Nueva Sociedad Sonderheft, Dezember 2016
ISSN: 0251-3552, **<www.nuso.org>**.

Menschenrechte im Kontext einer globalisierten Wirtschaft

Eine dringende Frage in der internationalen Debatte

Gonzalo Berrón

Die stark assimetrische Machtverteilung zwischen Wirtschaftsunternehmen und Bevölkerung bzw. Staat führt zur Verletzung von Menschenrechten. Der vorliegende Artikel analysiert diesen Kontext und betont die Bedeutung des Themas »Menschenrechte und Wirtschaft«, bei dem es im Kern um eine Beschränkung des extremen und ungleichen Zugriffs auf Gemeingüter geht sowie um die Förderung eines Rechtssystems, das Menschen effektiv schützt.

Einleitung

»Menschenrechte und Wirtschaft« ist kein neues, aber ein drängendes Thema. Es ist zentral für die Kritik an der entfesselten kapitalistischen Globalisierung, einer nicht nachhaltigen sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung. Im Kern geht es um eine Beschränkung der exzessiven und ungleichen Aneignung von Gemeingütern und natürlichen Ressourcen und um die Förderung eines Rechtssystems, das die Menschen (insbesondere diejenigen, die eigentlich nur noch ihre Würde zu verteidigen haben), ihr Lebensrecht und damit unser aller Leben schützt.

Gonzalo Berrón: Er promovierte an der Universität São Paulo (USP) in Politikwissenschaften. Er ist Programmkoordinator bei der Friedrich-Ebert-Stiftung in Brasilien und Mitglied des Aktivistenkollektivs Grupo Vigência.
Schlagwörter: Globaler Pakt (Global Compact), Leitprinzipien, Menschenrechte, transnationale Konzerne, Brasilien.
Originalversion: Dieser Artikel wurde in *Nueva Sociedad* Nr. 264, 7-8/2016, veröffentlicht. Übersetzung: Tim Jack. Revision: Thilo Papacek.

Abstrakte Worte, die für eine harte und uns nahe Realität stehen. Es geht um Verbrechen gegen das Leben und gegen die Umwelt, um menschenunwürdige Lebensbedingungen, um Verstöße gegen die Gewerkschaftsfreiheit, gegen Konsumentenrechte und gegen das Recht auf Gesundheit, um Sklaverei. Für all diese Straftaten sind Unternehmen direkt oder indirekt verantwortlich, entweder durch ihr Handeln oder durch ihre Versäumnisse.

In der Nacht zum 3. März 2016 wurde Bertha Cáceres, die Leiterin des Dachverbandes indigener Organisationen in Honduras COPINH (Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas de Honduras), von vier Männern in ihrem Haus ermordet. Der mexikanische Aktivist Gustavo Castro, der zu dieser Zeit bei ihr war, wurde durch einen Streifschuss am rechten Ohr verletzt. Am 2. Mai nahm die Polizei von Honduras vier Verdächtige fest. Zwei von ihnen sind oder waren Mitglieder der Sicherheitskräfte Honduras. Die anderen beiden haben Verbindungen zum Unternehmen DESA, welches das Wasserkraftwerk Agua Zarca am Gualcarque baut. Gegen dieses Projekt hatten sich Cáceres und ihre Mitstreiter_innen zur Wehr gesetzt[1]. Obwohl Cáceres die Investoren des Projektes, die Zentralamerikanische Bank für Wirtschaftsintegration (BCIE, Banco Centroamericano de Integración Económica), Finnfund und die Niederländische Entwicklungsbank (FMO) auf Gewalt und Menschenrechtsverletzungen im Umfeld des Projekts aufmerksam machte, setzten diese die Finanzierung fort, selbst nach dem Tod von Cáceres. Heute werden sie als mitverantwortlich für die Gewalt in der Region angesehen.

Am 22. März 2016 wurde der Aktivist Sikhosiphi Radebe, genannt Bazooka, der sich gegen ein Bergbauprojekt in Mdatya, Amadiba, in Südafrika engagierte, vor den Augen seines jüngsten Sohnes in seinem Haus ermordet. Bazooka war Leiter des Krisenkomitees Adadiba (ACC, Adadiba Crisis Comittee), das sich gegen den Abbau von Schwermetallen in Xolobeni an der Westküste des Landes engagiert. Eine Tochtergesellschaft des australischen Bergbauunternehmens Mineral Commodities Limited (MRC) leitete das Projekt. Der Mord hatte eine lange und gut dokumentierte Vorgeschichte von Konflikten mit der betroffenen Bevölkerung, deren Sorgen nie berücksichtigt wurden.

1. SOA Watch: »4 arrested for murder of Berta Cáceres in Honduras« in <http://soaw.org/about-us/equipo-sur/263-stories-from-honduras/4398-4-arrested-for-murder-of-berta-caceres-in-honduras>.

