

UNTERNEHMENSVERANTWORTUNG FÜR MENSCHENRECHTE

1. Globale Ökonomie und nationale Rechtssysteme	186
2. Global Governance als Antwort auf das Regierungsdilemma	187
3. Direkte menschenrechtliche Verantwortung von transnationalen Konzernen?	188
4. Vielversprechender Anfang der UN-Diskussion über transnationale Unternehmen und Menschenrechte	190
5. Der Ruggie-Bericht: „protect – respect – remedy“	191
6. Verbindliche UN-Normen für Unternehmen?	191
7. Schutzpflichten der Staaten	192
8. Unternehmensverantwortung: Pflicht, die Menschenrechte zu achten	194
9. Gerichtsverfahren und Beschwerde-mechanismen	196
10. Was verspricht der pragmatische Ruggie-Ansatz?	197

Auszug aus WISO 2/2009

isw

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Volksgartenstraße 40

A-4020 Linz, Austria

Tel.: +43(0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889

E-Mail: wiso@akooe.at

Internet: www.isw-linz.at

**Elisabeth Beer
Alice Wagner**

**Mitarbeiterinnen der
Arbeiterkammer
Wien, Abteilung EU &
Internationales**

1. Globale Ökonomie und nationale Rechtssysteme

*Nationalstaaten
haben die
Menschenrechte
zu schützen*

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte ist vor über 60 Jahren unter dem Eindruck der Gräueltaten des Zweiten Weltkrieges von der UN-Generalversammlung verabschiedet worden. Der internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte wurde bis heute von 162 Staaten der Welt ratifiziert, der internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 160 Staaten. Die meisten Staaten haben auch darüber hinaus Menschenrechte in ihren nationalen Rechtsordnungen verankert. So ist etwa Österreich im Jahr 1958 auch der Europäischen Menschenrechtskonvention beigetreten, diese steht in Österreich im Verfassungsrang. Doch in einer vom Gegensatz zwischen Arm und Reich geprägten Welt sind Menschenrechtsverletzungen auch durch westliche Wirtschaftsunternehmen an der Tagesordnung.

*Regulierungs-
lücke als eine
Folge der
Globalisierung*

Die Globalisierung der Wirtschaft hat zu einem politischen Paradigmenwechsel geführt, nämlich der Verschiebung der Macht von Staaten hin zu transnational agierenden Konzernen. Westliche Industriestaaten, in welchen viele transnationale Konzerne (TNK) ihren Sitz haben, anerkennen zwar generell ihre rechtliche Verantwortung für die Einhaltung der Menschenrechte. Jedoch verweisen diese Staaten immer wieder auf die Unmöglichkeit, die Konzerntätigkeiten „ihrer“ Unternehmen auch außerhalb des eigenen Staatsgebietes zu kontrollieren. In den Entwicklungs- und Schwellenländern, in welchen Menschenrechte und Arbeitsstandards in großem Ausmaß verletzt werden, fehlen meist die Ressourcen für eine effektive Vorgehensweise: Sei es, dass der Staat zu schwach ist, dass das kulturelle Verständnis fehlt oder korrupte Eliten ihre Eigeninteressen verfolgen. Zudem werden niedrige Arbeits- und Sozialstandards bewusst als Wettbewerbsvorteil eingesetzt, um ausländische Investoren anzulocken. Davon, dass Verletzungen arbeitsrelevanter Menschenrechte vor einen internationalen Menschenrechtsgerichtshof (etwa vergleichbar dem Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag) gebracht werden können, ist die politische Debatte noch weit entfernt. Was übrig bleibt, ist in den meisten Fällen

eine Regelungslücke: Die TNK haben mit keinen Konsequenzen zu rechnen, wenn sie arbeitsrelevante Menschenrechte missachten. Dieser Umstand hat massive Auswirkungen auf die Lebensbedingungen der Weltbevölkerung.

2. Global Governance als Antwort auf das Regulierungsdilemma

Mit der Frage der Regulierung der grenzüberschreitenden Aktivitäten der TNK beschäftigt sich eine Reihe von Institutionen seit Jahrzehnten: die Internationale Arbeitsorganisation (IAO), Komitees der OECD, der Vereinten Nationen (UNO) und seit Kurzem auch die Internationale Organisation für Normung (ISO). Diese haben eigene internationale Instrumente entwickelt, die kaum über Wohlverhaltensempfehlungen an TNK hinausgehen. Auch wenn sie unisono als Mindestanforderung die Einhaltung der internationalen Arbeitsstandards der IAO (Kernarbeitsnormen¹) vorsehen, mangelt es an deren Umsetzung wegen der fehlenden Sanktionen.² Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen haben als einziger Verhaltenskodex einen Beschwerdemechanismus vorgesehen, dem aber nur ein moralischer Wert im Sinne von „name and shame“ zukommt.

