

Haben transnationale Unternehmen Menschenrechtspflichten? ¹

Weltarmut, globale Gerechtigkeit und die Rolle privater kollektiver Akteure in internationalen Beziehungen

von Regina Kreide

Weltarmut ist größtenteils Armut trotz Arbeit. Eine große Studie aus dem Jahre 2003 zeigt, dass 1,39 Milliarden Menschen in der Welt hart arbeiten und dennoch nicht über ein Einkommen verfügen, das es ihnen erlauben würde, ein einigermaßen würdiges Leben zu führen. Sie schaffen es nicht, über die durch die Weltbank definierte Armutsgrenze von 2 Dollar am Tag zu kommen. 550 Millionen dieser enormen Zahl von Menschen, die zu den weltweiten *working poor* gehören, verdienen nicht einmal 1 Dollar am Tag - die Einkommensgrenze, die als Indikator für extreme Armut gilt.² Dass eine würdige Arbeit die einzige nachhaltige Weise ist Armut zu reduzieren, wird unter Experten nicht mehr bestritten. Nur produktive Jobs allerdings, solche, die es den Arbeitnehmern erlauben, am Konsum von Waren teilzuhaben und in die Ausbildung ihrer Kinder zu investieren, führen langfristig aus der Armut heraus. Diese Einsicht hat dazu geführt, dass das Ziel „vollzeitiger, produktiver und würdiger Arbeit“ 2007 als neues Ziel in die *Millenium Development Goals* aufgenommen wird.

Das enorme Ausmaß von Armut trotz Arbeit rückt transnationale Unternehmen (TNU) und ihre Subunternehmen, die im Laufe der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts zu wichtigen internationalen Akteuren und Arbeitgebern wurden, in den Blick.³ Der Umsatz mancher Unternehmen ist höher als das Bruttosozialprodukt kleinerer europäischer Staaten, wodurch sie enormen Einfluss auf die Regulierung internationaler Märkte und auf nationale Gesetzgebungsprozesse auch im Bereich der Arbeit nehmen können.

Auch wenn Staaten stets noch die Hauptverantwortlichen für Menschenrechtsverletzungen sind, geraten transnationale (und auch nationale) Unternehmen gerade mit Blick auf die Armutsbekämpfung ins Kreuzfeuer der Kritik: Zu den kritisierten Praktiken gehören eine Entlohnung, die ein Leben oberhalb der eingangs erwähnten Armutsgrenze der Weltbank trotz Vollzeitarbeit nicht ermöglicht und häufig sogar nicht immer den staatlichen Mindestlohn respektiert, der in der Regel kaum das Überleben sichert,⁴ aber auch gesundheitsgefährdende und andere gefährliche Arbeitsbedingungen, die Einschüchterung

¹ Dieser Beitrag ist eine stark gekürzte Version meines Artikels „Weltarmut und die Verpflichtung kollektiver Akteure“, der im Band „Weltarmut und Ethik“, herausgegeben von Barbara Bleisch und Peter Schaber, im Mentis-Verlag 2007 erscheinen wird.

² Siehe World Employment Report 2004-05, S. 24. <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/wer2004.htm>.

³ Ihr Wachstum war enorm: 1976 gab es 11.000 transnationale Unternehmen mit 82.600 Niederlassungen weltweit. 2002 waren es 64.592 TNCs mit 851.167 Niederlassungen. Mehr als 54 Mio. Menschen sind bei TNCs beschäftigt, und diese Zahl ist sogar noch höher, wenn man indirekte Beschäftigungsverhältnisse, z. B. durch Subunternehmen oder Konzessionsunternehmen einbezieht (vgl. dazu Koenig-Archibugi 2004, S. 234).

⁴ Einem Artikel von Linda Lim kann man entnehmen, dass ausländische Unternehmen in der verarbeitenden Industrie, und das heisst vor allem die von ihnen beauftragten Subunternehmer, häufig höhere Löhne zahlen als einheimische Firmen. Lim 2001, S. 39-40. In Subunternehmen in Viet Nam, die von Nike beauftragt wurden, lag der jährliche Lohn im Juni und Juli 2000 bei 670 Dollar, was zwar deutlich über dem nationalen Mindestlohn von 134 Dollar liegt, aber doch kein Leben oberhalb der 2 Dollar-Grenze gewährleistet.

von Gewerkschaftsmitgliedern, das Verbot von Gewerkschaften und die Gefährdung der Umwelt durch giftige Emissionen, Abwässer und andere Arten der Naturzerstörung. Überdies besitzen die Unternehmen die Macht, sich der rechtlichen Verantwortung auf nationaler Ebene zu entziehen.

Zugleich sind transnationale Unternehmen zu wichtigen Partnern von Staaten, intergouvernementalen Behörden und Nichtregierungsorganisationen geworden, die Mechanismen zur Durchsetzung menschenrechtsorientierter Standards – wie etwa von adäquaten Löhnen und ausreichender Freizeit für die Arbeiter/-innen – und zur Durchsetzung des Umweltschutzes entwickeln. Unternehmen treten sowohl als potentielle Urheber von Menschenrechtsverletzungen als auch als politische Verhandlungspartner bei Prozessen des globalen Regierens, in denen Menschenrechtsstandards aufgestellt werden, in Erscheinung.

Angesichts dieser Entwicklungen stellt sich die Frage nach den Verpflichtungen transnationaler Unternehmen, die Menschenrechte zu achten. Der Menschenrechtsaspekt ist für die Weltarmutsdiskussion wichtig, da weithin angenommen wird, die Menschenrechtsabkommen und die damit verbundenen Pflichten seien in erster Linie an Staaten und den Einzelnen gerichtet. *Nicht-staatliche Akteure* – nicht zufällig durch den Gegensatz zum ›Staat‹ definiert – sind daran nicht gebunden, da sie – so jedenfalls die Annahme – nicht in den Entwurfsprozess einbezogen waren, sie den Vertragsgremien nicht Bericht erstatten können und sie nicht an der Auswahl der Experten, die Mitglieder solcher Gremien sind, teilnehmen können.⁵ Da die Staaten aus verschiedenen Gründen die Durchsetzung der Menschenrechtsgesetzgebung nicht oder nicht mehr hinreichend kontrollieren, erscheint die Frage nach den Verpflichtungen anderer kollektiver Akteure umso dringender.