Als am 5. November 2015 der Damm eines Absetzbeckens der Mine Samarco (Vale/BHP Billiton) brach, wurden die Brasilianer_innen Opfer der schlimmsten Umweltkatastrophe in der Geschichte des Landes. Das Unglück verursachte kaum bezifferbare Schäden in den Bundesstaaten Minas Gerais, Espírito Santo und Bahia. Den Verantwortlichen für das Unglück, das mindestens 17 Todesopfer forderte und eine Schlammlawine erzeugte, die den Fluss Rio Doce verfärbte und sich bis zur Küste des Bundestaats Espirito Santo ergoss, drohen Gefängnisstrafen von ein bis fünf Jahren.

Am 24. April 2013 stürzte in Bangladesch ein als Rana Plaza bekanntes achtstöckiges Gebäude ein. Bei dem Unglück kamen 1.127 Arbeiter_innen ums Leben. In dem Gebäude hatten verschiedene unabhängige Nähfabriken ihren Sitz, die als Zulieferer von Marken wie Benetton, The Children's Place, Primark, Monsoon, DressBarn und H&M produzierten. Warnungen über Risse an den Wänden wurden noch kurz vor der Katastrophe ignoriert. Die Mehrheit der Opfer waren Frauen. Teilweise starben sie zusammen mit ihren Kindern, die auf dem Gelände betreut wurden.

Am Morgen des 3. März 1984 entwichen in einer Pestizidfabrik von Union Carbide (das Unternehmen wurde später von Dow Chemicals aufgekauft) im indischen Bhopal toxische Gase. Das Gas tötete 3.000 Menschen sofort, geschätzte 10.000 starben aufgrund der indirekten Konsequenzen des Unglücks und rund 150.000 Menschen leiden bis heute an den Spätfolgen. Einsparungen hatten zu den Sicherheitsmängeln in der indischen Fabrik geführt, die letztlich in die Katastrophe mündeten, dennoch weist Union Carbide bis heute jedwede Verantwortung von sich. Die Katastrophe von Bhopal ist, ebenso wie die Morde an den Ogoni Nigerias, ein paradigmatischer Fall und steht beispielhaft für das Thema, dem dieser Artikel gewidmet ist.

Geschichtlicher Rückblick

Schwerwiegende Verletzungen fundamentaler Rechte, wie in den hier genannten Fällen, erregen spätestens seit den 1970er Jahren die Aufmerksamkeit von Forscher_innen und staatlichen Institutionen, die sich mit internationalen Beziehungen beschäftigen. Joseph Nye[2] zufolge war das Vorgehen der International Telephone and Telegraph Company in Chile

2. J. Nye: »Multinationals: The Game and the Rules: Multinational Corporations in World Politics« in *Foreign Affairs*, 10/1974.

Schwerwiegende Verletzungen fundamentaler Rechte durch transnationale Konzerne erregen seit den 1970er Jahren die Aufmerksamkeit internationaler Organisationen

1973 Auslöser dafür, dass der US-Senat und selbst die UNO begannen, sich mit den Auswirkungen des Handelns von transnationalen Konzernen auf die Menschenrechte, der Rolle transnationaler Konzerne in den von einer Kommission des US-Senats aufgedeckten Korruptionsskandalen und den entsprechenden Auswirkungen auf die Demokratie zu beschäftigten. Joseph Nyes grundlegender Artikel handelt von der Arbeit einer von der UNO etablierten »Gruppe bedeutender Persönlichkeiten« (Eminent Persons Group), deren abschließender Bericht zur Gründung des ersten Zentrums der Vereinten Nationen für transnationale Unternehmen (United Nations Centre on Transnational Corporations) führte. Das Zentrum sollte transnationale Konzerne überwachen, Informationen und Beratung anbieten und Möglichkeiten für eine multilaterale Vereinbarung, möglicherweise in der Form eines Verhaltenskodex, sondieren. Der Vorschlag verlief jedoch im Sande und das Zentrum wurde im Kontext der internationalen ökonomischen und politischen Umwälzungen der 1980er und 1990er Jahre schließlich 1993 aufgelöst. Viele seiner Monitoring-Funktionen wurden später von der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) übernommen.

Aus dieser Zeit stammt auch die Initiative der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) für die »Dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik«. Im Vergleich zu einem Abkommen schien dieses nichtbindende Format diplomatischer und weniger »aggressiv« als der vom Zentrum vorgeschlagene Verhaltenskodex[3].