Das Konzept der sozialen Verantwortung von Unternehmen („Corporate Social Responsibility“) geht von einer freiwilligen Selbstverpflichtung der Wirtschaftsakteure aus, über gesetzliche Verpflichtungen hinaus soziale und ökologische Anliegen zu berücksichtigen. CSR wird als „business case“³ umworben, dass nämlich unternehmensethische Selbstbindungen Vorteile für alle Beteiligten (Win-win-Optionen) bringen. Per Definition hätten TNK, die CSR-Maßnahmen setzen, die arbeitsrelevanten Menschenrechte zumindest konzernweit, wenn nicht entlang der Wertschöpfungskette einzuhalten. Doch ist die „Selbstbändigung“ der TNK oft nur ein Marketinggag. Erfolge, die in der Diskussion um Sozial- und Umweltverträglichkeit des Wirtschaftslebens erzielt worden sind, gehen auf das Engagement von Gewerkschaften und Zivilgesellschaft, die über die öffentliche Meinung und Kampagnen ethischen Druck

*internationale
Empfehlungen
zur guten
Unternehmens-
führung zeigen
kaum Wirkung*

*„soziale
Verantwortung
von Unter-
nehmen“ ist eine
jederzeit wider-
rufbare Selbst-
verpflichtung*

auf die TNK ausüben, zurück. So konnte die westliche Öffentlichkeit für Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen sensibilisiert werden. Um der öffentlichen Kritik entgegenzuwirken und hohe Reputationskosten zu vermeiden, verfolgen internationale Markenfirmen oder auch Industrieverbände zusehends die Strategie, ihre Verhaltenskodizes gemeinsam mit Stakeholdern wie Betriebsräten, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen (NRO) zu entwickeln und zu evaluieren. Aber allein der Umstand, dass diese Multistakeholder-Initiativen ausschließlich auf freiwilliger Selbstbindung der TNK zu guter Unternehmensführung beruhen, schließen sie als hinreichende Antwort zur Lösung der negativen Globalisierungsfolgen aus.

Die Notwendigkeit, soziale und ökologische Probleme der Globalisierung unter Abwesenheit einer effektiven Weltsozialordnung zu lösen, hat zu teilweise informellen, dezentralen und lösungsorientierten Steuerungsprozessen geführt. Diese Phänomene werden auch unter „Global Governance“⁴ zusammengefasst. Die unterschiedlichen Akteure, wie NRO, Gewerkschaften, Investoren und Konzerne, beteiligen sich aus unterschiedlichen Motiven und mit ungleich viel Macht ausgestattet an Multistakeholder-Initiativen⁵ (z. B. VW-Weltbetriebsrat), Zertifizierungen (z. B. „fair trade“) oder Kampagnen (z. B. „Clean Clothes Kampagne“). Diese Prozesse gehen meist von der kritischen Öffentlichkeit aus, die sich vernetzt, über die Grenzen hinweg mobilisiert und dadurch auch Druck auf TNK, staatliche Akteure und internationale Institutionen ausüben kann.

3. Direkte menschenrechtliche Verantwortung von transnationalen Konzernen?

*staatsorientiertes
Verständnis von
Menschenrechts-
schutz
entwickelt sich
weiter*

Als Bestandteil des Völkerrechts richten sich Menschenrechte nach der traditionellen Lehre ausschließlich an die Völkerrechtssubjekte (Staaten, internationale Organisationen), jedoch nicht direkt an natürliche und juristische Personen. Den Staaten kommen weitreichende Pflichten zu, um für eine tatsächliche Einhaltung der Menschenrechte Sorge zu tragen:

Verpflichtung der Staaten zur Achtung, zum Schutz und zur Gewährleistung der Menschenrechte (respect, protect, fulfill). Es ist daher nicht ausreichend, wenn die Staaten lediglich eigene Eingriffe in die Menschenrechte unterlassen, sondern ihnen kommt auch die Verpflichtung zu, „durch entsprechende legislative, administrative, gerichtliche oder faktische Maßnahmen dafür zu sorgen, dass die jeweiligen Rechte in möglichst umfassender Weise verwirklicht werden“⁶. Diese ausschließliche Verantwortung der Staaten zur Durchsetzung der Menschenrechte wurde jedoch in der jüngeren Vergangenheit durchbrochen: Im Bereich des internationalen Strafrechts kam es durch die Einrichtungen der Internationalen Straftribunale für das ehemalige Jugoslawien und später für Ruanda zu einer „Individualisierung des internationalen Menschenrechtsschutzes“⁷. Durch die Schaffung des Ständigen Internationalen Strafgerichtshofs (ICC) können die Täter schwerster Menschenrechtsverletzungen (Völkermord, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit) nun direkt vor einem internationalen Tribunal angeklagt werden.