Politische Theorie

Die Moralphilosophie und die politische Theorie streiten noch um eine adäquate Konzeption der Verpflichtungen in globalen und regionalen Kontexten. Die vorherrschende *common sense*-Moral geht davon aus, dass das Individuum der grundlegende moralische Akteur ist, während die Verpflichtungen von Kollektiven häufig mehr oder weniger ignoriert werden. Nicht selten ist das Individuum jedoch damit überfordert, Verpflichtungen für die Bewältigung von Problemen globalen Ausmaßes zu übernehmen. Die Lage stellt sich jedoch ganz anders dar, wenn wir uns der politischen Theorie zuwenden und die politische Legitimation von Regeln für internationale Beziehungen, die auch Menschenrechtsverpflichtungen interpretieren, betrachten. Während das Individuum als der wichtigste und als der ideale Akteur bei Prozessen demokratischer Willensbildung und Regelaufstellung *innerhalb* des Nationalstaats betrachtet wird, stellt das Regieren (*governance*) jenseits des Nationalstaats andere Anforderungen. Um mit gegenwärtigen Vorstellungen guten internationalen Regierens Schritt zu halten, mussten die Bürger den Kollektiven als grundlegende politische Akteure den Vortritt lassen. Insbesondere private Kollektive haben bei internationalen Verhandlungen und bei der öffentlichen, politischen Deliberation zunehmende Bedeutung gewonnen.

⁵ Zu dieser Einschätzung vgl. Alston 2005, S. 9. Dies ist jedoch nicht die Position, die Alston selbst vertritt.

Wir stehen daher der schwierigen Situation gegenüber, dass die Verpflichtungen, die dem Individuum im moralischen Bezugssystem zugeschrieben werden, sehr umfassend sind, während im politischen Bezugssystem die Beteiligung der Bürger an globalen Arrangements zur Legitimierung politischer Regeln eingeschränkt wurde. Beide Vorstellungen über Verpflichtungen haben ihre Tücken. Unser Verständnis davon, wie Verpflichtungen angesichts der gegenwärtigen Probleme globalen Ausmaßes aussehen und wie sie begründet werden könnten, ist ebenso inadäquat wie es die vorherrschenden Ideen über legitimes Regieren in internationalen Beziehungen sind, in denen sich die politische „Umsetzung“ der moralischen Vorstellungen niederschlägt.

Drei grundlegende Fragen stehen bei diesem Problem im Vordergrund: Zum einen jene, ob Unternehmen Verpflichtungen besitzen, Menschenrechte einzuhalten, die dazu beitragen, weltweite Armut zu reduzieren, und wenn ja, ob sich diese Verpflichtungen grundlegend von denen der Staaten einerseits und von denen der Individuen andererseits unterscheiden. Zum anderen werden normative Untersuchungen häufig dafür kritisiert, in der Ohnmacht des ›Sollens‹ befangen zu sein. Der hier vertretene Ansatz kombiniert eine normative mit einer empirischen Perspektive und verbindet die normativen Begründungen von Unternehmensverpflichtungen mit einer empirischen Analyse der gegenwärtigen globalen Politiken, die auf eine Durchsetzung von Unternehmensverpflichtungen hinwirken. Aber wir müssen uns fragen, ob die verschiedenen Initiativen, die der Einhaltung von Menschenrechten dienen, tatsächlich legitim sind.

1. Die Verpflichtungen kollektiver Akteure

Wenn wir die Verpflichtungen von Unternehmen in Erwägung ziehen, finden wir uns zunächst mit dem Einwand konfrontiert, dass wir über einen *kollektiven* Akteur mit einer internen Organisationsstruktur sprechen, nicht über ein Individuum. Unter einem „kollektiven Akteur“ verstehe ich eine Institution mit einer internen Organisationsstruktur, die Entscheidungen trifft und ihre Aktivitäten entsprechend ausrichtet. Darin unterscheidet sich ein kollektiver Akteur von einer Gruppe von Menschen, die zwar gemeinsam, aber ohne Plan oder Organisation agieren, z. B. Fußballfans, die Krawall machen.

Es gibt wenigstens zwei Haupteinwände gegen Menschenrechtsverpflichtungen von privaten kollektiven Akteuren.

- Nichtintendierte Handlungen

Es ist weit verbreitet, die Verpflichtungen von Unternehmen mit dem Argument zu leugnen, ihre Aktivitäten seien nicht *intentional* gesteuert, sondern ergäben sich spontan – ein Argument, das sich bis auf Adam Smith und später Friedrich Hayek und Niklas Luhmann zurückverfolgen lässt.⁶ Wenn ökonomische Aktivitäten nicht-intentional sind – so lautet das Argument –, kann man nicht sagen, ein Akteur sei in der Lage, anders zu handeln als er es tut, was ein wesentliches Kriterium für die Zuschreibung von Pflichten und entsprechend von Verantwortung auf einen Akteur ist.⁷ Firmen werden häufig als selbstreferentielle Einheiten

⁶ Vgl. Smith 1976 [1776], von Hayek 1976 und Luhmann 1998.

