise zu fälschen.¹³

Angesichts der Drohkulisse, die mit diesen immensen Schadensersatzklagen aufgebaut wird, reicht meist schon die Ankündigung einer Klage, um Gesetzentwürfe oder Umwelt- und Sozialauflagen wieder in der Schublade verschwinden zu lassen. Gerade im globalen Süden sind viele Länder überdies dringend auf Investitionen angewiesen; sie versuchen daher Unternehmen mit besonders deregulierten und billigen Märkten anzulocken. Auch dieser globale Wettbewerb um Investitionen steht einer konsequenten Durchsetzung oder gar Anhebung bestehender Standards im Weg.

Mit den Auswirkungen der Investitionsschutzklauseln haben zwar überwiegend, aber keineswegs nur die sogenannten Entwicklungsländer zu kämpfen. Schon jetzt verklagt der schwedische Energiekonzern Vattenfall Deutschland wegen der geplanten Energiewende vor einem internationalen Schiedsgericht in Washington auf Zahlung von Schadensersatz in Höhe von rund 3,5 Mrd. Euro.¹⁴ Mit dem geplanten transatlantischen Freihandelsabkommen würde sich das Risiko derartiger Schiedsgerichtsverfahren in Europa und den USA noch einmal signifikant erhöhen. Dieses sieht vor, die Privilegien von Konzernen erheblich auszuweiten, und birgt damit die Gefahr, dass Konzerne durch Investor-Staat-Klagen die sozialen Errungenschaften des letzten Jahrhunderts aushebeln.¹⁵

12 Vgl. Lena Kreymann und André Scheer, Chevron will nicht zahlen, in: „Junge Welt“, 24.10.2013.

13 Chevron Corp v. Steven Donziger et al, U.S. District Court for the Southern District of New York, No. 11-0691.; vgl. Sind Erdölöpfer Mitglieder einer kriminellen Vereinigung?, in: „Telepolis“, 14.11.2013.

14 Vgl. Vattenfall AB and others v. Federal Republic of Germany (ICSID Case No. ARB/12/12), <https://icsid.worldbank.org> sowie: Extrarechte für Multis, in: „Die Zeit“, 50/2013.

15 Vgl. dazu www.tip-unfairhandelbar.de.

Die Menschenrechte bleiben in solchen Investitionsschutzabkommen auf der Strecke. Denn Menschenrechtsklauseln in EU-Handelsverträgen betreffen vor allem die allgemeine menschenrechtliche Situation im Gastland. Sie bieten aber keine Lösungen für Menschenrechtsverletzungen, die potentiell durch das Investitionsabkommen selbst ausgelöst werden können.¹⁶

Die extraterritoriale Verantwortung der Staaten

Dabei spricht vieles dafür, dass die Europäische Union und auch die Bundesregierung verantwortlich dafür sind, zu verhindern, dass deutsche bzw. europäische Unternehmen unter Missachtung grundlegender Menschenrechtsstandards Profite im Ausland erzielen. In diese Richtung interpretieren mittlerweile viele Völkerrechtler die internationalen Menschenrechtsverpflichtungen. Sie sind überzeugt, dass Staaten auch über die eigenen Grenzen hinaus eine menschenrechtliche Verantwortung haben, jedenfalls dann, wenn sie effektiv Einfluss auf die menschenrechtliche Situation nehmen können. Diese „extraterritorialen Staatenpflichten“ hat 2011 eine Gruppe von 40 Experten aus der ganzen Welt, darunter einige UN-Sonderberichterstatter, in den sogenannten Maastrichter Prinzipien detailliert ausgearbeitet.¹⁷ Diese verlangen unter anderem von Staaten, durch geeignete Maßnahmen wie etwa nationale Gesetze sicherzustellen, dass sich ihre Unternehmen im Ausland nicht an Menschenrechtsverletzungen beteiligen. Auch internationale Handelsverträge müssen demnach mit den Menschenrechtsverpflichtungen der Vertragsparteien im Einklang stehen.¹⁸

Zwar handelt es sich bei den Maastrichter Prinzipien um kein offizielles UN-Dokument, sondern lediglich um eine Interpretation bestehender menschenrechtlicher Verpflichtungen. Allerdings berufen sich einige UN-Sonderberichterstatter regelmäßig auf die Prinzipien, zudem sind viele seiner Elemente bereits in offizielle UN-Dokumente eingeflossen. Dennoch zögern die meisten Länder, derartige extraterritoriale Pflichten anzuerkennen. Die deutsche Regierung etwa lehnt bislang jede Regulierung der Auslandsaktivitäten deutscher Unternehmen ab. Initiativen seitens der EU-Kommission zur Stärkung der menschenrechtlichen und ökologischen Transparenzpflichten europäischer Konzerne hat die Bundesregierung in der letzten Legislaturperiode vehement ausgebremst.¹⁹ Stattdessen setzt sie auf marktorientierte,

16 Vorschläge zu alternativen Menschenrechtsklauseln in Handelsverträgen vgl. Lorand Bartels, A Model Human Rights Clause for the EU's International Trade Agreements, in: University of Cambridge Faculty of Law Research Paper, 24/2012.