Tatsächlich wandelte sich mit dem »Konsens von Washington« und dem Siegeszug des Neoliberalismus der zuvor stärker regulatorisch ausgerichtete Vorschlag der UNO, der auf der Idee eines multilateral ausgehandelten Verhaltenskodex basierte, zu einem stärker auf »Freiwilligkeit« beruhenden und multinationalen Konzernen freundlicher gesinnten Mechanismus. Es war der damalige Generalsekretär der UNO, Kofi Annan, der 1999 gemeinsam mit dem Weltwirtschaftsforum in Davos den Global Compact ins Leben rief. Dieser beruht auf zehn freiwilligen Prinzipien für internationale

3. UN Intellectual History Project: »The UN and Transnational Corporations«, Briefing Note Nr. 17, Juli 2009.

Unternehmensverantwortung und deckt Themen wie Menschenrechte, Arbeits- und Umweltrecht sowie Korruption ab[4]. Heute, 17 Jahre später, haben 12.000 Konzerne und Einrichtungen aus 170 Ländern den Global Compact unterschrieben[5]. Damit erweist sich eine Initiative als höchst erfolgreich, welche die soziale Verantwortung der Unternehmen (*corporate social responsibility)* zwar betont, von Menschenrechtsverteidiger_innen aber vehement als bloße Unternehmenswerbung kritisiert wird. Die von Unternehmen tatsächlich verursachten sozialen, ökologischen oder ökonomischen Kosten werden dabei so gut wie nie kompensiert[6]. Die genannten Zahlen signalisieren eine hohe Bereitschaft der Unternehmen, sich bei der Verbesserung von Sozial- und Arbeitsstandards, der Menschenrechtslage und im Kampf gegen die Korruption zu engagieren. Es zeigt sich jedoch, dass die tatsächliche Wirkung dieser Initiative viel zu wünschen übrig lässt.

Auch rund 380 brasilianische Firmen sind dem Global Compact beigetreten. Beispielsweise in Korruptionsfällen war dies allerdings völlig bedeutungslos. So haben Unternehmen wie Odebrecht, Engevix, Petrobras und Camargo Corrêa den Pakt unterschrieben, obwohl sie in Bestechungsaffären verwickelt sind und dies auch zugegeben haben. Dies sagt bereits viel über das Engagement dieser Unternehmen aus. Dennoch brauchen sie deshalb keine Konsequenzen vonseiten des Global Compact zu befürchten. Die letzte Sitzung der Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der Korruption fand im Dezember 2013 statt. Es war ein Moment der Reflektion über das Erreichte und über Kampagnen wie *Corrupção Zero*, jedoch wurden keine konkreten Sanktionen vorgeschlagen. Die schlimmste Strafe, die verhängt werden kann, ist der Ausschluss aus dem Pakt. Dazu kommt es nach Angaben des Global Compact Office meist, wenn Unterzeichnende keine Fortschritte bei der Umsetzung der zehn Prinzipien melden. In einer Pressemeldung des Global Compact Office aus dem Jahr 2012 wird schließlich bedauert, dass trotz der hohen Zahl von Unterzeichnern »die große Mehrheit der Unternehmen in der Welt bisher keine verbindlichen Zusagen in Bezug auf die universellen Prinzipien gemacht hat und so den Bestrebungen für mehr Nachhaltigkeit im Wege steht«[7].

---

4. Siehe <www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles>.
5. Siehe <www.unglobalcompact.org/what-is-gc>.
6. Peter Utting und José Carlos Marques (Hg.): »Corporate Social Responsibility and Regulatory Governance: Towards Inclusive Development?«, UNRISD / Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2010.
7. Vgl. »UN Global Compact Has Expelled Over 3.000 Companies« in *United Nations Global Compact*, 9.2.2012, <www.unglobalcompact.org/news/188-02-09-2012>.

In den frühen 2000er Jahren entstand als Gegenbewegung zum Global Compact und ebenfalls innerhalb der UNO eine Initiative für stärkere Normen

In den frühen 2000er Jahren entstand als Gegenbewegung zum Global Compact und ebenfalls innerhalb der UNO eine Initiative für stärkere Normen, dieses Mal jedoch mit direktem Bezug auf die Menschenrechte. Offiziell hießen sie »Normen der Vereinten Nationen für die Verantwortlichkeiten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte« (Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights). Im Genfer Jargon waren sie einfach als »die Normen« bekannt. Ausgehandelt wurden sie zwischen August 1998 und August 2003 von einer Gruppe von Mitgliedern der in der UN-Menschenrechtskommission angesiedelten Unterkommission zur Förderung und zum Schutz von Menschenrechten (Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights). Im August 2003 nahm die Unterkommission die Normen an und empfahl die Etablierung einer zwischenstaatlichen Gruppe, die mit ihrer Aushandlung und Umsetzung betraut sein sollte. Diese Initiative verlief zwar im Sand, war aber dennoch ein bedeutender Fortschritt und definierte auf gewisse Weise den Rahmen unserer aktuellen Debatten. Aber die »Normen« wären für Staaten zu einem Grad bindend gewesen, den sie nicht hätten erfüllen können. Viele Staaten lehnten sie ab, entweder weil zahlreiche transnationale Konzerne dort ihren Sitz hatten oder weil sich auf ihrem Territorium gerade transnationale Unternehmen entwickelten – in Ländern wie Brasilien, Indien, China und ab Ende der 1990er Jahre auch in Russland waren neue transnationale Konzerne im Entstehen begriffen.