⁷ Für den Zusammenhang zwischen Verantwortung und der Freiheit, anders zu handeln, siehe u.a. Fischer und Ravell 1993, S. 322-349.

beschrieben, die durch instrumentelle ökonomische Aktivitäten gesteuert werden, die sich ›hinter dem Rücken‹ der Akteure vollziehen – ohne Anbindung an Wahlmöglichkeiten und von grundlegenden Normen und Werten losgelöst.⁸

Diese Betonung nicht-interessengeleiteter Koordinationsprobleme scheint jedoch simplifizierend zu sein, was sich deutlich zeigt, sobald wir uns auf Probleme und Konflikte konzentrieren, die innerhalb der Marktsphäre auftreten und die eine Reaktion dieser Akteure erfordern.⁹ Zunächst halten sich Organisationen an ihre routinemäßigen Abläufe, aber früher oder später passen sie sie (meistens durch „*trial and error*“) an die neuen Begebenheiten an, wobei selbst kleinere Veränderungen größere Bemühungen erfordern, um bestehende Gewohnheiten dem neuen Ziel anzupassen. Diese Reaktionen können Präferenzänderungen und/oder die Aufstellung anderer Mechanismen, mit neuen Forderungen von außen zurechtzukommen, einschließen. Beides ist Ausdruck von Lernprozessen.

Shell in Nigeria ist ein herausragendes Beispiel einer Firma, die mit Forderungen von außen in einer Weise umgeht, die – auf den ersten Blick – dem Hauptziel eines Unternehmens, seinen Profit zu steigern, zu widersprechen scheint. Die Auswirkungen der Ölförderung auf das Volk der Ogoni und die Umwelt im Niger-Delta und besonders die Hinrichtung von Ken Saro-Wiwa, nigerianischer Bürgerrechtler, Schriftsteller, Universitätsdozent und Träger des alternativen Friedensnobelpreises, brachten dem Unternehmen weltweit eine äußerst negative *Publicity*. Die Standardantwort von Shell, wenn die Rolle des Unternehmens in Nigeria kritisiert wurde, bestand über lange Zeit hinweg darin, die ›Arbeitsteilung‹ zwischen Staat und Unternehmen zu bekräftigen.¹¹ Nachdem sich der öffentliche Druck auf das Unternehmen verstärkte, musste Shell einräumen, dass „*nicht* aktiv zu werden, selbst schon ein politischer Akt sein könne“¹⁰, und verpflichtete sich in einer Erklärung zu einem umfassenderen Verständnis seiner Verantwortlichkeit bei zukünftigen Aktivitäten. Dieses Potential der Unternehmen, ihr Verhalten zu ändern, bahnt den Weg für weitere normative Überlegungen darüber, wie die Verpflichtungen kollektiver Akteure begründet werden können.

- Der Vorrang des Individuums vor dem Kollektiv

Eine zweite, weitverbreitete Vorstellung ist, Individuen seien die wesentlichen Träger moralischer Verpflichtungen.¹² Dies bedeutet, dass meine eigenständigen Handlungen als für das Ergebnis einer Handlung bedeutsamer angesehen werden als meine Handlungen als Mitglied einer Gruppe, was wiederum Auswirkungen auf die Verantwortungszuschreibung hat. Habe ich ein Kunstwerk geschaffen, das sehr berühmt wurde, werde ich weit mehr Aufmerksamkeit für meine Leistung auf mich ziehen, wenn ich es alleine und nicht als Mitglied einer Gruppe produziert habe. Die Fokussierung auf den verhältnismäßigen Anteil des Individuums am Endprodukt hat Konsequenzen für die tägliche Einschätzung unserer Verpflichtungen. Dies ist auch ein Grund, weswegen es so schwierig ist, sich mit der Verantwortung für den Klimawandel zu befassen. Wenn ich jeden Tag Auto fahre und Strom

⁸ Vgl. Luhmann 1998; Hayek 1976, S. 71.

⁹ Vgl. Gray 1981.

¹¹ Zitiert bei McBarnet 2004, S. 67.

¹⁰ Zitiert bei McBarnet 2004, S. 67.

¹² Für den folgenden Aspekt vgl. auch Green 2005, S. 118.

verbrauche, kann diese Handlungsweise an sich noch keine globale Erwärmung verursachen. Wir sehen unseren Beitrag, ohne auf die kumulierten Effekte zu achten, die unser Handeln im Zusammenspiel mit dem Handeln anderer hat. Diese Auffassung prägt auch unsere Vorstellungen über Kollektive. Insofern kollektive Akteure überhaupt in der *common sense*-Moral eine substantielle Rolle spielen, scheinen ihr Handeln und ihre Verpflichtungen von denjenigen der Individuen bloß abgeleitet zu sein.

Diese Perspektive ist jedoch recht kurzfristig, denn sie vernachlässigt die Gesamteffekte unkoordinierter kollektiver Handlungen. Selbst wenn Wirtschaftsakteure, wie Hayek es sieht¹¹, mit funktionellen Systemerfordernissen zurechtkommen müssen, sind diese systemischen Mechanismen (Macht und Gütertausch) dennoch in die Gesellschaft ›eingebettet‹.¹² In einer globalen Ökonomie bezieht sich das ›Eingebettetsein‹ auf die Konfrontation der ›Lebenswelt‹ mit den unerwünschten Nebenfolgen, die sich aus der radikalen Modernisierung ergeben. Ein über Landesgrenzen hinweg wachsendes politisches Bewusstsein hat in verschiedenen öffentlichen Bereichen eine Diskussion über die Evaluation *gerechter und ungerechter Folgen* ausgelöst¹³ – man denke nur an Seattle und Genua und an die Debatten über ökologische Missstände und Menschenrechtsverletzungen, die von multinationalen Unternehmen verursacht wurden. Weil sie das Leben der Menschen auf negative Weise beeinträchtigen können, da sie unmittelbar in gesellschaftliche Zusammenhänge eingreifen, sind Unternehmen verpflichtet, die Folgen für ihre Aktivitäten zu tragen. Im Unterschied zu einer Naturkatastrophe, die über Menschen „hereinbricht“ und die aus offensichtlichen Gründen keine Kompensation für die verursachten Schäden liefern kann, können Aktionen kollektiver Akteure an ihren Folgen bemessen werden.

