

FORUM

Wo beginnt und endet die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen?

Ein Gespräch mit Elisabeth Strohscheidt, Menschenrechtsreferentin des Bischöflichen Hilfswerks MISEREOR, und dem Soziologieprofessor Klaus Leisinger, Präsident und Geschäftsführer der Novartis Stiftung für Nachhaltige Entwicklung

zfmr: Weltweit werden Fälle von Menschenrechtsverletzungen seitens der Wirtschaftskonzerne beklagt. Handelt es sich hierbei um Einzelfälle verantwortungsloser Unternehmer? Oder beschreiben die Vorwürfe nur die Spitze eines Eisberges? Wie ernst ist das Problem? Wo liegen seine strukturellen Ursachen?

Strohscheidt: Der Wirtschaftssektor bringt Milliarden von Menschen Arbeit und Brot. Er trägt damit entscheidend zur Entwicklung und zum Wohlstand dieser Menschen, ihrer Familien und ganzer Volkswirtschaften bei. Er leistet damit auch einen wesentlichen Beitrag dazu, dass Menschen ihren Lebensstandard verbessern können und es ihnen möglich ist, ihre Rechte, auch ihre Menschenrechte, wahrzunehmen. Das Recht auf Arbeit, auf einen angemessenen Lebensstandard, einschließlich von Nahrung, Wohnraum und eines für jeden erreichbaren Höchstmaßes an Gesundheit gehören dazu, neben anderen Rechten, die hier nicht alle im Einzelnen aufgeführt werden können. Dies alles ist unbestritten. Genauso unbestritten ist es, dass unternehmerische Tätigkeit auch zur Verletzung von Menschenrechten führen oder beitragen kann. Das Desaster von Bhopal, die verheerenden Folgen der Erdölförderung im Niger-Delta und anderen Teilen Westafrikas, die die Lebensgrundlage Tausender Menschen zerstören, sind uns ebenso geläufig wie die Zwangsumsiedlungen von Menschen für Großstaudämme oder riesige Bergbauvorhaben. Die katastrophalen Arbeitsbedingungen in vielen Fabriken der Textil- und Sportartikelindustrie in Asien und Mittelamerika oder der asiatischen Spielzeugindustrie sind weithin bekannt. Sicher gibt es Einzelfälle, in denen der Hauptgrund für die Menschenrechtsverletzung im verantwortungslosen Handeln eines Unternehmens oder Unternehmers liegt. Doch das

Problem ist ernster und geht weit über solche Einzelfälle hinaus. Das zeigen uns allein schon die zahlreichen Berichte unserer Partner aus Asien, Afrika und Lateinamerika über negative Auswirkungen unternehmerischer Tätigkeit.

Der UN-Sonderbeauftragte zum Thema „Menschenrechte und transnationale Konzerne sowie andere Wirtschaftsunternehmen“, der Harvard Professor John Ruggie, spricht in seinem Bericht vom April 2008 von einer zunehmenden Zahl von Klagen über Menschenrechtsverletzungen, die im Umfeld unternehmerischen Handelns geschehen, und davon, dass es sich um die Spitze des Eisberges („*canary in the coal-mine*“) handelt. Er sieht eines der Hauptprobleme in der Kluft, die im Rahmen der jüngeren wirtschaftlichen Globalisierung entstanden ist: einer Kluft zwischen dem Handlungsspielraum und Einfluss der Wirtschaftskräfte und -akteure einerseits und andererseits der mangelnden Kapazität der jeweiligen Gesellschaften, die Akteure zu kontrollieren. Ruggie spricht von Steuerungsdefiziten, die es zu schließen bzw. zu überbrücken gilt. In diesen durch die Globalisierung geschaffenen oder verschärften „*governance gaps*“ liegt laut Ruggie das Grundproblem; sie schaffen ein Umfeld für menschenrechtsverletzendes Handeln durch Wirtschaftsunternehmen, für das die Unternehmen nicht zur Rechenschaft gezogen werden.