Mit dem Aus der »Normen« war das Thema allerdings keineswegs vom Tisch. Ganz im Gegenteil blieb es weit oben auf der Agenda, die Oberhand gewann aber eine »nicht bindende« Ausrichtung. John Ruggie, der österreichische Harvard-Professor, der schon Kofi Annan bei der Ausarbeitung des Global Compact beraten hatte, wurde 2005 erneut vom Generalsekretär der UNO angefragt und als Sonderbeauftragter für Menschenrechte und transnationale Unternehmen berufen. Er sollte die bisherige Debatte analysieren, Bilanz ziehen und einen Vorschlag für das weitere Vorgehen zur Annahme durch die UNO entwickeln. Ruggie arbeitete an diesem Vorschlag, beriet sich weltweit mit zahlreichen Akteuren aus der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft und legte dem Menschenrechtsrat der UNO 2008 schließlich seinen Vorschlag vor: den UN Protect, Respect and Remedy Framework. Der Rat nahm seinen Bericht an und verlängerte Ruggies Mandat für weitere drei Jahre, um ihm Zeit

zu geben, Empfehlungen zur Umsetzung seines Vorschlags zu entwickeln. Als Ergebnis seiner Arbeit wurden 2011 die »Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte: Umsetzung des UN Protect, Respect and Remedy Framework« angenommen. Mit der Billigung der Leitprinzipien durch den Rat wurde auch eine Arbeitsgruppe gegründet, um sie bekannt zu machen und zu bewerben. Zu diesem Zweck wurden Länderbesuche anberaumt, um die Situation von Wirtschaft und Menschenrechten vor Ort zu untersuchen (im Dezember 2015 besuchten Mitglieder der Gruppe Brasilien) und um die Entwicklung Nationaler Aktionspläne voranzutreiben. Diese wurden als das geeignetste Mittel für mehr Verbindlichkeit der Länder im Umgang mit den Leitprinzipien gesehen.

Die letzte Runde

Hier endet die Geschichte allerdings nicht. Zivilgesellschaftliche und universitäre Gruppen, die der von Ruggies Gruppe präsentierten Lösung nicht zustimmten und dem von ihm vorgeschlagenen »Pragmatismus der Prinzipien«[8] nichts abgewinnen konnten, bestanden weiterhin auf der Notwendigkeit verbindlicher Pflichten für transnationale Unternehmen im internationalen Kontext. Im September 2013 griffen Ecuador und Südafrika in einer von mehr als achtzig Ländern unterschriebenen Erklärung diese Kritik auf und verwiesen auf die Dringlichkeit eines derartigen Instruments. »Die steigende Zahl von Menschenrechtsverletzungen durch transnationale Unternehmen mahnt uns, Fortschritte bei der Entwicklung eines rechtsverbindlichen Instruments zur Regulierung dieser Unternehmen zu machen und den Opfern solcher Menschenrechtsverletzungen, die von transnationalen und anderen Unternehmen begangen werden, Schutz, Gerechtigkeit und angemessene Wiedergutmachung zugänglich zu machen«[9].

Im Rahmen der Erneuerung des dreijährigen Mandats der Arbeitsgruppe zu Wirtschaft und Menschenrechten beschleunigten sich zwischen September und Juni 2014 die Ereignisse. Zu diesem Zeitpunkt initiierte eine Gruppe von Staaten unter Führung von Ecuador und Südafrika gemeinsam mit einer breiten Koalition zivilgesellschaftlicher Organisationen im Rahmen

8. J.G. Ruggie: »Regulating Multinationals: The UN Guiding Principles, Civil Society, and International Legalization« in César Rodriguez-Garavito (Hg.): *Business and Human Rights: Beyond the End of the Beginning*, Brill, Leiden, 2015, S. 3.
9. Erklärung einer Gruppe von Ländern während der 24. Sitzungsperiode des Menschenrechtsrats, Allgemeine Debatte, Artikel 3 (Transnational Corporations and Human Rights), Genf, September 2013.

der Treaty Alliance eine starke Kampagne, die für den Rat ein Mandat zur Entwicklung eines Vertrages anstrebte. Anstatt mit einem technischen Vorschlag die Unterstützung des Rates zu suchen, schlugen sie die Entwicklung einer zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe vor. Sie sollte gemeinsam mit den Staaten ein Rechtsinstrument aushandeln, um bei Fragen, die Menschenrechte und Wirtschaft betreffen, ein verbindliches Instrument im internationalen Recht zu schaffen. Den Ländern, die für eine Verlängerung des Mandats der Arbeitsgruppe zu Wirtschaft und Menschenrechten waren, gelang es nicht, einen Resolutionsentwurf einzubringen, der die unterschiedlichen Strömungen im Rat berücksichtigte. Als Reaktion brachten die Verfechter einer multilateralen Aushandlung eines Vertrags eine eigene Resolution ein. Im Juni 2014 nahm der Rat dann im Konsens sowohl die Resolution zur Erneuerung des Mandats der Arbeitsgruppe zu Wirtschaft und Menschenrechten an wie auch die Resolution zur »Entwicklung eines verbindlichen internationalen Rechtsinstruments in Bezug auf multinationale und andere Unternehmen und Menschenrechte«[10].