Wir haben somit schon zwei gute Gründe, bei der Reduzierung weltweiter Armut vermehrt die Rolle kollektiver Akteure und besonders die der Unternehmen in den Blick zu nehmen. Armut trotz Arbeit ist nicht nur weit verbreitet, sondern würdige Arbeit und die Etablierung von Institutionen, die Anreize bieten, bestimmte Lohn- und Arbeitsstandards einzuhalten und ökologische Nachhaltigkeit und innerbetriebliche Mitbestimmung zu gewähren, sind ein wichtiges nachhaltiges Instrument, Armut zu beseitigen. Zudem sind kollektive Akteure so mächtig und einflussreich geworden, dass sie – zusammen mit Staaten – zu Menschenrechtsverletzungen beitragen. Zugleich aber haben sie sich den Anforderungen der heutigen Informationsgesellschaft angepasst und sind weit besser als das Individuum darauf vorbereitet, komplexe Probleme zu bewältigen. Ihre *Fähigkeiten* bringen es mit sich, dass wir sie als wichtige Akteure bei Menschenrechtsfragen anerkennen sollten, und dies zu tun, ist nicht nur philosophisch überzeugend, sondern auch politisch vorteilhafter, als die Verpflichtungen des Individuums zu betonen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass der Einzelne in Unternehmen und anderen Kollektiven keine Verpflichtungen mehr besitzt.

2. Der institutionelle Kontext für die Implementierung von Pflichten kollektiver Akteure

Dabei müssen wir uns nicht mit der ›Ohnmacht des Sollens‹ abfinden: Gegenwärtige Entwicklungen auf dem Gebiet des transnationalen Regierens ebenso wie im internationalen Recht können als *institutioneller Kontext* verstanden werden, der – indem er einen Rechtfertigungs- und Kontrolldruck erzeugt – die Durchsetzung von Verpflichtungen

¹¹ Hayek 1976, S. 71.

¹² Polanyi 1997 [1944].

¹³ Vgl. Beck, Giddens, Lash 1994.

kollektiver Akteure befördert.¹⁴ Sie stellen empirische Anreizstrukturen dar, die es Unternehmen erschweren, Menschenrechte, die auf Armutsvermeidung zielen, zu verletzen oder die Einhaltung von Menschenrechten und damit die Armutsbekämpfung fördern. Es lassen sich wenigstens vier unterscheidbare Trends unterscheiden, die in diese Richtung weisen und weiterentwickelt werden könnten.

- Haftung

Im internationalen Arbeitsrecht finden wir eine Sichtweise, die sich auf die Auswirkungen ökonomischer Austauschprozesse konzentriert, sobald es um Haftung im bürgerlichen Recht geht. Ein Unternehmen kann z. B. für Schäden, die ›vorsätzlich‹ oder durch Fahrlässigkeit seiner Angestellten verursacht wurden, haftbar gemacht werden. Inländische Gerichte haben schon seit längerem Unternehmen dazu verurteilt, für Schäden zu zahlen, die sich aus ihrer Komplizenschaft bei Verbrechen, die von Regierungen verübt worden waren, ergeben hatten. Nach dem Zweiten Weltkrieg etwa haben Überlebende Unternehmen verklagt, die sich auf Zwangsarbeit gestützt oder die jüdisches Eigentum während des Holocaust an sich gerissen hatten.¹⁵ Ein weiterer Bereich von Fällen wird in den USA unter dem sogenannten *Alien Tort Statute* (ATS) rubriziert; darin ist vorgesehen, dass die »Distriktgerichte die originäre rechtliche Zuständigkeit für jegliche Aktion der Bürger betreffs eines Vergehens haben sollen, das unter Verletzung des Völkerrechts oder eines Vertrages mit den USA begangen wurde«. ¹⁶ Der erste Kongreß der USA wollte die nationalen Gerichtshöfe der USA dazu ermächtigen, Fälle hinsichtlich solcher Vergehen zu übernehmen, die die Interessen des Bundesstaats gegenüber Ausländern oder die Interpretation des internationalen Rechts betrafen.¹⁷ Heutzutage wird dieses Gesetz von Ausländern genutzt, amerikanische Firmen vor amerikanischen Gerichten für Menschenrechtsverletzungen im Ausland anzuklagen. Beispielsweise wurde eine Klage gegen Pfizer, eines der größten pharmazeutischen Unternehmen der Welt, eingereicht, in der es um Schäden ging, die nigerianische Kinder durch ein Antibiotikum im Versuchsstadium erlitten hatten, das ihnen ohne ihre Zustimmung, ohne zureichende Information und teilweise in absichtlich niedriger Dosierung verabreicht worden war.¹⁸

- Komplizenschaft

ATS-Verfahren sind bei einem US-Bundesgericht gegen einige der größten multinationalen Konzerne auch wegen ihrer mutmaßlichen Komplizenschaft bei Menschenrechtsverletzungen in aller Welt angestrengt worden. Ein neuerer, sehr bekannter Fall ist *Doe vs. Unocal*: Dort hat eine Gruppe burmesischer Dorfbewohner das US-Unternehmen Unocal und die französische Aktiengesellschaft Total wegen ihrer

¹⁴ Zum Begriff der Rechtfertigung siehe Forst 1999.

¹⁵ Vgl. neben anderen Zumbansen 2005.

¹⁶ Der *Alien Torts Claim Act* sieht vor, dass »district courts shall have original jurisdiction of any civil action for a tort only, committed in violation of the law of nations or a treaty on the United States«.

¹⁷ Wahrscheinlich zielte dies ursprünglich darauf ab, sicherzustellen, dass Piraten, die in den USA gefaßt wurden, von ihren ausländischen Opfern verklagt werden konnten, für die Schäden aufzukommen, und dass ausländische Diplomaten, die in den Vereinigten Staaten angegriffen wurden, in gleicher Weise die Bundesgerichte anrufen konnten.