Leisinger: Ohne Zweifel gibt es immer wieder Beispiele, in denen Unternehmensverantwortliche Entscheidungen fällen, die aus einer aufgeklärten menschenrechtlichen Perspektive inakzeptabel sind; die bekannten und immer wieder zitierten Exempel sind hauptsächlich im extraktiven Sektor zu finden, also im Umkreis von Erdöl, Gold, Diamanten und anderen Rohstoffen. Wir haben allerdings derzeit eine Inflation der Anwendung des Menschenrechtsbegriffs – ich würde z.B. Verletzungen der Sozialstandards oder Umweltvergehen unter den jeweiligen Diskussionskategorien abhandeln. Heute klagen verschiedene Nichtregierungsorganisationen (NGOs) die Pharmaindustrie wegen der bloßen Tatsache, dass sie ihr intellektuelles Eigentum durch Patente schützen, als „Menschenrechtsverletzer“ an. Dies ist aus meiner Perspektive nicht nur Unsinn, sondern schadet auch einer rationalen Debatte, weil schlimmste Folter- und Mordexzesse durch Despoten in den gleichen Diskussionskorb gelegt werden wie Handlungen, die selbst durch die Menschenrechtserklärung (Artikel 17, Recht auf Eigentum) gedeckt sind. Man kann in guten Treuen vieles aus einer menschenrechtlichen Perspektive betrachten, aber es führt einfach zu nichts, wenn alles, was früher als Nachhaltigkeits- oder Verantwortungsthema diskutiert wurde, das Label Menschenrechtsverletzung aufgesetzt bekommt, nur damit ein Anliegen vermeintlich mehr Gewicht erhält. Es muss schon genau geschaut werden, um was

es geht und welcher Akteur welchen Anteil einer spezifischen menschenrechtlichen Verantwortung hat. Das strukturelle Problem ist nach wie vor, dass bei der Einhaltung und Durchsetzung von Menschenrechten in erster Linie die Staaten und die Staatengemeinschaft gefragt sind und die Klärung der vielschichtigen Rolle von Unternehmen noch viel Arbeit und guten Willen benötigt; auch die heute gültigen Empfehlungen des UN-Sonderbeauftragten John Ruggie – der Staat muss die Menschenrechte schützen, die Unternehmen müssen sie unabhängig davon respektieren und Entschädigungen aufgrund von Verletzungen müssen erleichtert werden – bedürfen der Interpretation und Auslegung.

zfmr: Die Diskussion um eine menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen ist nicht neu. Was ist der Kern der gegenwärtigen Kontroverse? Wo verlaufen Ihrer Ansicht nach die aktuellen Streitlinien?

Strohscheidt: Bereits in den 1960er und 70er Jahren wurde die Frage, welche Verantwortung Wirtschaftsunternehmen, vor allem transnationale Konzerne, für die Menschenrechte, für Umweltschutz und für die Entwicklung – auch der armen Länder des Südens – tragen, intensiv diskutiert. Damals ging vor allem von den in der G77 zusammengeschlossenen Entwicklungsländern die Forderung aus, das Verhalten von Konzernen auf internationaler Ebene stärker zu kontrollieren und zu regulieren. Vorwürfe wie z.B. jener der Verwicklung des US-Konzerns ITT in den Sturz des demokratisch gewählten Präsidenten Allende in Chile Anfang der 1970er Jahre haben die Forderung nach staatlicher Kontrolle der Macht der Konzerne maßgeblich gefördert. Der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen beauftragte damals das ihm unterstellte *United Nations Centre on Transnational Corporations* (UNCTC) u.a. damit, einen internationalen Verhaltenskodex für Unternehmen zu erarbeiten. Der Verhaltenskodex kam jedoch nie zur Abstimmung in der UN und das *Centre on Transnational Corporations* wurde Anfang der 1990er Jahre als eigenständige Einheit aufgelöst; Teile der Arbeit wurden im Rahmen der UNCTAD weitergeführt.