Diese Entwicklungen drängen die Frage auf, ob auch TNK direkt zur Einhaltung der Menschenrechte verpflichtet werden können. Wäre es nicht sinnvoll, für Menschenrechtsverletzungen von Konzernen, die über Staatsgrenzen hinweg agieren und somit von einzelnen Staaten kaum kontrollierbar sind, eine direkte Verantwortung nach internationalem Recht vorzusehen? Die juristische Diskussion zu dieser Frage ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen. Teilweise wird in der Lehre bereits darauf hingewiesen, dass sich „neben [der] indirekten Verantwortung durch die menschenrechtliche Schutzpflicht des Staates und der Staatengemeinschaft [...] erste Ansätze für eine direkte menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen [verdichten]“⁸. Ob es in den kommenden Jahren oder Jahrzehnten tatsächlich zur Schaffung eines internationalen Tribunals für schwere Menschenrechtsverletzungen von Konzernen kommen wird, ist jedoch wohl mehr eine Frage des politischen Willens.

Zivilgesellschaft fordert Unternehmensverantwortung für Menschenrechte

4. Vielversprechender Anfang der UN-Diskussion über transnationale Unternehmen und Menschenrechte

*UN diskutiert
Bindung von
Unternehmen an
völkerrechtliche
Normen*

Da auch die Erwartungen der internationalen Gemeinschaft an die Wirtschaft in Bezug auf Menschenrechte nicht hinreichend klar dargelegt sind, war es in einem ersten Schritt notwendig, die Rolle und Verantwortung des Staates und der Unternehmen klarzustellen, wenn Letztere die Menschenrechte verletzen. Die Unterkommission des Menschenrechtsrats hat mit den „UNO Menschenrechtsnormen für TNK“ (UN-Draft Norms) die staatlichen Schutz- und Erfüllungspflichten konkretisiert und ihnen in „unternehmensrelevanten“ Bereichen eine ergänzende Achtungs- und Schutzpflicht der Menschenrechte durch TNK zur Seite gestellt.⁹ Diese geteilte Verantwortung („shared responsibility“) ersetzt nicht die originäre Staatenpflicht, doch legt sie konkrete menschenrechtliche Pflichten für die TNK fest, die nach Einfluss und Stellung des Unternehmens gewichtet werden („sphere of influence“). Die UN-Draft Norms sehen vor, dass externe Organe wie die UNO die Einhaltung der Normen überwachen und Opfer von Menschenrechtsverletzungen vor jedem nationalen oder internationalen Gericht auf Wiedergutmachung klagen können.

Die UN-Draft Norms stießen – für ihre Zeit wohl zu visionär – in der internationalen Gemeinschaft auf breite Ablehnung. Die losgetretene Diskussion konnte aber auch in der UNO nicht abgewürgt werden. Daher einigte sich der Menschenrechtsrat darauf, Professor John Ruggie als Sonderbeauftragten (SRSG) mit dem Thema zu betrauen. Seit April 2008 liegt nun der dritte Bericht des SRSG vor, der – wohl aufgrund seines pragmatischen Zugangs – eine breite Unterstützung unter den Mitgliedsstaaten sowie Gewerkschaften und Unternehmensverbänden gefunden hat. Aus diesem Grund wurde das Mandat des SRSG mit dem Auftrag, konkrete Empfehlungen auszuarbeiten, um zwei weitere Jahre verlängert. Der „Ruggie-Bericht“ zeigt auf, in welche Richtung sich die Diskussion der Menschenrechtsverantwortung von Unternehmen in der nächsten Zukunft bewegen wird und welche Instrumente angedacht werden.

5. Der Ruggie-Bericht: „protect – respect – remedy“¹⁰

In seinem Bericht legt Ruggie einen dreiteiligen Ansatz vor, mit dem die Regulierungslücke geschlossen und die Menschenrechtskonformität der TNK gewährleistet werden soll. Mit den drei Prinzipien werden den verschiedenen Akteuren unterschiedliche Aufgaben zugewiesen:

verschiedenen Akteuren sollen unterschiedliche Aufgaben zukommen

- Aufgabe des Staates ist es, die Menschenrechte zu schützen.
- Verpflichtung der Unternehmen ist es, die Menschenrechte zu respektieren.
- Zur besseren Durchsetzbarkeit der Menschenrechte sollen Gerichtsverfahren und effektive Beschwerdemechanismen geschaffen bzw. weiterentwickelt werden.