¹⁸ *Abdullahi vs. Pfizer*, F. Supp. 2d, 2002 Dist. Lexis 17436 (17. Sept. 2002), auch einzusehen unter: <http://www.ca2.uscourts.gov/>, dann Fallname in Suchfeld eingeben; Vgl. auch Steinhardt 2003, S. 195.

Komplizenschaft mit der burmesischen Regierung bei sklaverei-ähnlichen Praktiken und anderen Menschenrechtsverletzungen bei einem *joint venture*-Projekt für eine Pipeline verklagt.¹⁹ Es ist interessant, dass der Fall *Unocal I* die Haftbarkeit weder auf die Behauptung stützte, dass die Firma Geschäftsbeziehungen mit einem Staat, der die Menschenrechte verletzt, unterhalten habe, noch darauf, dass das Unternehmen für das Handeln des Staates, mit dem er in einem *joint venture* zusammenarbeitete, haftbar sei. Vielmehr führte das Gericht vor allem einen Umstand an, unter denen ein privater Akteur dennoch als verantwortlich gelten kann: Dann nämlich, wenn die Firma Unrecht im engeren Sinne, das anhand von Verträgen und Gewohnheiten bestimmt werden kann, begeht.²⁰

- Politische Regelsetzung

Während Unternehmen sich – historisch gesehen – um Einfluss bei legislativen Verfahren bemühen mussten, sind sie inzwischen ein integraler Bestandteil im Prozess der Regelsetzung geworden, da sie das dringend benötigte Fachwissen und die praktische Erfahrung mitbringen.³⁶ Dies kann auch in der Europäischen Union beobachtet werden. Für die Unternehmen bestand ein Hauptzugang zur Gesetzgebung bislang allein darin, auf nationaler Ebene Lobbyarbeit zu betreiben, um auf diese Weise den Ministerrat wirksam zu beeinflussen, doch die Europäische Kommission hat ein Verfahren in umgekehrter Richtung eingeführt.³⁷ Sie strebt jetzt danach, die Firmen für die Position der Kommission zu gewinnen, um die Stellung der Kommission gegenüber Drittländern und EU-Mitgliedsstaaten, vermittelt über die Firmen, zu stärken. Die Unternehmen werden intensiv in Entscheidungen über den Handel und die Handelspolitik einbezogen, die die Menschenrechtsstandards betreffen.³⁸

- Selbstregulation

Es bestehen bereits eine ganze Reihe marktbasierter Initiativen, die Menschenrechte zu respektieren, bei denen Firmen durch ihr öffentliches Eintreten für die Menschenrechte in den Wettstreit um Absatz und Kapital treten und dadurch auf die Forderungen nach Verantwortlichkeit reagieren. Vorläufer dieser Maßnahmen sind die sogenannten *Sullivan-Prinzipien*, die 1977 erstmals formuliert wurden, und die einem freiwilligen Verhaltenscodex für Unternehmen, die in Südafrika unter dem Apartheid-Regime geschäftlich tätig waren, gleichkamen. Diese Prinzipien schrieben einen Arbeitsplatz ohne „Rassentrennung“, mit fairen Beschäftigungspraktiken und *affirmative action*-Programmen vor.²¹ Obwohl ihre Auswirkungen in Südafrika ungewiss blieben, dienten die Sullivan-Prinzipien als Modell für

¹⁹ 963 F. Supp. 880 (C. D. Cal.1997) (*Unocal I*), 110 F. Supp. 2d 1294 (C. D. Cal. 2000) (*Unocal II*), in Berufung, 2002 WL 31063976 (9th Cir. 2002). Für eine Übersicht sämtlicher Fälle, die in diesem Zusammenhang vom United States Court of Appeals for the Ninth Circuit getroffen wurden siehe <http://www.ca9.uscourts.gov/coa/newopinions.nsf>. / Offensichtlich ist es mittlerweile zwischen den Parteien zu einer außergerichtlichen Einigung gekommen (siehe Girion 2004).

²⁰ Vgl. Steinhardt 2003, S. 195.

³⁶ Zu den Prozessen des Regeln-Aufstellens in globalen Regulierungsnetzwerken vgl. Slaughter 2004 und Schepel 2005.

³⁷ Vgl. Woll 2006.

³⁸ Zum Wert fortgeschrittener Formen kooperativen Experimentierens in der Administration, das zu kreativen Problemlösungen führt, vgl. den Artikel von Joerges/Neyer 1997.

²¹ Steinhardt 2003, S. 180.

ähnliche Aktivitäten: die Prüfung und Verifizierung sozialer Verantwortlichkeit, einseitige Verhaltenskodizes und ›für die Menschenrechte sensibilisierte‹ Produktlinien und Marken – Starbucks etwa bietet ›fair trade‹-Kaffee an, Chiquita übernahm einen von Unabhängigen aufgestellten Sozial- und Umweltstandard für seine Bananenfarmen in Lateinamerika und der *World Diamonds Council* hat den ›Kimberley Process‹ entwickelt, ein Protokoll, das sicherstellt, dass mit den Profiten aus dem Verkauf von Edelsteinen keine Regierungen oder paramilitärischen Truppen unterstützt werden, die die Menschenrechte verletzen. Ein prominentes Beispiel für einen Pakt zwischen privaten kollektiven Akteuren und einem öffentlichen Akteur (in diesem Falle die Vereinten Nationen) ist der sogenannte *Global Compact*, den Kofi Annan im Januar 1999 ins Leben gerufen hat. Neben dem UN-Hochkommissariat für Menschenrechte, der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und Vertretern des Umweltschutzprogramms der UN nahmen ungefähr 50 Unternehmen daran teil, darunter Nike, Shell, BP Amoco und Rio Tinto. Die Übereinkunft sieht vor, dass die Unternehmen auf der *Global Compact*-Internetseite an die Öffentlichkeit treten müssen, und dort ihre Fortschritte bei der Durchsetzung von Menschenrechten, Arbeitsstandards und Umweltschutz beschreiben müssen. Im Gegenzug dürfen sie in ihrer Werbung ein UN-Logo benutzen.²²