Ergänzen sich beide Prozesse?

International koexistieren daher heute beide Lösungsvorschläge: einerseits der Vorschlag zur Aushandlung eines Vertrags, andererseits der zur Umsetzung der Leitprinzipien.

In Bezug auf letzteren hat die mit der Entwicklung der Leitprinzipien betraute Arbeitsgruppe regionale Beratungen und Länderbesuche durchgeführt und ein jährlich stattfindendes Forum zu Wirtschaft und Menschenrechten in Genf organisiert. Dort diskutieren Unternehmen, Regierungen und zivilgesellschaftliche Organisationen verschiedene für das Thema relevante Aspekte, Politiken und Praktiken. Zentrales Mittel der Arbeitsgruppe sind allerdings die Nationalen Aktionspläne (National Action Plans, NAPs). Wie der Name schon verrät, handelt es sich hierbei um Maßnahmenkataloge, mit denen sich die jeweiligen Länder auf nationaler Ebene zur Umsetzung der Leitprinzipien verpflichten. Nach Angaben des Business & Human Rights Resource Center verfügen seit 2011 acht Länder über solche

Heute koexistieren beide Vorschläge: einerseits der zur Aushandlung eines Vertrags, andererseits der zur Umsetzung der Leitprinzipien

10. Resolution 26/9 vom 26.6.2014, Genf.

Aktionspläne und 28 weitere sind dabei, einen Aktionsplan zu entwickeln. In Lateinamerika hat derzeit allein Kolumbien einen Aktionsplan erarbeitet. Brasilien, Mexiko, Chile und Argentinien entwickeln einer entsprechenden Liste zufolge momentan ebenfalls Pläne.

Allgemein zeigt sich, dass sich gegen die Aufnahme internationaler Verhandlungen für einen verbindlichen Vertrag vor allem die Länder, in denen sich die Hauptsitze der wichtigsten transnationalen Konzerne befinden (unter ihnen waren die europäischen Staaten am eifrigsten) sowie die internationalen und nationalen Unternehmensverbände stemmten. Zur Seite stehen diesem Block Länder des Globalen Südens, die den Prozess der Leitprinzipien stützen, teils aus ideologischer Nähe, teils aufgrund politischen Drucks oder aber weil es ihnen strategisch sinnvoll erscheint, etwa um potenzielle Investoren nicht abzuschrecken.

Die Gegenseite, die auf einen verbindlichen Vertrag hinarbeitet, nahm ihre Arbeit mit der ersten Sitzung der zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe zwischen dem 6. und dem 10. Juli 2015 auf. Der erste große Erfolg der Initiative war die Annahme eines Arbeitsplans und die Wahl von Maria Fernanda Espinoza Garcés, der ständigen Repräsentantin und Botschafterin Ecuadors in Genf, zur Vorsitzenden. In UN-Kreisen wird die Annahme eines Arbeitsplans als Erfolg gewertet, da es durchaus kaltgestellte Arbeitsgruppen gibt, die diese Hürde auch nach 15 Jahren noch nicht genommen haben[11]. 60 Staaten waren beteiligt, wobei die EU nur am ersten Tag und am Morgen des zweiten Tages teilnahm, die für die Arbeit der Gruppe entscheidend waren. Als ihr die Blockade der Sitzung nicht gelang, zog sie sich zurück. Allerdings nahmen einige EU-Staaten, hierbei sei insbesondere Frankreich erwähnt, an der gesamten Sitzung teil. Brasilien und 18 weitere Länder Lateinamerikas und der Karibik beteiligten sich ebenfalls. Entsprechend der Resolution ist eine zweite Sitzung für Oktober 2016 und eine abschließende Sitzung für 2017 geplant, an dessen Ende ein Vertragsentwurf stehen soll, über den abschließend verhandelt werden würde.

In UN-Kreisen wird die Annahme eines Arbeitsplans als Erfolg gewertet

11. Ein gutes Beispiel ist die Abrüstungskonferenz, die seit 18 Jahren an der Verabschiedung eines Arbeitsplans scheitert.