Einleitend geht Ruggie auf die Regulierungslücke in der globalisierten Wirtschaft ein und stellt richtigerweise fest, dass Märkte internationale Standards und effiziente Institutionen zur Durchsetzung brauchen, um den TNK einen stabilen Bezugsrahmen zu geben. Er kritisiert die UN-Staaten, insbesondere auch jene aus dem „Süden“, die sich „inkohärent“ hinsichtlich ihrer völkerrechtlichen Verpflichtungen, deren Umsetzung und ihrer Politik gegenüber TNK verhalten, da sie ihren BürgerInnen oft keinen Schutz vor Menschenrechtsverletzungen seitens der Unternehmen bieten. Die Regulierungslücke biete ein tolerantes Umfeld für unrechtmäßiges Handeln von TNK.

6. Verbindliche UN-Normen für Unternehmen?

John Ruggie spricht sich aber gegen den Ansatz der UN-Draft Norms und damit auch gegen verbindliche UN-Normen für Unternehmen aus. Argument hierfür ist, dass Unternehmen alle Menschenrechte verletzen können. Daher ist es falsch, sie nur zur Einhaltung einer begrenzten Anzahl von „unternehmensrelevanten“ Menschenrechten zu verpflichten. Die TNK können aber wiederum nicht wie Staaten in die Pflicht genommen

John Ruggie bringt die Diskussion in den bestehenden Rahmen von Global Governance zurück

werden, da es in einem konkreten Fall schwierig, wenn nicht gar unmöglich sei, festzustellen, wer letztendlich für die Menschenrechtsverletzung verantwortlich zu machen sei. Er teilt somit die Auffassung, Unternehmen und deren Akteure nicht zu Völkerrechtssubjekten zu machen.

Auch wenn die Idee, der Wirtschaft unmittelbar Menschenrechtsverantwortung zu übertragen, grundsätzlich verlockend ist, sprechen einige Überlegungen auch seitens der kritischen Öffentlichkeit dagegen: Zum einen könnten sich die Staaten noch leichter ihrer originären Verantwortung, Schutz vor Menschenrechtsverletzungen zu gewähren, und ihrer Regulierungspflicht entziehen. Zum anderen löst es nicht das Implementierungs- und Durchsetzungsvakuum in vielen Teilen der Welt, womit auch diese Regelung zahnlos bliebe.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen ist der von Ruggie vorgelegte unterscheidende und komplementäre Ansatz der Menschenrechtsverantwortung von Staaten und TNK durchaus diskussionswürdig. Er bietet praktisch umsetzbare Anhaltspunkte, die u. U. eine Weiterentwicklung der Menschenrechtsverantwortung von Unternehmen erlauben, ohne dass grundlegende Systemänderungen notwendig wären, die unter den gegebenen politischen Umständen nur langfristig denkbar sind. Die Aufgabenteilung zwischen Staat, Unternehmen und Zivilgesellschaft schließt an das derzeit in Ermangelung von Alternativen bestehende System des „Global Governance“ an. Aus ArbeitnehmerInnensicht ist der neue Ansatz daran zu messen, ob er geeignet ist, die enormen Machtunterschiede der TNK und Zivilgesellschaft zu Gunsten Letzterer zu verschieben.

*John Ruggie
kritisiert den
Staat:*

*Schutzpflichten
sind wahr-
zunehmen und
Rechenschafts-
pflichten sind
einzufordern*

7. Schutzpflichten der Staaten

Ruggie sieht es auch als Pflicht der Staaten an, die Unternehmenskultur („corporate culture“) zu verbessern, damit jene Schritte, die die Unternehmen freiwillig setzen (dazu siehe unter 8.), von Seiten der Staaten unterstützt werden. Als Best-Practice-Beispiele führt Ruggie Berichtspflichten („sustainability reporting“) an staatliche Stellen oder Börsen an. Vor-

bildlich wäre Schweden, das für staatsnahe Unternehmen Berichte nach der Global Reporting Initiative vorsieht. Ein anderes Beispiel ist der neue Companies Act des Vereinigten Königreichs, der die Direktoren dazu verpflichtet, die Auswirkungen des Unternehmens auf die Gesellschaft und Umwelt zu beachten. Diese „Fiduciary Duties“ ermöglichen im englischen Gesellschaftsrecht den Aktionären eine Kontrolle über die Direktoren. Als weiteren wichtigen Bestandteil für „corporate culture“ nennt Ruggie ein Unternehmensstrafrecht. Als Maßstab sollte hier nicht das Handeln einzelner Angestellter im Unternehmen, sondern die gesamte Unternehmenspolitik und -praxis herangezogen werden.