Eine entscheidende Frage in diesem Zusammenhang ist, warum Unternehmen freiwillige Verhaltenskodizes überhaupt akzeptieren. Untersuchungen zu diesem Thema erkennen eine sehr eigennützige Ursache dafür: Dies geschieht nicht alleine aus Profitmaximierung, sondern ist auch eine Antwort auf die Risiken, die mit Zivilprozessen und Konsumentenboykotten verbunden sind.²³ Ökonomische Rationalität wird nicht durch moralische Normen oder einen praktischen Diskurs ersetzt, und man kann auch nicht erwarten, dass die Unternehmen sich zu Akteuren wandeln, die primär von moralischen Erwägungen geleitet werden. Vielmehr erzeugt ein normativ eingefärbter Kontext einen Druck, der zu einer bedeutsamen Variablen der rationalen Kalkulation wird. Ein Weg, diesen Druck aufrechtzuerhalten, ist es, die Unternehmen an ihren Versprechungen zu messen, und es öffentlich zu machen, wenn sie diese nicht erfüllen, da sie ihre Versprechen nicht ableugnen können, ohne an Glaubwürdigkeit zu verlieren. Man könnte sagen, dass sie sich ›in moralische Verpflichtungen hineingeredet haben‹ und sich in (ihren eigenen) moralischen Standards verfangen haben, wodurch sie gleichzeitig auch die Erwartungen an sie hochgeschraubt haben.²⁴ Paradoxerweise ist es gerade das Misstrauen vieler NGOs gegenüber diesen neuen Formen der *governance*, das das öffentliche Bewusstsein wachhält und das den notwendigen Druck auf die Unternehmen aufrechterhält.

Der Kollektive-Akteur-Ansatz, so sollte deutlich geworden sein, ist nicht hochfliegend idealistisch, sondern besitzt seine Grundlagen in einer Vielzahl von Phänomenen in der „nicht-idealen Theorie“. Es hat Entwicklungen im internationalen Recht und einige außerrechtliche Arrangements gegeben, die so verstanden werden können, dass sie ein institutionelles Rahmenwerk schaffen, das die Reform der ungerechten globalen Ordnung befördert, indem ein *Rechtfertigungsdruck* erzeugt wird. Diese institutionellen Anreize zur

²² Vgl. für eine kritische Einschätzung des *Global Compact* den Beitrag von Andrew Kuper 2005 und auch „Saubere Sprüche, dreckige Hände“, Publikation der NGO „Erklärung von Bern“ 2006, <http://www.evb.ch/p5399.html>.

²³ Conzelmann/Wolf 2007.

²⁴ Vgl. Risse 2000, Risse/Ropp/Sikkink 1999. Für eine ›Anthologie‹ der Erfolge freiwilliger Kodizes vgl. Hartmann/Arnold/Wokutch 2003.

Rechtfertigung ebenso wie die wachsende internationale juristische Kontrolle zwingen Unternehmen, sich vermehrt um eine menschenrechtskompatible Unternehmenspolitik zu bemühen. Durch die Verdichtung der Regierungsnetzwerke, der transnationalen Regelwerke und der freiwilligen Regulierungen, die auf die Einhaltung von Menschenrechtsstandards drängen, kann auch die weltweite arbeitsbedingte Armut zurückgedrängt werden.

3. Das Problem legitimen transnationalen Regierens

Das Bild, das sich bislang ergeben hat, zeigt, dass die Leistungsfähigkeit des internationalen Rechts, die grenzüberschreitenden Aktivitäten der TNCs angemessen zu reglementieren, zwar noch beträchtlich hinter der sozialen und ökonomischen Realität globalisierter Produktion und globalisierten Handels zurückbleibt. Trotz der fragmentarischen und offensichtlich schwachen Regulierungsstruktur gibt es jedoch andererseits ein Potential für ein langsames Auskristallisieren neuer umfassender internationaler Menschenrechtsnormen, die die transnationalen Unternehmen und andere ökonomische Akteure in spezifischer Weise verpflichten. Regime der "Unternehmensverantwortung"²⁵ sind auf globaler, aber auch regionaler Ebene entstanden.²⁶ Es sind eine Reihe Versuche unternommen worden, den juristischen Status von Unternehmen auszuweiten, darunter derjenige der UN-Unterkommission für die Beförderung und den Schutz der Menschenrechte, die „Normen zur Verantwortung transnationaler Konzerne und anderer Unternehmen in Hinblick auf die Menschenrechte“ billigte.²⁷ Sie legen die Pflichten von Unternehmen fest, die Durchsetzung der Menschenrechte zu respektieren, zu garantieren und zu befördern – unter spezieller Berücksichtigung der Rechte von Konsumenten und Arbeitnehmenden, des Umweltschutzes und der nationalen Souveränität. Ein Resultat der Zusammenkünfte dieser Kommission war der Vorschlag, transnationale Unternehmen als vollwertige juristische Personen zu definieren. Dies solle in Analogie zum Status natürlicher Personen geschehen, insofern diese Entitäten demnach sowohl Rechte als auch Pflichten haben.⁴⁶ Dies würde in der Tat ein Meilenstein im Wirtschaftsrecht darstellen. Doch aus der Perspektive der Demokratietheorie muss man anzweifeln, ob der Status von transnationalen Unternehmen tatsächlich in jeder Hinsicht so stark erweitert werden sollte.

Wenn wir davon ausgehen, dass diese neuen Verfahren der sogenannten *soft governance* eine große gesellschaftliche Reichweite besitzen, müssen wir auch ihre demokratische Legitimation untersuchen.⁴⁷ In der *governance theory* stoßen wir auf die weitverbreitete Voraussetzung, dass das Individuum international nicht länger der politische Hauptakteur, sondern bestenfalls einer unter vielen kollektiven Akteuren wie Nichtregierungsorganisationen, transnationalen Regierungsorganisationen und transnationalen Unternehmen ist. Während eine *common sense*-Moral einen Großteil der

²⁵ Siehe Steinhardt 2003, S. 180; Braithwaite/ Drahos 2000, S. 488-450.