17 Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights, Januar 2013, online unter: www.etoconsortium.org/en/library/maastricht-principles.

18 Vgl. Maastricht Principles Nr. 17 und 24 bis 27; Markus Krajewski, Menschenrechte und internationales Investitionsrecht, in: „Zeitschrift für Menschenrechte“, 2/2012, S. 120ff. sowie: Rolf Kühnemann, Verletzung extraterritorialer Staatenpflichten: Fallbeispiele und Erfahrungen aus der Zivilgesellschaft, in: „Zeitschrift für Menschenrechte“, 2/2012, S. 48ff.

19 Vgl. etwa die Antwort der Bundesregierung vom 20.3.2013 auf die kleine Anfrage der SPD zur Vereinigungsfreiheit: Deutscher Bundestag, Drucksache 17/12808 sowie die Antworten von CDU/CSU vom August 2013 auf die Fragen des CorA-Netzwerks und des Forums Menschenrechte zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte: www.cora-netz.de/wp-content/uploads/2013/09/CDU-CSU_CorA-Netzwerk_Wahlpr%C3%BCfsteine-2013_Aktionsplan-Wirtsch+MR_Antwort.pdf.

freiwillige Lösungsansätze wie den der „Corporate Social Responsibility“ – und das obwohl zahlreiche Studien die Wirksamkeit derartiger Ansätze schon lange in Frage stellen.²⁰

Mehr noch: Die deutsche Bundesregierung entzieht sich nicht nur ihrer menschenrechtlichen Verantwortung, sie widersetzt sich dem Menschenrechtsschutz mitunter sogar aktiv. Wie folgender Fall belegt, haben für sie die Außenwirtschaftsförderung und der Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen eindeutig Priorität: Als Nichtregierungsorganisationen die menschenrechtlichen Fehlritte des deutschen Kaffeeherstellers Neumann im Sommer letzten Jahres öffentlich anprangerten und von diesem Rechenschaft einforderten, stellte sich der ehemalige Entwicklungsminister Dirk Niebel schützend vor das Unternehmen. Er forderte die Menschenrechtsverteidiger schriftlich auf, im Sinne der deutschen und ugandischen Wirtschaft weitere Vorwürfe gegen das Unternehmen zu unterlassen.²¹

Hintergrund war die Eröffnung einer Kaffeeplantage in Uganda im Jahr 2001, für die mehrere Dörfer durch die ugandische Armee gewaltsam und entschädigungslos geräumt wurden. Die Neumann-Gruppe hatte eine Räumung des Gebiets zur Bedingung für eine Investition gemacht. Das ugandische Tochterunternehmen wiederum hatte Kenntnis über das rechtswidrige Vorgehen der Armee. Vermittlungsversuche blockte das Unternehmen ab, Beschwerden in Deutschland blieben erfolglos. Das Verfahren in Uganda hat nach jahrelanger Verschleppung nun erstinstanzlich zu einer Verurteilung des ugandischen Tochterkonzerns geführt. In Deutschland hingegen soll die Rolle des Mutterunternehmens noch nicht einmal benannt werden. Schließlich leiste das deutsche Unternehmen in Uganda einen wichtigen Beitrag zum Wirtschaftswachstum.

Menschenrechte in der Sackgasse?

Das Beispiel zeigt einmal mehr: Eigentums- und Investitionsschutz und der Schutz der Menschenrechte stehen im klaren Konflikt zueinander. Es bedarf deshalb einer grundlegenden gesellschaftspolitischen Auseinandersetzung darüber, wessen Interessen im globalen Gefüge den Vorrang haben sollen.