Ruggie ortet zudem eine vertikale und eine horizontale Inkohärenz der Staaten hinsichtlich ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen. Vertikal, da die Staaten Menschenrechtsverpflichtungen eingehen, diese aber nicht umsetzen, und horizontal, da es oft keine Abstimmung der einzelnen Politikbereiche gibt: So handelt die Politik im Bereich Handel, Investitionsförderung, Entwicklung und Außenpolitik oft diametral entgegengesetzt zu den Einrichtungen, die innerstaatlich dazu berufen sind, die Menschenrechte durchzusetzen. Ruggie fordert die Staaten auf, in ihren Wirtschaftsbeziehungen die Menschenrechte einzubauen. Er spricht das eklatante Missverhältnis zwischen Rechten und Pflichten von TNK in bilateralen, aber auch multilateralen Abkommen an und fordert insbesondere eine kohärente Politik bei Investitionsschutzabkommen sowie bei der Vergabe von Exportkrediten. Dies sind auch langjährige Forderungen der Arbeiterkammer und Gewerkschaften. Im Zusammenhang mit den Investitionsschutzabkommen kritisiert Ruggie auch die internationale Schiedsgerichtsbarkeit, die Investitionsfälle nur unter dem Titel des Handels beurteilt und Menschenrechte nicht berücksichtigt. Wenn Menschenrechte berührt sind, sollten zudem transparente und offene Verfahren geführt werden, im Gegensatz zum heute im Bereich der Schiedsverfahren geltenden Grundsatz der strikten Vertraulichkeit. Die Verfahrensregeln für Schiedsverfahren im von Ruggie vorgeschlagenen Sinne zu überarbeiten, ist ausdrücklich zu begrüßen. Genauso wie die Forde-

*Staaten sind
widersprüchlich
in ihren Politiken*

zung von Ruggie, wonach stärker verankert werden müsste, dass die Exportkreditagenturen Menschenrechte in jedem Stadium ihres Handels mit einzubeziehen haben sowie dass eine engere Verbindung zwischen diesen Einrichtungen und den jeweiligen nationalen Entwicklungsagenturen zu schaffen ist.

Abschließend fordert Ruggie noch ein verstärktes Engagement auch der internationalen Ebene, um die Staaten bei ihrer Aufgabe zu unterstützen: ein besserer Austausch von „best practices“, Unterstützung der Staaten mit technischen und finanziellen Ressourcen sowie Partnerschaften von Staaten, die über intensive Wirtschaftsbeziehungen verfügen.

8. Unternehmensverantwortung: Pflicht, die Menschenrechte zu achten

*Appell an die
Wirtschaftsethik:
Transnationale
Unternehmen
sollen die Sorg-
faltspflicht der
guten Unter-
nehmensführung
übernehmen*

Als zweites Prinzip nennt Ruggie die direkte Verantwortung der Unternehmen zur Achtung aller Menschenrechte. Mindeststandards, wie die IAO-Kernarbeitsnormen, seien auf jeden Fall einzuhalten. Die Unternehmensverantwortung unterscheidet sich von der Staatenverantwortung. Grundsätzlich haben Unternehmen ergänzend zum gesetzeskonformen Handeln auf nationaler Ebene die Menschenrechte zu respektieren. Deren Missachtung würde auf jeden Fall vom „Tribunal der öffentlichen Meinung“ geahndet und u. U. auch vor ein „richtiges“ Gericht kommen. Ruggie spricht von der „gesellschaftlichen Lizenz zum wirtschaftlichen Handeln“¹¹ und bettet damit die Unternehmensverantwortung in den „Global Governance“-Ansatz ein.

Wie kann der Appell zur guten Unternehmensführung auch Wirkung zeigen? TNK haben angemessene Sorgfalt darauf zu verwenden, dass ihre Aktivitäten nicht direkt oder indirekt zu Menschenrechtsverletzungen führen („due diligence“). Sie haben im Konzern Vorsorgeprozesse einzuleiten, die ihre Geschäftsabläufe auf tatsächliche und mögliche negative Menschenrechtsauswirkungen analysieren, um diese zu vermeiden. Darüber hinaus haben sie Verhaltensleitsätze zu erarbeiten, um Menschenrechtspolitik im Unternehmen und

seinen Beziehungen zu integrieren sowie ein Überwachungs- und Berichtswesen einzuführen. Um solche Prozesse auch glaubwürdig voranzutreiben, empfiehlt Ruggie u. a. die Einbindung von Stakeholdern. Die Unternehmensverantwortung wird auf Fälle der Komplizenschaft ausgeweitet. Firmen sind im Rahmen der Sorgfaltspflicht aufgefordert, diese zu unterbinden.