²⁶ The Commission in the European Communities beispielsweise verfasste ein "Green Paper" mit dem Titel "Promoting a European Framework for Corporate Social Responsibility"; die diesem Papier unterliegenden Annahmen wurden in einem Kommentar im Juli 2002 näher ausgeführt in: "Communication Concerning Corporate Social Responsibility: A Business Contribution to Sustainable Development." <http://eur-lex.europa.eu> (2001) 366, July (final) and (2002) 347, July.

²⁷ Vgl. Weissbrodt/Kruger 2003. Der vollständige Text ist auch erhältlich unter: [http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.Sub.2.2003.12.Rev.2.En?Opendocument](http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.Sub.2.2003.12.Rev.2.En?Opendocument).

⁴⁶ Weissbrodt/Kruger 2003.

⁴⁷ Vgl. zu dieser Prämisse die – in anderer Hinsicht sehr unterschiedlichen – Theorien bei Habermas 1992, Joerges/Vos 1999 und Nickel 2007.

Pflichten dem Individuum auferlegt, bevorzugt eine *common sense*-Theorie des Regierens den kollektiven Akteur als den entscheidenden politischen Akteur auf internationaler Ebene. Man kann sich fragen, ob die politische Partizipation kollektiver Akteure, analog zur politischen Selbstbestimmung des Individuums, nicht eher problematisch ist. Schließlich haben wir festgestellt, dass der kollektive Akteur enorme Fähigkeiten besitzt, zur Entstehung eines dichten Netzwerks bindender Regeln und Kontrollen beizutragen und damit letztlich die Respektierung der Menschenrechte zu befördern. Ergibt sich aus den Verpflichtungen, die Menschenrechte zu respektieren, nicht zugleich ein Recht auf politische Partizipation der kollektiven Akteure?

Mit der zuvor skizzierten privaten Selbstregulierung sehen wir uns einem Paradox gegenüber. Wenn das normative Ideal politischer Partizipation auf internationalem Niveau in die Realität umgesetzt wird, kann dies leicht *seine ursprüngliche Absicht zerstören*: Wenn internationale Reglementierungen von privaten kollektiven Akteuren beschlossen werden, die Entscheidungen gemäß ökonomischer Rationalität treffen, und nicht von demokratisch legitimierten Vertretern, die die Interessen ihrer Wähler zum Ausdruck bringen, dann wird ein fundamentales Prinzip der Demokratie in sein Gegenteil verkehrt: Die verfassungsmäßige gesetzgebende Gewalt des Volkes, der alle anderen Gewalten, Personen und Vereinigungen unterworfen sein sollen, wird nicht länger die höchste Gewalt sein, und wir sehen uns der Gefahr gegenüber, dass private Selbstregulierung zu einem Instrument weiterer Selbstermächtigung der ohnehin schon Mächtigen werden wird. Dies wird das private ›weiche‹ Recht stärken und zu einer Pluralisierung von Arbeitsstandards führen, da Unternehmen ihre eigenen normativen Regelsysteme schaffen. Die Festlegung von Normen durch die ILO – das sollte man nicht vergessen – muss universelle Normen respektieren, während Unternehmen dies nicht müssen.

Ein weiterer Vorbehalt gegenüber den beschriebenen, neuen Formen der Selbstregulierung drängt sich auf. Unternehmen lernen ebenso, dieses Spiel zu spielen. Die Arbeitsbedingungen in manchen Teilen der Welt haben sich verbessert, aber man kann die Tatsache nicht übersehen, dass selbstaufgelegte Beschränkungen häufig den Charakter reiner ›Menschenrechtsrhetorik‹ haben. So wurde z. B. Nike, ein prominentes Mitglied des *Global Compact*, von dem amerikanischen Arbeitsrechtsaktivisten Mark Kasky wegen falscher oder irreführender Behauptungen in seiner Werbung verklagt. Nike hatte angenommen, die Arbeitsbedingungen in den Betrieben seiner Subunternehmer hätten sich verbessert – eine Vermutung, die nicht zutraf, wie Kasky sagte. Im September 2003 – einen Monat, nachdem die Klage erhoben worden war – stimmte Nike einer außergerichtlichen Vereinbarung zu und bezahlte 1,5 Mio. Dollar an eine *fair trade*-Organisation; Nike hatte sich in einer Erklärung dazu verpflichtet, die Freiheit der Meinungsäußerung voll und ganz zu schützen.²⁸

Private und *private-public* Selbstregulierung mögen das beste sein, was wir im Augenblick tun können, um die Menschenrechte zu verwirklichen und um Kontrolle über transnationale Unternehmen auszuüben; dies könnte *eine* Strategie aus einem ganzen Bündel von Strategien sein, die dazu beitragen können, eine normative Umgebung dafür zu schaffen, einen ›Rechtfertigungsdruck‹ gegenüber diesen Unternehmen aufrechtzuerhalten.

²⁸ Greenhouse 2003.

Nur durch die Beteiligung derjenigen, die von Menschenrechtsverletzungen betroffen sind, können wir zu legitimen internationalen Regeln kommen, die für kollektive Akteure verbindlich sind. Durch diesen externen Druck müssen sie sich in ihren jeweiligen speziellen Kompetenzbereichen an der Verwirklichung der Menschenrechte weit ernsthafter beteiligen.

Auch wenn die Entwicklung eines gerechteren internationalen Regelsystems womöglich am ehesten über die Entwicklung eines institutionellen Rechtfertigungskontextes zu erwarten ist, müssen wir dennoch vorsichtig sein, da nicht alle Initiativen zur privaten Selbstregulation mit Blick auf die demokratische Legitimation erstrebenswert oder legitim sind.

