

Brigitte Hamm/Christian Scheper

Politische Steuerung in Zeiten der Globalisierung: Perspektiven für den Menschenrechtsschutz

1. Einleitung

Das Thema Wirtschaft und Menschenrechte nimmt eine zunehmend zentrale Rolle im Diskurs über die soziale Verantwortung von Unternehmen (*Corporate Social Responsibility*, CSR) ein. Dieser Diskurs hat sich seit dem Beginn der 1990er Jahre herausgebildet, insbesondere infolge der Weltkonferenz zu Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro. Die Debatten über unternehmerische Verantwortung entbrannten zunächst als Kritik am neoliberalen Kurs der wirtschaftlichen Globalisierung. Die Privatwirtschaft wollte mit ihrem freiwilligen Bekenntnis zu CSR zugleich auch Gefahren einer weiteren Regulierung auf globaler Ebene umgehen. Inhaltlich standen zunächst Öko- und Sozialstandards im Vordergrund dieser Debatten, also Themen, die zum Alltagsgeschäft vieler Unternehmen zählen. Doch schon seit den frühen 1990er Jahren betonten Organisationen wie *Amnesty International* die Menschenrechte als zentralen Bestandteil der sozialen Verantwortung von Unternehmen. Große Skandale wie die Verstrickung von Shell in die Hinrichtung von Ken Saro Wiwa 1995 in Nigeria trugen weiter dazu bei, eine solche Verantwortung zu unterstreichen. Begünstigt wurde dieser Trend durch eine zunehmend holistische Sicht auf die Menschenrechte, wie sie vor allem seit der Wiener Weltmensenrechtskonferenz von 1993 mit einer Betonung der Unteilbarkeit aller Menschenrechte und der Aufwertung der wirtschaftlichen und sozialen Rechte vertreten wird.

Seit Beginn dieser Debatte existierten auch Bestrebungen in den UN und durch Nichtregierungsorganisationen (NRO), verbindliche Regeln für die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen auf internationaler Ebene durchzusetzen. Dies ließ sich jedoch sowohl aufgrund des fehlenden politischen Willens der meisten Regierungen, aber auch völkerrechtlicher Bedenken – vor allem hinsichtlich der Völkerrechtssubjektivität privater Akteure – nicht durchsetzen. Der Streit um die *Normen der Vereinten Nationen für die Verantwortlichkeiten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte* (UN-Normen) aus dem Jahr 2003 ist hierfür das wichtigste Beispiel.

Die generelle Anerkennung einer menschenrechtlichen Verantwortung von Un-

ternehmen ist in der Zwischenzeit unumstritten. Um ihre konkrete Ausgestaltung wird derzeit vor allem im Rahmen des Mandats von John G. Ruggie gerungen, der im Juli 2005 zum UN-Sonderbeauftragten für Wirtschaft und Menschenrechte durch den UN-Generalsekretär ernannt wurde. 2008 zog Ruggie ein vorläufiges Fazit seines dreijährigen Mandats (United Nations 2008) und stellte einen politischen Handlungsrahmen (*policy framework*) vor, den er als eine Trias von Schutz und Achtung der Menschenrechte sowie Zugang zu Rechtsmitteln und Wiedergutmachung (*protect, respect and remedy*) konzipiert. Ruggie will damit einen Minimalstandard setzen, der für alle Unternehmen gleichermaßen gültig und auch praktikabel ist.

Im Oktober des Jahres 2008 startete am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) das vom Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (BMZ) finanzierte Projekt „Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und nachhaltige Entwicklung“¹. Dieses Leuchtturmvorhaben spiegelt wichtige Tendenzen in der Entwicklungszusammenarbeit und im Diskurs über Wirtschaft und Menschenrechte wider. Das Projekt verfolgt das Ziel, Unternehmen bei der Wahrnehmung ihrer menschenrechtlichen Verantwortung zu unterstützen und noch stärker in Prozesse der nachhaltigen Entwicklung einzubinden. Es greift Elemente des Konzepts von Ruggie auf und behandelt in drei Teilprojekten die interdependenten Ebenen Völkerrecht, die freiwillige Verantwortung von Unternehmen für die Menschenrechte und staatliche Regulierung durch Konditionen und Anreize.

Im Folgenden wird zunächst der theoretische Hintergrund skizziert, vor dem sich der politische Handlungsrahmen des UN-Sonderbeauftragten verstehen lässt. Hierfür wird das internationale Menschenrechtsregime aus einer Perspektive unterschiedlicher politischer Steuerungsformen betrachtet. Insbesondere werden Veränderungen der letzten Jahrzehnte hinsichtlich der Rolle staatlicher und internationaler Akteure auf der einen und privater Akteure auf der anderen Seite sowie mögliche Probleme dieser neuen Formen politischer Regulierung aufgezeigt. Der Aufsatz geht einleitend folgenden Fragen nach: Wie ist das Rechtskonzept der Menschenrechte im Bezug auf die Rollen des Staates, der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft? Welche Rollenverteilung gibt es faktisch in der aktuellen Praxis vor dem Hintergrund der Globalisierung? Welche Potenziale und Probleme entstehen daraus für die Legitimität und Effektivität des Menschenrechtsschutzes? Darauf aufbauend wird Ruggies *policy framework* als Versuch, das Konzept der Komplementarität unterschiedlicher Steuerungs- und Regulierungsmodi für die aktuelle politische Praxis zu konkretisieren, diskutiert. Dieser Ansatz wird anschließend hinsichtlich seines Potenzials für einen effektiveren Menschenrechtsschutz betrachtet, wobei erste Ergebnisse des Forschungsprojekts einfließen.