Die zu übernehmende Menschenrechtsverantwortung ist abhängig vom Handlungsfeld und kann je nach Gastland bzw. Geschäftspartner entlang der Wertschöpfungskette unterschiedlich sein. Es war Teil des Mandats, die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen in deren Einflussbereich („sphere of influence“) zu definieren. Dieser Fragestellung geht eine lange Diskussion über Kernbereiche und Grenzen der Unternehmensverantwortung voraus.¹² Neben der Verantwortung für eigene Geschäftsabläufe und Entscheidungen in Kernbereichen, wie z. B. Arbeitsbeziehungen, kann ein Unternehmen die Möglichkeit zur Einflussnahme auf Entscheidungen oder Verhalten von Geschäftspartnern – insbesondere in der Wertschöpfungs- bzw. Lieferkette –, Politikern, Mitbewerbern etc. haben und auch aktiv nutzen. Es wird angenommen, dass die mögliche Einflussnahme auf menschenrechtskonformes Handeln – in Form von konzentrischen Kreisen – abnimmt, je weiter entfernt die Entscheidungen von den unmittelbaren Wirtschaftsbeziehungen des Unternehmens sind.

Der Ruggie-Bericht vertritt den Ansatz, dass sich die Verantwortung der Unternehmen für Menschenrechte auf die Auswirkungen ihrer Wirtschaftsaktivitäten bezieht. Es geht nicht darum zu beurteilen, welche mögliche bzw. tatsächliche Einflussnahme sie haben.

Die unmittelbare Menschenrechtsverantwortung von Unternehmen wird wohl festgestellt. Es werden prozessorientierte Ansätze, wie die Achtung der Menschenrechte im Konzern umgesetzt werden sollte, vorgeschlagen. In der Durchsetzung der gesellschaftspolitischen Erwartungen wird auf die Selbstverpflichtung der Unternehmen und als Sanktionierung auf das „Tribunal der öffentlichen Meinung“ gesetzt. Der Mehrwert des

Grenzen der Menschenrechtsverantwortung werden recht eng gezogen

sog. zweiten Prinzips geht somit nicht über einen neuerlichen Appell an TNK, sich menschenrechtskonform zu verhalten, hinaus! Im Gegenteil, die Begriffsklärung des Einflussbereichs von TNK negiert die faktische politische Macht der Wirtschaftskonzerne und ihrer Interessenvertretung vollkommen. Die Empfehlung für Multistakeholder-Initiativen beschränkt sich auf die UN-Initiative Global Compact, die nach eigenem Verständnis nur eine Lernplattform¹³ ist.

9. Gerichtsverfahren und Beschwerdemechanismen

*Zugang zu
Rechtsmitteln
bei Menschen-
rechtsverletz-
ungen – vielver-
sprechende
Ansätze in der
jüngeren Zeit*

Im dritten Abschnitt zeigt Ruggie das weite Feld auf, das im Bereich von Gerichtsverfahren möglich wäre, und ruft die Staaten dazu auf, effiziente Verfahren zu schaffen, die eine Untersuchung und Bestrafung von Menschenrechtsverletzungen durch TNK vorsehen. Solche Verfahren sollten zum Ziel haben, dass die Opfer der Rechtsverletzungen Kompensation und Restitution erhalten, und eine Wiederholung der Rechtsverletzungen durch die TNK verhindern. Weiters wären entsprechende Strafen vorzusehen und auch eine öffentliche Entschuldigung durch die Täter könnte verankert werden. Ruggie zeigt – wenn auch nur sehr knapp – einige Probleme auf, woran Gerichtsverfahren gegen TNK in der Realität oft scheitern: Zum einen liegt dies an der Opferseite, der oft schon Kenntnisse in heimischem Recht und noch mehr im Recht des Herkunftsstaates der TNK fehlen. Im Gastland verhindern oft politische, wirtschaftliche oder rechtliche Gründe das Einbringen einer Klage, im Herkunftsland kommt noch zusätzlich ein immenses Kostenrisiko hinzu. In Ländern des Common-Law-Systems kommt auch das Problem des Gerichtsstandes und der „forum non conveniens“-Doktrin hinzu, wonach das angerufene Gericht unter Verweis darauf, dass ein anderes Forum geeigneter ist, die Klage abweisen kann. Ruggie streicht hervor, dass gerade in der jüngeren Vergangenheit einige Fortschritte bei den Gerichtsverfahren gegen TNK gemacht wurden. So hat der Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) im Fall *Owusu v. Jackson* festgestellt, dass eine im Sitzland eines TNK eingebrachte

Klage nicht unter dem Titel „forum non conveniens“ abgewiesen werden darf. In den USA gibt es Fortschritte bei Klagen aufgrund des US Alien Tort Claims Act (ATCA). Seit 1993 wurde nach diesem 40 Fälle in den USA eingebracht, wobei auch ausländische KlägerInnen gegen Firmen, die ihren Sitz nicht in den USA haben, klagen können. Diese ersten Ansätze von Gerichtsverfahren sollten ausgebaut werden und durch die Schaffung entsprechender nationaler Verfahren sollte Opfern von Menschenrechtsverletzungen ein einfacher und systematischer Zugang zu Entschädigung und Wiedergutmachung ermöglicht werden.