Literatur

- Alston, P.: The "Not-a-Cat-Syndrome": Can the International Human Rights Regime Accommodate Non-State Actors? In: *Non-State-Actors and Human Rights*, hg. von P. Alston, Oxford 2006, 3-37.
- Beck, U./ Giddens A./ Last S.: *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Cambridge 1997, [dt. Übers.: *Reflexive Modernisierung. Eine Kontroverse*, Frankfurt am Main 1996].
- Braithwaite, J./Drahos, P. : *Global Business Regulation*, Cambridge 2000.
- Conzelmann, T. and Wolf, K. D.: Normative Entrepreneurs? Accession to and Compliance with Private Codes of Conduct. In: *Transnational Private Governance in the Global Political Economy*, hg. von J.-C. Graz/ A. Nölke. London 2007 (im Erscheinen).
- Erklärung von Bern: *Saubere Sprüche, dreckige Hände*, hg. von „Erklärung von Bern“, Zürich 2006, <http://www.evb.ch/p5399.html> (letzter Zugriff 30.01. 2007).
- Fischer, J. M./Ravell, M.: Responsibility for Consequences. In: *Perspectives on Moral Responsibility*, hg. von J. M. Fischer/ M. Ravizza. Ithaca 1993, 322-349.
- Forst, R.: Das grundlegende Recht auf Rechtfertigung. Zu einer konstruktivistischen Konzeption von Menschenrechten. In: *Recht auf Menschenrechte. Menschenrechte, Demokratie und internationale Politik*, hg. von Hauke Brunkhorst/Wolfgang R.Köhler/Matthias Lutz-Bachmann, Frankfurt/M. 1999, 66-106.
- Girion, Lisa, Unocal to Settle Rights Claims, Los Angeles Times, 13. Dec. 2004.
- Global Employment Trends Brief, January 2007: <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/global.htm> (letzter Zugriff 19.02. 2007)
- Gray, J.: Hayek on Liberty, Rights, and Justice. In: *Ethics* 92, 1981, 73-84.
- Green, M.: Institutional Responsibility for Moral Problems. In: *Global Responsibilities. Who must deliver on human rights?*, hg. von A. Kuper. New York, Oxon 2005, 117-135.
- Greenhouse, L.: The Supreme Court: Advertising; Nike Free Speech Case is Unexpectedly Returned to California. In: *New York Times*, 2003, June 27.
- Habermas, J.: *Faktizität und Geltung, Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates*. Frankfurt am Main 1992.
- Hartman, L. P./Arnold, D. G./Wokutch, R. E. (eds.): *Rising Above Sweatshops. Innovative Approaches to Global Labor Challenges*. Westpor,Connecticut/London 2003.
- Hayek, F. A. von: Law, Legislation and Liberty. Vol 2: *The Mirage of Social Justice*, London, Chicago 1976.
- Joerges, C./Neyer, J.: From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Process: The Constitutionalisation of Comitology, In: *European Law Journal* 3, 1997, 273-299.
- Joerges, C. /Vos, E.: *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*, Oxford 1999.

- Koenig-Archibugi, M.: Transnational Corporations and Public Accountability. In: *Government and Opposition* 39, 2004, 234-259.
- Kuper, A.: Redistributing Responsibility. The UN Global Compact with Corporations, *Real World Justice. Grounds, Principles, Human Rights and Social Institutions*, hg. von T. Pogge/ A. Follesdal, Dordrecht 2005, 359-381.
- Lim, Linda Y.C.: *The Globalization Debate: Issues and Challenges*. Geneva 2001, International Labor Organization.
- Luhmann, N.: *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, Frankfurt am Main 1998.
- McBarnet, D.: Human Rights, Corporate Responsibility and the New Accountability, In: *Human Rights and the Moral Responsibilities of Corporate and Public Sector Organizations*, hg. von T. Campbell/S. Miller . Dordrecht 2004, 63-81.
- Nickel, R.: Participatory Transnational Governance, In: *Constitutionalism, Multilevel Trade Governance and Social Regulation*, hg. von Ch. Joerges/ E.-U. Petersmann. Oxford 2007, 209-251.
- Polanyi, K.: *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of our Time*, Boston (2001 [1944]).
- Risse, T.: "Let's Argue!": Communicative Action in World Politics, In: *International Organization* 54, 2000, 1-39.
- Risse, T./ Ropp, S./Sikkink, K., (eds.), *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*. Cambridge 1999.
- Schepel, H.: *The Constitution of Private Governance. Product Standards in the Regulation of Integrating Markets*, Oxford 2005.
- Slaughter, A.-M.: *A New World Order*, Princeton 2004.
- Smith, A.: *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, ed. by R. H. Campbell, A.S. Skinner and Todd, W.B., Oxford 1976 [1776], (=The Glasgow Edition of the Work and Correspondence of Adam Smith.)
- Steinhardt, R. G.: The New Lex Mercatoria. In: *Non-State-Actors and Human Rights*, hg. von P. Alston, Oxford 2003, 177-227.
- Weissbrodt, D. and Kruger, M. (2005), Human Rights Responsibilities of Businesses as Non-State Actors, In: *Non-State-Actors and Human Rights*, ed. by P. Alston. Oxford 2005, 315-351.
- Woll, C.: Trade Policy Lobbying in the European Union: Who Captures Whom? MPIfG Working Paper 06/7, 2006, <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp06-7/wp06-7.html>
- World Employment Report 2004-05, <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/wer2004.htm> (letzter Zugriff 19.02.2007).
- Zumbansen, P.: The Conundrum of Corporate Social Responsibility: Reflections on the Changing Nature of Forms and States. In: *Transboundary Harms: Lessons from the Trail Smelter Arbitration*, ed. by R. Miller/ Bratspies, R. Cambridge 2005, 245-254.