2. Menschenrechtsschutz und neue Formen privater Steuerung

Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs zielt das Konzept der Menschenrechte im Kern auf die Rolle des Staates und die Idee universell und bedingungslos gültiger fundamentaler Rechte. Es hat damit in normativer Hinsicht einen zwingend bindenden Anspruch. Dabei konzentriert es sich vor allem auf das vertikale Verhältnis zwischen Staat und Individuum (Skogly 2006: 5) und somit auf den öffentlichen Raum. Der Staat ist in diesem Konzept einerseits Hauptverantwortlicher für den Schutz und die Gewährleistung der Menschenrechte, andererseits sind es aber auch staatliche Instanzen, vor dessen Einfluss und Übergriffen die Menschenrechte primär schützen sollen.

Insbesondere vor dem Hintergrund der Globalisierung unterliegt die Rolle des Staates in der Praxis Veränderungen. Neue politische Steuerungsformen beziehen in zunehmendem Maße privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure ein. Das Menschenrechtsregime muss sich diesen Herausforderungen stellen, indem die damit verbundenen Chancen und Probleme reflektiert und für einen effektiveren Menschenrechtsschutz genutzt werden.

2.1. ENTWICKLUNGEN GLOBALER STEUERUNG: STAATLICHE DEREGULIERUNG UND NEUE FORMEN DER *CIVIL REGULATION*

Betrachtet man die komplexen Veränderungen der Globalisierung aus der Perspektive politischer Steuerungsformen, so können vereinfachend zwei Entwicklungsstränge der letzten Jahrzehnte identifiziert werden, die zunächst gegenläufig erscheinen. Sie können im Sinne Karl Polanyis als „*double movement*“ (Polanyi 1975) verstanden werden: Einerseits dominierte insbesondere in den 1980er und 1990er Jahren eine Tendenz der staatlichen *Deregulierung* im Kontext globaler Wirtschaft und des internationalen Handels; andererseits entstanden seit den 1990er Jahren neue Formen der zivilen „*reregulation*“ (Cutler 2006: 216), bei der private Akteure für die politische Steuerung, damit also für traditionell öffentliche Aufgaben, eine wesentliche Rolle einnehmen.

Während in den 1990er Jahren zunächst generell ein staatlicher Autoritätsverlust auf internationaler Ebene im Vordergrund der Debatte stand (Strange 1996), betonten einige Autorinnen/Autoren stärker die neue Rolle privater Autorität, damit also die Idee der Privatisierung politischer Steuerungsformen jenseits des Staates (Cutler et al. 1999) und des Ersatzes traditioneller öffentlicher Regulierung durch private Selbst- und Co-Regulierung. Öffentlich-private Zusammenarbeit und Formen der privaten Selbststeuerung erreichen damit im Zuge der Globalisierung eine neue Bedeutung.

Dieser Bedeutungszuwachs der *civil regulation* (Haufler 2006; Vogel 2008) ist als ein Trend zu sehen, der ein Steuerungsvakuum zu füllen sucht, um letztlich negative Folgen globaler Marktentfaltung zu dämpfen. David Vogel (2006: 8) grenzt *civil regulation* ab von traditioneller industrieller Selbstregulierung, da sie heute häufig transnational, unternehmensübergreifend und unter Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure erfolgt. Die Herausbildung von *civil regulation* versteht Vogel als Reaktion auf staatliches und internationales Versagen bei der Regulierung der globalen Wirtschaft. Dies führt er überwiegend auf den fehlenden politischen Willen sowohl von Regierungen der Industrie- als auch der Entwicklungsländer zurück (Vogel 2006: 14). In diesem Sinne ist *civil regulation* nicht als eine bloße Herabsetzung ehemals verbindlicher zu nun freiwilliger Steuerung zu verstehen, sondern als „historical effort to subject business to additional social controls“ (Vogel 2006: 10). Vogel sieht diesen steigenden zivilgesellschaftlichen Einfluss als wichtigen Aspekt der Re-Regulierung der globalen Wirtschaft: „Civil regulation turns globalization on its head, making the global scope of business activity into a source of political vulnerability for global firms – rather than an economic advantage. A key objective of western activists is to politicize consumer and financial markets in developed countries in order to socialize market practices in developing ones“ (Vogel 2006: 9 f.).

Neben NRO sind zunehmend auch Konzerne selbst zu einem zentralen Bestandteil neuer Governance-Netzwerke geworden (Ruggie 2003; Cutler 2009). Während transnationale Konzerne (TNK) im Zuge von WTO-Vereinbarungen und bilateraler Investitionsschutzabkommen bereits in umfassender Weise Rechtssicherheit im internationalen Raum erlangt haben, ist die Herausbildung und Neudefinition privater *Pflichten* bisher weitgehend ausgeblieben. Dieses Missverhältnis befördert zivilgesellschaftliche Kritik und Kampagnen für zusätzliche Regulierung (Ruggie 2003: 107). Vor diesem Hintergrund entwickeln TNK ein Eigeninteresse, zum Schutz ihres Images und zur generellen Akzeptanz ihrer Aktivitäten in der Gesellschaft in solchen Netzwerken mitzuwirken. Auch als Teil des strategischen Risikomanagements und als kalkulierter Wettbewerbsvorteil (Cutler 2006: 219) wird Selbstregulierung und die Beteiligung an Netzwerken zum Bestandteil der Unternehmensführung. Eigeninitiativen durch die Industrie werden vor diesem Hintergrund auch genutzt, um gegen bindende Regulierung zu argumentieren und direkten legalen Konsequenzen unternehmerischen Fehlverhaltens vorzubeugen (Cutler 2006: 219).

Die heute zahlreichen öffentlich-privaten Partnerschaften und vielfältige Kooperationen zwischen NRO und Wirtschaftsunternehmen werden kritisch diskutiert. Einige beurteilen die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf private Akteure als Zeichen einer