Rechtliche Fragen

Die zunehmende Spannung zwischen der wirtschaftlichen Expansion im Rahmen der Globalisierung einerseits und den Rechten des Einzelnen, das heißt der Menschenrechte andererseits, verlangt heute drängend nach Antworten. Die Probleme entstehen aufgrund der stark asymmetrischen Machtverteilung zwischen den Wirtschaftsunternehmen und der Bevölkerung sowie in vielen Fällen auch der zwischen Unternehmen und Staaten. Diese Asymmetrien führen zu Menschenrechtsvergehen und -verletzungen und hindern Betroffene daran, sich auf rechtlicher Ebene zu wehren. Die in den Leitprinzipien vorgeschlagenen drei Säulen sind durchaus zur Beschreibung der Realität geeignet: die Pflicht der Staaten zum Schutz der Rechte ihrer Bevölkerung, die Pflicht der Unternehmen, die Menschenrechte zu achten, und die Pflicht derjenigen, die diese Rechte brechen und Verstöße begehen, Abhilfe zu schaffen oder den Opfern Wiedergutmachung zu leisten. Die Umsetzung der Prinzipien erfordert allerdings so etwas wie eine »positive Anthropologie«, angewandt auf die Unternehmen als Rechtssubjekt. Voraussetzung ist also, dass die Unternehmen zur Vermeidung von Verstößen von sich aus und freiwillig ihr eigenes direktes und indirektes Handeln überwachen und kontrollieren (das Sorgfalts- bzw. *due diligence*-Prinzip[12]).

Problematisch wird es, wenn Unternehmen dieser Verpflichtung nicht nachkommen. Folgt man den Prinzipien, so liegt die Verantwortung dann beim Staat. Haben Staaten jedoch dem Einfluss bzw. den Entscheidungen von Unternehmen wenig oder nichts entgegenzusetzen, verkommen die garantierten Rechte der Bevölkerung, bzw. die Pflicht der Staaten zum Schutz dieser Rechte, schnell zur leeren Worthülse. Zu bedenken ist, dass es während der

12. »Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, Artikel 17: Sorgfaltspflicht auf dem Gebiet der Menschenrechte. Um ihre nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen zu ermitteln, zu verhüten und zu mildern sowie Rechenschaft darüber abzulegen, wie sie ihnen begegnen, sollten Wirtschaftsunternehmen Sorgfaltspflicht auf dem Gebiet der Menschenrechte walten lassen. Das Verfahren sollte unter anderem darin bestehen, tatsächliche und potenzielle menschenrechtliche Auswirkungen zu ermitteln, die sich daraus ergebenden Erkenntnisse zu berücksichtigen und Folgemaßnahmen zu ergreifen, die ergriffenen Maßnahmen nachzuhalten sowie Angaben dazu zu machen, wie den Auswirkungen begegnet wird. Sorgfaltspflicht auf dem Gebiet der Menschenrechte: (a) sollte sich auf die nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen erstrecken, die das Wirtschaftsunternehmen durch seine eigene Tätigkeit unter Umständen verursacht oder zu denen es beiträgt oder die infolge seiner Geschäftsbeziehungen mit seiner Geschäftstätigkeit, seinen Produkten oder Dienstleistungen unmittelbar verbunden sind; (b) wird je nach Größe des Wirtschaftsunternehmens, des Risikos schwerer menschenrechtlicher Auswirkungen und der Art und des Kontexts seiner Geschäftstätigkeit von unterschiedlicher Komplexität sein; (c) sollte eine kontinuierliche Aufgabe sein, angesichts der Tatsache, dass sich Menschenrechtsrisiken im Zeitverlauf verändern können, wenn sich die Geschäftstätigkeit und das operative Umfeld eines Unternehmens weiterentwickeln«. Deutsches Global Compact Netzwerk, Berlin, 2014, S. 20.

letzten Jahre (um als Referenz nur die aktuelle Phase des globalen Kapitalismus zu nehmen) zahlreiche solche Fälle gab. Viele Menschen fordern daher weiterhin eine Art internationale Vereinbarung. Diese soll es ermöglichen, die drei Säulen von Ruggie mit irgendeiner wirksamen Methode oder zusätzlichen verbindlichen Regeln umzusetzen. Zudem dürfe ihre Umsetzung nicht auf rein nationaler Gesetzgebung basieren.

Es müssen verschiedene Punkte in Betracht gezogen werden. Zum einen geht es darum, wie Unternehmen als juristische Personen für Menschenrechtsverletzungen verantwortlich gemacht werden können, obwohl nach der herrschenden Rechtslage die Menschenrechte eigentlich dem Verantwortungsbereich von Staaten unterliegen und diese auch die einzigen sind, die Menschenrechtsverletzungen »begehen« können. Gelöst wird dieses Problem durch die Schaffung von Gesetzen und Normen auf der nationalstaatlichen Ebene, die die Operationalisierung dieser Rechte ermöglichen und die Verstöße der Unternehmen zu »Verbrechen« oder »Gesetzesverstößen« machen. Um es noch einmal zu betonen: Hier spielt der Nationalstaat die zentrale Rolle, denn alles liegt in seiner Verantwortung. Eine weithin diskutierte Option bestünde in einer Verlagerung des Problems auf die internationale Ebene. Die Menschenrechte würden so zu positivem Recht, das heißt, sie würden in Gesetze gegossen und Unternehmen könnten ebenfalls auf internationaler Ebene zur Rechenschaft gezogen werden. Auch bei dieser Option stellen sich einige Herausforderungen: a) es bedarf eines Mechanismus zur Umsetzung, b) wie Menschenrechte positives Recht werden sollen, ist völlig offen, und c) bekämen Unternehmen einen ähnlichen rechtlichen Status wie Staaten zuerkannt, und mit den Pflichten würden sie auch Rechte bekommen. Ein von einigen Gruppen vorgeschlagener Mittelweg wäre die internationale Anwendung von Extraterritorialitätsprinzipien, die von »den menschenrechtlichen Schutzpflichten von Staaten für Bürger auch außerhalb ihrer Staatsgrenzen«[13] handeln und den Opfern den Zugang zu mehreren nationalen Rechtssystemen ermöglichen würden, ebenso wie offizielle Kooperationen bei Verfahren zwischen den Justizsystemen.