Nichtregierungsorganisationen und auch einige Staaten fordern schon lange ein verbindliches internationales Abkommen, das die Verantwortung der Unternehmen klar definiert und Möglichkeiten schafft, diese zur Rechenschaft zu ziehen. Doch alle ihre Bemühungen blieben bislang ohne durchschlagenden Erfolg. So setzte eine Koalition von Entwicklungsländern schon in den 70er Jahren die stärkere Regulierung von unternehmerischen Aktivitäten auf die UN-Agenda. Sie sah die Entwicklung unabhängiger Ökonomien durch die Übermacht einiger transnationaler Unternehmen gefähr-

20 Vgl. u.a. die Studie von CSR-Impact: www.csr-impact.eu/documents/documents-detail.html?documentid=22.

21 Vgl. FIAN wehrt sich gegen Aufforderung von Entwicklungsminister Niebel, die Menschenrechtsarbeit zum Kaweri-Fall zu beenden, www.fian.de, 13.8.2013.

det. Doch ihre Bemühungen um eine verbindliche Regulierung wurden bereits in den 80er Jahren wieder ausgebremst, als sich mit Ronald Reagan und Margaret Thatcher neoliberale, marktorientierte Vorstellungen in der politischen Debatte durchzusetzen begannen und Privatisierung und Deregulierung die politische Agenda prägten.²²

Mit der wirtschaftlichen Globalisierung nahmen allerdings auch die Verbraucherproteste zu. Infolgedessen fingen die Unternehmen Anfang der 90er ihrerseits an, sich öffentlich zu sozialer und ökologischer Verantwortung zu bekennen. Doch dabei trieb sie weniger die Sorge um die Menschenrechten an als vielmehr die Angst vor einem Imageverlust. Passend dazu wurde auf UN-Ebene im Jahr 2000 mit dem sogenannten Global Compact ein Instrument der freiwilligen Selbststeuerung etabliert. Kofi Annan präsentierte dieses als Antwort auf den enormen Druck zivilgesellschaftlicher Organisationen. Ihm zufolge drohten diese das globale Handelssystem mit menschenrechtlichen und ökologischen Restriktionen zu überfrachten.²³ Die am Global Compact beteiligten Unternehmen bekennen sich auf freiwilliger Basis zu bestimmten menschenrechtlichen und ökologischen Standards. Zivilgesellschaftliche Akteure kritisieren es zu Recht als unzureichend, weil es an Verbindlichkeit, Transparenz und Überprüfungsmechanismen fehlt.

Auch der vorerst letzte Versuch einer verbindlichen Regulierung ist 2004 gescheitert. Die von einer Untergruppe der damaligen Menschenrechtskonvention erarbeiteten „draft norms“ sahen vor, bestimmte Menschenrechtsverpflichtungen aus den UN-Pakten direkt auf transnationale Unternehmen zu übertragen.²⁴ In der Kommissionssitzung im April 2004 votierten jedoch einige Staaten gegen den Expertenentwurf, ihrer Entscheidung vorangegangen war eine massive Mobilisierung führender Unternehmensverbände. In umfassenden Stellungnahmen hatten die Internationale Handelskammer und die Internationale Arbeitgeberorganisation die „draft norms“ als einen Schritt in die falsche Richtung bezeichnet. Der Entwurf verkenne, dass die Wirtschaft der primäre Motor für Entwicklung und damit für die Durchsetzung der globalen Menschenrechte sei. Eine Übertragung rechtlicher Pflichten auf den Privatsektor führe darüber hinaus zu einer Privatisierung der Menschenrechte und blende die Rolle der Staaten als alleinigen Adressaten menschenrechtlicher Pflichten aus, so ihre Argumentation.²⁵

UN-Leitprinzipien: Die Wirtschaft als Partner?

Die Debatte um Wirtschaft und Menschenrechte war damit in einer Sackgasse gelandet. Mit der Ernennung des Harvard-Professors John Ruggie zum

22 Vgl. u.a. die Ergebnisse der EU-Studie CSR-Impact, September 2013, www.csr-impact.eu/documents/documents-detail.html?documentid=22.

23 Secretary-General Proposes Global Compact On Human Rights, Labour, Environment, in: Address To World Economic Forum In Davos, Press Release SG/SM/6881, 1.2.1999.

24 Vgl. Draft Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights, E/CN.4/Sub.2/2003/12 (2003), www1.umn.edu/humanrts/links/NormsApril2003.html.

25 Vgl. www.reports-and-materials.org/IOE-ICC-views-UN-norms-March-2004.doc.

UN-Sonderbeauftragten für Wirtschaft und Menschenrechte wollte man die verhärteten Fronten aufweichen und frischen Wind in die Debatte bringen. John Ruggie, der auch als Erfinder des Global Compact gilt, wählte dabei explizit einen partnerschaftlichen Ansatz gegenüber der Wirtschaft und initiierte einen umfangreichen Konsultationsprozess mit Unternehmensverbänden, NGOs und der betroffenen Zivilgesellschaft, der letztlich in den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte mündete.