Der Schwerpunkt des Ruggie-Berichts liegt jedoch auf nicht gerichtlichen Beschwerdemechanismen, die wirksame Rechtshilfe und Wiedergutmachung gewähren sollen. Er definiert Kriterien wie Transparenz, Unparteilichkeit, Rechtmäßigkeit, Zugänglichkeit und Ressourcenausstattung für die Effizienz der Arbeit von Beschwerdestellen. Die Auflistung der Prinzipien ist hilfreich, um bestehende Beschwerdemechanismen wie z. B. die Nationalen Kontaktpunkte der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen effizienter zu gestalten. Positiv ist auch die explizite Kritik an der Umsetzung der OECD-Leitsätze, die das einzige internationale „soft-law“-Instrument sind, das aufgrund der Möglichkeit der Gewerkschaften und NRO, bei Verletzung des Wohlverhaltenskodexes Beschwerde gegen das Unternehmen im Rahmen einer Mediation zu führen, eine gewisse Relevanz hat.

*außergerichtlichen
Beschwerde-
mechanismen
fehlen die
„Zähne“*

10. Was verspricht der pragmatische Ruggie-Ansatz?

Der Ruggie-Bericht zeigt die Ursachen des Regulierungsdilemmas präzise auf. Zur Problemlösung liefert er eine Vielzahl von unterschiedlichen Empfehlungen, die allesamt eine Weiterentwicklung bestehender Instrumente und Institutionen sind. Bei einer Bewertung der Empfehlungen drängt sich die Frage auf, warum diese Institutionen und Instrumente nicht schon heute der Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen durch TNK besser gerecht werden. Sind sie überhaupt zu einer effizienten Problemlösung geeignet? Und wie hängen

*Stärkung der
Zivilgesellschaft
ist ein Schritt in
die richtige
Richtung*

die unterschiedlichen Empfehlungen voneinander ab? Wo sind die Prioritäten zu setzen?

Die Empfehlungen hinsichtlich der staatlichen Pflichterfüllung sind inhaltlich voll zu unterstützen. Der Ruggie-Bericht stärkt die kritische Öffentlichkeit und erhöht den politischen Druck zur besseren Rechtsdurchsetzung und zum Zugang zu Rechtsmitteln. Auch die Zustimmung der UN-Staatengemeinschaft zum Bericht ist ein deutliches politisches Signal, dass die Menschenrechte besser geschützt werden sollen.

*fairer
Wettbewerb für
alle Betroffenen
bedarf
verbindlicher
Mindeststandards*

Doch im Hinblick auf die Durchsetzbarkeit der Menschenrechtsverantwortung von TKN sind die Empfehlungen enttäuschend. Die „soft-law“-Instrumente wie Verhaltenskodizes, Nachhaltigkeitsberichte und CSR-Maßnahmen zeigen heute schon ihre Grenzen auf, die Menschenrechte effizient zu schützen. Daher fällt es schwer daran zu glauben, dass ein Mehr von demselben maßgebliche Verbesserungen für die Arbeitsbedingungen in der globalisierten Wirtschaft schaffen können. Nur verbindliche Rahmenbedingungen, deren Verletzungen auch effektiv sanktioniert werden, schaffen gleiche Wettbewerbsvoraussetzungen für TNK. Und nur unter diesen Umständen haben TNK keinen wirtschaftlichen Vorteil, wenn sie Menschenrechte verletzen.

Anmerkungen:

- 1 Unter „Kernarbeitsnormen“ werden die einschlägigen Bestimmungen der „Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihrer Folgemaßnahmen“, angenommen von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 86. Tagung, 18. Juni 1998, Genf, verstanden. Diese Erklärung, basierend auf den acht Kernübereinkommen, normiert folgende vier Grundsätze grundlegender Rechte: Vereinigungsfreiheit und die Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen; Beseitigung aller Formen von Zwangs- und Pflichtarbeit; Abschaffung der Kinderarbeit; Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf. Alle Mitgliedsstaaten der IAO – selbst wenn sie noch nicht alle acht Kernübereinkommen ratifiziert haben – werden aufgefordert, die grundlegenden Rechte und Prinzipien bei der Arbeit anzuerkennen, durchzuführen und umzusetzen.
- 2 Mark-Ungericht B., Transnationale Unternehmensverantwortung: Institutionelles Bemühen und interessenpolitischer Widerstand, in: WISO Heft 1/2008, S. 57 ff.
- 3 „business case“ ist die Darstellung und Abwägung der prognostizierten finanziellen und nicht finanziellen betriebswirtschaftlichen Konsequenzen einer Handlung oder Entscheidung. Im Zusammenhang mit CSR wird mit einer positiven Kosten-Nutzen-Rechnung argumentiert.
- 4 Koenig-Archibugi M., Global Governance, in: Michie J. (Hrsg.). The Handbook of Globalisation, Cheltenham, S. 316: „a form of social steering that does not necessarily rely on hierarchy and command (...) but also on processes of self-organisation and horizontal negotiation.“ Weiterführende Literatur zu diesem Thema: Behrens M. (Hrsg.). Globalisierung als politische Herausforderung – Global Governance zwischen Utopie und Realität, Wiesbaden 2005.
- 5 Stakeholder sind Einzelpersonen, Gemeinschaften oder Organisationen, die die Geschäftstätigkeit eines Unternehmens beeinflussen oder von ihr beeinflusst werden. Dazu zählen beispielsweise MitarbeiterInnen und ihre Vertretungen, Kunden, Zulieferer, Anteilseigner, Investoren, lokale Gemeinschaften. In Multistakeholder-Initiativen sind mehrere Stakeholdergruppen (meist Gewerkschaften, Betriebsräte, NRO) in Unternehmensinitiativen maßgeblich eingebunden und übernehmen Funktionen wie Monitoring, Evaluierung etc.
- 6 Nowak M., Einführung in das internationale Menschenrechtssystem, Wien/Graz 2002, S. 62 ff.
- 7 Nowak M., Einführung ..., a. a. O., S. 69
- 8 Lukas K., Hutter F.-J., Menschenrechte und Wirtschaft, Wien/Graz 2009, S. 118 ff. Weiterführende Literatur zur rechtlichen Debatte: Joseph S., Corporations and Transnational Human Rights Litigation, Oxford/Portland, Oregon 2004. Vgl. weiters die Präsentation von De Schutter, O., The Role of States in Controlling Private Corporations Abroad, abrufbar unter: <http://www.ecchr.de/tnu-berichte.html>
- 9 Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights, U.N. Doc E/CN.4/Sub.2/200312/Rev.2(2003)
- 10 Ruggie J., Promotion and Protection of all Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, including the Right to Development. Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights, Report of the Special Representative of the Secretary-General (SRSG) on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises, United Nations 2008, U.N.Doc A/HRC/8/5

- 11 Ruggie J., Promotion ... a. a. O., S. 17: „social licence to operate“
- 12 Lukas K., Hutter F., Menschenrechte ..., a. a. O., S. 156 ff.
- 13 Thielemann U., Ulrich P., Standards guter Unternehmensführung – zwölf internationale Initiativen und ihr normativer Orientierungsgehalt, St. Gallen 2008, S. 129 ff.

INSTITUT FÜR SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

WISO

WIRTSCHAFTS-UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT

Die Zeitschrift WISO wird vom Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) herausgegeben. Sie dient der Veröffentlichung neuer sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der Behandlung wichtiger gesellschaftspolitischer Fragen aus Arbeitnehmersicht.

Lohnpolitik, soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Arbeit und Bildung, Frauenpolitik, Mitbestimmung, EU-Integration - das sind einige der Themen, mit denen sich WISO bereits intensiv auseinander gesetzt hat.

WISO richtet sich an BetriebsrätInnen, GewerkschafterInnen, WissenschaftlerInnen, StudentInnen, Aktive in Verbänden, Kammern, Parteien und Institutionen sowie an alle, die Interesse an Arbeitnehmerfragen haben.

Erscheinungsweise: vierteljährlich

Preise:* Jahresabonnement EUR 22,00 (Ausland EUR 28,00)
Studenten mit Inskriptionsnachweis EUR 13,00
Einzelausgabe EUR 7,00 (Ausland EUR 12,00)

(* Stand 2005 - Die aktuellen Preise finden Sie auf unserer Homepage unter www.isw-linz.at)

Wir laden Sie ein, kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen ein WISO-Probeexemplar zu bestellen. Natürlich können Sie auch gerne das WISO-Jahresabonnement anfordern.

Informationen zum ISW und zu unseren Publikationen - inklusive Bestellmöglichkeit - finden Sie unter www.isw-linz.at.



Oberösterreich

BESTELLSCHEIN*

Bitte senden Sie mir kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen

- 1 Probeexemplar der Zeitschrift WISO
- 1 ISW Publikationsverzeichnis

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements (Normalpreis)

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements für StudentInnen mit Inskriptionsnachweis

* Schneller und einfacher bestellen Sie über das Internet: www.isw-linz.at

Name _____

Institution/Firma _____

Straße _____

Plz/Ort _____

E-Mail _____

BESTELLADRESSE:

ISW
Volksgartenstraße 40, A-4020 Linz
Tel. ++43/732/66 92 73
Fax ++43/732/66 92 73-28 89
E-Mail: wiso@akoee.at
Internet: www.isw-linz.at