Die Menschenrechte würden so zu positivem Recht, das heißt, sie würden in Gesetze gegossen

Eine weitere wichtige Frage in Fällen von Menschenrechtsverletzungen betrifft die Identifizierung der tatsächlich Verantwortlichen. Hier geht es zunächst

13. Siehe ETO Consortium, <www.etoconsortium.org/en/main-navigation/about-us/eto-consortium/>.

um die Unterscheidung zwischen einer Verantwortung des Unternehmens als Rechtsperson und/oder der Verantwortung der jeweiligen Manager_innen. Bei den Korruptionsfällen in Brasilien beispielsweise waren die Verantwortlichen die Manager_innen und nicht die Unternehmen. In Holland können Unternehmen bereits formelle Vereinbarungen mit der Justiz zum Schutz der Manager_innen eingehen, die die fraglichen Entscheidungen getroffen haben. Ein zweiter Aspekt betrifft die Frage der »gemeinschaftlichen« Verantwortung von Mutterunternehmen für Tochterunternehmen, Subunternehmen und Zulieferer. Beispielsweise müsste die Frage geklärt werden, welche Verantwortung Benetton für die Arbeitsbedingungen bei den direkten Zulieferern im Rana-Plaza-Komplex in Bangladesch hat. Oder welche Verantwortung das spanische Unternehmen Zara für die festgestellten Fälle von Sklaverei in einer Näherei in Brasilien hat, die für das Unternehmen produziert[14].

In diesem Zusammenhang werden international noch zwei weitere Fragen intensiv diskutiert. Worum geht es, wenn von der Verantwortung *aller Unternehmen* (*all business enterprises*) und nicht nur der der transnationalen Konzerne gesprochen wird? Diese Frage kam bei der Diskussion der »Normen« auf und teilte die Staaten in zwei Gruppen: solche, in denen große transnationale Unternehmen ihren Sitz haben (vor allem die entwickelten Länder, zunehmend aber auch Schwellenländer), und solche, bei denen vor allem ausländische Unternehmen aktiv sind. Erstere monieren, dass vor allem Regeln für ihre Unternehmen entstehen, die deren Handlungsspielraum einengen. Sie verteidigen das Wörtchen *all*, denn so würden die Regeln auch für nationale Unternehmen gelten, für die großen staatlichen Unternehmen, aber eben auch für den »Bäcker an der Ecke« in Entwicklungsländern. Vielen bereitete genau dies wiederum Sorge. Neben dem ausdrücklichen Ziel, die Gespräche in Genf zu blockieren, könnte das Gesetz zudem für diejenigen schwerer wiegen, denen weniger Mittel zu ihrer Verteidigung zur Verfügung stehen, und leichter für diejenigen, die sich die besten Anwälte der Welt leisten können, sodass es sogar als Handelswaffe eingesetzt werden könnte. Aus meiner Sicht muss es eine Lösung geben für die Probleme, die durch das Handeln von transnationalen Konzernen entstehen und bedingt sind durch ihr politisches und ökonomisches Gewicht, das in keinem Verhältnis zu den Handlungsmöglichkeiten der Opfer und vieler Staaten steht, in denen sie ihren Sitz haben. Gleichzeitig braucht es aber auch Lösungen für »nationale« und nur auf der nationalen

14. Igor Ojeda: »Zara admite que houve escravidão na produção de suas roupas em 2011« in *Repórter Brasil*, 22.5.2014, <http://reporterbrasil.org.br/2014/05/zara-admite-que-houve-escravidao-na-producao-de-suas-roupas-em-2011/>.

Ebene agierende Unternehmen, die natürlich auch die Menschenrechte achten müssen. Vielleicht wäre eine Möglichkeit, dass ein Vertrag oder ein internationales Recht für die großen transnationalen Unternehmen gilt, während Ruggies Prinzipien Anwendung auf nationale Unternehmen finden.