Diese Leitprinzipien wurden 2011 einstimmig im Menschenrechtsrat verabschiedet und fanden auch innerhalb der Wirtschaft breite Zustimmung. Eine große Rolle dürfte dabei ihr unverbindlicher Charakter gespielt haben – die Idee einer verbindlichen Regulierung ist aus ihnen gänzlich getilgt. Zentrale Forderungen der Menschenrechtsbewegung, insbesondere die nach einer extraterritorialen Dimension der Menschenrechtsverpflichtungen, hat Ruggie nicht anerkannt.

Die Leitprinzipien benennen erstens die staatliche Pflicht, die Menschen durch eine angemessene Politik, Regulierung und Rechtsprechung vor Menschenrechtsverstößen durch Unternehmen zu schützen. Ruggie ermutigt Staaten, auch darauf Einfluss zu nehmen, dass ihre Unternehmen im Ausland die Menschenrechte achten, sieht hierin aber keine völkerrechtliche Pflicht. Zweitens sollen Unternehmen in ihrer Geschäftstätigkeit die gebotene menschenrechtliche Sorgfalt (*Due Diligence*) walten lassen, das heißt die menschenrechtlichen Auswirkungen ihrer Geschäftstätigkeit identifizieren, negativen Auswirkungen vorbeugen und eingetretene Schäden beheben. Drittens sollen Staaten den Betroffenen von Menschenrechtsverstößen Zugang zu gerichtlichen und außergerichtlichen Mitteln verschaffen, damit wirtschaftsbezogene Menschenrechtsverstöße untersucht, geahndet und wiedergutmacht werden können. Staaten sollen also daran arbeiten, die vielen praktischen und rechtlichen Hürden zu beseitigen, die Opfer von Menschenrechtsverletzungen überwinden müssen, um Unternehmen zur Rechenschaft zu ziehen. Neben staatlichen Rechtsmitteln fordert Ruggie zudem die Einrichtung privater Beschwerdemechanismen durch Unternehmen.

Man muss den UN-Leitprinzipien zugute halten, dass sie erstmals überhaupt einen international anerkannten Standard formulieren. Sie beschreiben sehr klare Anforderungen an die Unternehmen und benennen die Bedeutung effektiven Rechtsschutzes. Schauen wir auf die ersten zwei Jahre der Existenz der Leitprinzipien, stellt sich jedoch die Frage nach der Wirksamkeit dieses sehr weichen völkerrechtlichen Instruments. Erst in einem Staat, nämlich England, wurde ein Aktionsplan zu ihrer Umsetzung ausgearbeitet. Dieser beschränkt sich jedoch weitestgehend auf freiwillige Mechanismen.²⁶ In Deutschland hingegen gibt es bislang keinerlei Ansätze, die Leitprinzipien umzusetzen. Und auch die zur Begleitung der Umsetzung in den jeweiligen Nationalstaaten eingerichtete UN-Arbeitsgruppe ist institu-

²⁶ Vgl. Core, Good Business? Analysis of the UK Government Action Plan on Business & Human Rights, Dezember 2013, www.business-humanrights.org/media/documents/goodbusiness_corecommentonuknap_final_dec2013.pdf

tionell sehr schwach und findet wenig Beachtung.²⁷ Ruggie hat damit ganz klar die Chance verpasst, zu einer entscheidenden Fortentwicklung des Menschenrechtsregimes beizutragen. Mehr noch: Zu befürchten ist, dass mit den UN-Leitlinien ein neuer Status quo etabliert wurde, der neuen Initiativen für verbindliche Regulierung den Wind aus den Segeln nimmt. Viele Nichtregierungsorganisationen sind in langwierigen Dialogen mit der Wirtschaft zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien verfangen. Diese können zwar in Einzelfällen zu einem verantwortlichen Umgang mit menschenrechtlichen Risiken beitragen, sie sind jedoch kaum in der Lage, grundlegende Verbesserungen herbeizuführen. Zivilgesellschaftliche Akteure, die weiterhin Rechenschaft einfordern, werden wie im Fall Niebels und der Kaffeegruppe Neumann zunehmend delegitimiert.