Standen zur Zeit der Gründung des UNCTC noch beide Aspekte – positive Wirkungen der Tätigkeit von transnationalen Konzernen zu stärken und negative zu verhindern oder zu ahnden – im Vordergrund, gewann in den 1980er und 1990er Jahren das Ziel globaler Deregulierung die Oberhand. Nicht verbindliche Regeln sollten die Probleme lösen helfen, sondern man setzte mehr und mehr auf den Gedanken der Partnerschaft – auch zwischen der UN und der Wirtschaft –, auf freiwillige Initiativen und darauf, dass der Markt es schon regeln werde. Der 1999 vom damaligen UN-Generalsekretär auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos ins Leben gerufene „*Global Compact*“ ist

das inzwischen bekannteste Instrumentarium, das den partnerschaftlichen Ansatz verkörpert. Erklärtes Ziel des *Global Compact* ist es, das wirtschaftliche Handeln der Unternehmen – transnationaler Konzerne ebenso wie anderer Wirtschaftsunternehmen – in einen globalen Werterahmen zu stellen. Der jetzige UN-Sonderbeauftragte John Ruggie ist einer der geistigen Väter dieses Paktes. Immer wieder hat er auch während seines 2005 beginnenden Mandats als UN-Sonderbeauftragter betont, dass er ein international verbindliches Regelwerk zum jetzigen Zeitpunkt für nicht durchsetzbar – und daher auch nicht prioritär erstrebenswert – hält. Stattdessen setzt er auf einen „Pragmatismus mit Prinzipien“. Man muss Ruggie zugute halten, dass er es geschafft hat, die Unternehmen und Verbände wieder mit an Bord zu holen, nachdem die Verabschiedung der „UN Normen zur Unternehmensverantwortung“ durch die UN-Unterkommission für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte im Jahr 2003 zu einer argen Verstimmung in Wirtschaftskreisen geführt und auch bei den Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen kaum Rückhalt gefunden hatte. Einige Verbände und Regierungen, darunter die US-Regierung unter George W. Bush, hatten unmissverständlich zu verstehen gegeben, dass ein internationales Rahmenwerk zur Regulierung transnationaler Konzerne mit ihnen nicht zu machen sei. Auf dieses Ziel hin aber waren die UN-Normen mittel- und langfristig angelegt.

zfmr: Freiwillige oder verbindliche Regeln – ist das also noch immer die Hauptkonfliktlinie?

Strohscheidt: Das ist eine der Hauptkonfliktlinien. Doch „freiwillig“ wird längst nicht mehr automatisch mit „unverbindlich“ gleichgesetzt. Auch wer sich „freiwillig verpflichtet“, kann und sollte an dieser Verpflichtung gemessen werden. Soft-law-Instrumente gewinnen in diesem Zusammenhang immer mehr an Bedeutung, wie auch straf- und zivilrechtliche Verfahren gegen einzelne Unternehmen wegen schwerer Menschenrechtsverletzungen. Gerade Letzteres dient auch der Klärung der unter Menschen- und Völkerrechtlerinnen und -rechtlern weiterhin umstrittenen Frage, ob Unternehmen Subjekte des Völkerrechts sind oder werden sollten. Eine andere große Konfliktlinie verläuft da, wo es um die Bedeutung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte geht und darum, welche Verantwortung Unternehmen dafür tragen, dass diese Rechte auch tatsächlich umgesetzt werden können.

Leisinger: Lassen Sie uns zunächst festhalten, wo Konsens besteht: Unter aufgeklärten Menschen herrscht Einvernehmen darüber, dass es keine Rechtfertigung für Menschenrechtsverletzungen geben kann, erst recht nicht im Sinne von „Kollateralschäden“ für