Der Fall Brasilien

In Bezug auf ein wichtiges Thema, wie es die Menschenrechte sind, ist das Vorgehen Brasiliens ein weiteres Beispiel für das dilettantische Agieren seines Außenministeriums. Bei der Resolutionsabstimmung, die den Anstoß zur Ausarbeitung eines Vertrags gab, enthielt sich Brasilien mit Verweis auf die »äußerst polarisierte« Atmosphäre, beteiligte sich dann aber an der zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe. Bereits vor den Diskussionen über die mögliche Amtsenthebung von Dilma Rouseff verhielt sich das Land auch innenpolitisch in Bezug auf das Thema passiv und bewegte sich nur aufgrund der Initiativen anderer Akteure. Einerseits waren dies zivilgesellschaftliche Akteure, die die Regierung zu einer transparenten und organisierten Debatte über die Position Brasiliens bei den Verhandlungen in Genf sowie zu konkreten Maßnahmen in Brasilien aufforderten; andererseits waren es Initiativen zur internationalen Zusammenarbeit, die von Ländern ausgingen, die die Leitprinzipien hochhielten, und entweder direkt oder über die Unterstützung anderer Institutionen oder über die Botschaften dieser Länder in Brasilien agierten[15].

Im Rahmen der strategischen Partnerschaft zwischen der EU und Brasilien etwa lud die EU im September 2015 zu einer Reihe von Treffen. Obwohl die Sitzungen dann auf Bitte Brasiliens in Brasília stattfanden, galt die EU als Gastgeberin und legte die Punkte auf der Agenda fest. Das Ziel war:

> Insbesondere die Umsetzung der un-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte und der Nationalen Aktionspläne sollen zu einer Sensibilisierung für Good Governance Praktiken in der Frage von Wirtschaft und Menschenrechte führen. Ein weiteres Ziel ist der Austausch über Praktiken bei der Umsetzung von Strategien zur Etablierung unternehmerischer Verantwortung, wobei sowohl die Erfahrungen in der eu als auch in Brasilien in verschiedenen Wirtschaftssektoren thematisiert werden.[16]

15. Großbritannien, Spanien, die Niederlande, Norwegen und Dänemark arbeiten im Sinne dieser Agenda und haben schon entsprechende Nationale Aktionspläne oder entwickeln sie gerade.
16. Offizielle Einladung zum Seminar der EU und Brasiliens zu Wirtschaftsunternehmen und Menschenrechten am 16. September 2015, das gemeinsam von der Delegation der EU in Brasilien und dem brasilianischen Menscherechtssekretariat (Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República) und in Zusammenarbeit mit dem Dachverband der brasilianischen Industrie (CNI, Confederação Nacional da Indústria) organisiert wurde.

Während die brasilianische Regierung in Genf vorgibt, die Diskussion eines nationalen Arbeitsplans (Plano Nacional de Trabalho) vorzubereiten, waren in Brasília, bis auf ein paar sporadische Aktivitäten, keine substanziellen Fortschritte zu erkennen. Weder hat es von Regierungsseite Schritte in Richtung eines Prozesses gegeben, um innerhalb der Regierung einen Plan zu entwickeln, noch Versuche, eine offene Debatte mit der Zivilgesellschaft zu strukturieren. Auch die Forderung, ein Forum zur Diskussion der Position Brasiliens bezüglich der Vertragsverhandlungen zu entwickeln, fruchtete nicht. Wieder einmal agiert die Regierung nur unter Druck von anderen, in diesem Fall vom brasilianischen Komitee für Außenpolitik und Menschenrechte (Comitê Brasileiro de Política Externa e Direitos Humanos), das anhand von Videokonferenzen die fraglichen Themen bei den Sitzungen des UN-Menschenrechtsrates vorbereitet und ausgewertet hat. Die einzige brasilianische Institution, die sich kontinuierlich mit dem Problem auseinandergesetzt hat, ist die Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) im Ministério Público Federal. Das Thema wird hier seit einiger Zeit diskutiert und vor kurzem wurde eine Arbeitsgruppe zu Wirtschaft und Menschenrechten eingerichtet, deren »Fokus auf den Gefahren wirtschaftlicher Aktivitäten für die Menschenrechte« liegt[17].

Unter Brasiliens derzeitiger Regierung sind die Chancen dafür, dass diese globale Debatte ernsthaft geführt und aus der Perspektive konkreter Maßnahmen bewertet wird, äußerst gering. Bereits während der Regierungszeit der Partido dos Trabalhadores (Arbeiterpartei) war dies nicht anders. Die Partei schwankte zwischen der Anerkennung von Rechten und dem Druck, das Land zu entwickeln. Heute, wo das Kapital über allem zu stehen scheint, wird nach der Absetzung der Regierung Rousseff der Handlungsspielraum vermutlich eng werden. Mehr als ein magerer nationaler Aktionsplan ist wohl nicht zu erwarten.

17. Ministério Público Federal, Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão: »Portaria Nº 14/2016-PFDC/MPF«, 5.5.2016, <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/institucional/a-procuradoria-federal/a-pfdc/legislacao-institucional/portarias-da-pfdc/2016/14-2016-pfdc-mpf>.