Auch der Initiative einer von Ecuador angeführten Koalition von Ländern im letzten September,²⁸ zumindest für Fälle grober Menschenrechtsverletzungen ein verbindliches Abkommen zu entwickeln, erteilte Ruggie bereits eine Absage und plädiert stattdessen für eine konzertierte Umsetzung seiner Leitprinzipien.²⁹

Ein internationales Abkommen ist dringend geboten

Tatsächlich ist die konsequente Umsetzung der Leitprinzipien auf nationalstaatlicher Ebene von großer Bedeutung. Die neue Bundesregierung hat dies im Koalitionsvertrag zugesichert. In der konkreten Ausgestaltung darf die Regierung jedoch nicht bei unverbindlichen Anreizen stehenbleiben, sondern muss verbindliche Anforderungen an die eigenen Unternehmen formulieren.

Die Leitprinzipien können eine verbindliche internationale Regelung im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte allerdings nicht ersetzen. Sie sind zu weich und dehnbar, um im Machtgefälle zwischen Eigentums- und Investitionsinteressen und dem globalen Menschenrechtsschutz tatsächlich einen signifikanten Unterschied zu machen. Um die Waffengleichheit im internationalen Völkerrecht herzustellen, brauchen wir daher verbindliche internationale Regeln, wie sie Menschenrechtsorganisationen schon lange fordern. Ein Abkommen muss die Regierungen verpflichten, transnationale Unternehmen und ihre Aktivitäten zu regulieren und für deren Gast- und Heimatstaaten Kooperationspflichten zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen vorschreiben. Es könnte etwa für betroffene ausländische Staatsbürger völkerrechtlich verbindlich zivilrechtliche Klagemöglichkeiten vor den Gerichten des jeweiligen Heimatstaats des Unternehmens einräu-

27 Vgl. Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises: A review of the first two-and-a-half years of work, November 2013, online unter: www.conectas.org/archivos/editor/files/6_Dej_Con_JG_WG2years_Nov2013.pdf.

28 Dieser Koalition gehören die Afrikanische Gruppe, die Arabische Gruppe, Pakistan, Sri Lanka, Kirgistan, Kuba, Nicaragua, Bolivien, Venezuela und Peru an.

29 Vgl. John G. Ruggie, A UN Business and Human Rights Treaty? 28.1.2014, online unter: www.business-humanrights.org/media/documents/ruggie-on-un-business-human-rights-treaty-jan-2014.pdf.

men.³⁰ Die Alternative ist ein internationales Abkommen, das Unternehmen direkt an die Menschenrechte bindet. In diesem Fall stellt sich jedoch die Frage, welche Instanz die Einhaltung dieser Verpflichtungen überprüft und Unternehmen für Verstöße zur Rechenschaft zieht: die Staaten selbst oder ein internationaler Gerichtshof? Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass Unternehmen ihre Investitionsrechte inzwischen durch internationale Schiedsgerichte durchsetzen können, erscheint Letzteres durchaus angemessen.

Die Bemühungen um ein internationales Abkommen können aber nur dann erfolgreich sein, wenn zuvor die gegenwärtige Prioritätensetzung auf Eigentums- und Investitionsschutz hinterfragt wird.³¹ Denn letztlich wird sich der Konflikt zwischen Profitorientierung und der globalen Achtung der Menschenrechte nicht im Dialog mit der Wirtschaft lösen lassen – auch wenn dies Ruggies Leitprinzipien und der Global Compact suggerieren.

Die Menschenrechtsbewegung muss den Verfechtern neuer Handelsverträge weiterhin beharrlich die menschenrechtlichen Konsequenzen entgegenhalten und durch Vernetzung sozialer und gewerkschaftlicher Protestbewegungen eine kritische Masse für die aktuellen Initiativen zur verbindlichen Regulierung transnationaler Konzerne auf UN-Ebene mobilisieren. Nur durch beständigen Druck auf Unternehmen und politische Entscheidungsträger kann es ihr langfristig gelingen, wieder in die Offensive zu kommen – kein leichtes Unterfangen angesichts der Übermacht globaler Konzerne.

30 Vgl. Jochen von Bernsdorff, Die völkerrechtliche Verantwortung für menschenrechtswidriges Handeln transnationaler Unternehmen, INEF Forschungsreihe Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung, 5/2010, S. 29.

31 Vgl. auch Sofia Massoud, „Unternehmen und Menschenrechte“ – überzeugende progressive Ansätze mit begrenzter Reichweite im Kontext der Weltwirtschaftsordnung, in: Ralph Nikol, Thomas Bernhard, Nina Schniederjahn (Hg.), Transnationale Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen im Völkerrecht, Baden-Baden 2013, S. 66f.

Die Dokumente zum Zeitgeschehen
online, kostenfrei und zeitnah aktualisiert
auf www.blaetter.de



NEW YORK



BERLIN



KAPSTADT



PEKING



SYDNEY

Weitere Informationen finden Sie in dieser Ausgabe auf Seite 123.