

Menschenrechte und internationale Geschäftstätigkeit*

Positionen und Ansätze zum Umgang mit einer regulativen und diskursiven Kluft

BERNHARD MARK-UNGERICHT**

Human Rights and International Business – Positions and Approaches to Deal with a Regulatory and Discursive Gap

This article is based on two perspectives of the current situation. The first perspective portrays the idea that human rights and international business are not connected by regulatory mechanisms, while the second suggests that the obvious and ensuing gap is reflected in the realm of discourses: a neoliberal inspired discourse on the integration of Human Rights and International Business on the one side and a critical (activist) discourse on the impacts of International Business on the other. Both discourses frame the relation between International Business and International Human Rights according to their premises. Based on these two perspectives three approaches dealing with the attempt to integrate Human Rights into International Business will be discussed.

Keywords: voluntarism, UN-norms, multi-stakeholder approach, discourse and interest

1. Internationale Geschäftstätigkeit und Menschenrechte – die regulative Kluft

„Vorausgesetzt, dass staatliche Maßnahmen nicht in einer willkürlichen oder ungerechtfertigten Weise angewendet werden, oder ein verdecktes Investitionshindernis darstellen, dürfen die Vertragsparteien Maßnahmen zur Einhaltung von Umweltgesetzen ergreifen (sofern sie nicht den Bestimmungen des MAI widersprechen), um menschliches, tierisches oder pflanzliches Leben (...) zu schützen“ (OECD 1998a: 23, Fußnote 30).¹

* Beitrag eingereicht am 24.07.2005; nach doppelt verdecktem Gutachterverfahren überarbeitete Fassung angenommen am 12.12.2005.

** a.o. Univ. Prof. Mark-Ungericht, Bernhard, Institut für Internationales Management, Universität Graz, Universitätsstr. 15, A-8010 Graz, Tel.: ++43-(0)316-380-3642, Fax: ++43-(0)316-380-9590, E-Mail: bernhard.mark-ungericht@uni-graz.at. Forschungsschwerpunkte: (Multi-)Stakeholder-Dialog und -Theorie, Politische Wirtschaftsethik, Unternehmung und Gesellschaft, Denkformen strategischer Unternehmensführung.

¹ Aus dem Vertragsentwurf zum Multilateralen Investitionsabkommen (MAI) der OECD, vom 22. April 1998, eigene Übersetzung. Das MAI wurde zwischen 1995 und 1997 auf OECD-Ebene verhandelt, mit dem Ziel der radikalen Liberalisierung des internationalen Investitionsregimes. Die Verhandlungen wurden nach heftigen Protesten zivilgesellschaftlicher Organisationen und dem Austritt Frankreichs aus der Verhandlungsgruppe abgebrochen. Derzeit wird ein inhaltlich ähnliches Abkommen auf WTO-Ebene vorbereitet.

„The WTO-based multilateral trading system should not be called upon to deal with such *non-trade issues* as human rights, labour standards and environmental protection. To call on it to do so would expose the trading system to great strain“ (ICC 2000a, eigene Hervorhebung).²

Die ökonomische Globalisierung hat eine neue Welt geschaffen. Seit Ende des Kalten Krieges werden wir Zeugen einer permanenten Vervielfachung internationaler ökonomischer Beziehungen und einer wachsenden gesellschaftspolitischen Definitionsmacht transnationaler Unternehmen (TNCs). Diese tätigen grenzüberschreitende Aktivitäten, welche die regulativen Kapazitäten von nationalen politischen Systemen überfordern und untergraben, und sie beeinflussen dabei die grundlegenden Rechte von Millionen von Menschen zum Guten oder zum Schlechten.

Die UN-Subcommission on the Prevention of Discrimination and Protection of Minorities (ECOSOC 1995) stellt fest, dass internationale Unternehmensaktivitäten mit einer ganzen Reihe von Grundrechten kollidieren können, z.B. dem Recht von Bevölkerungsgruppen souverän über ihre natürlichen Ressourcen verfügen zu können, dem Recht auf eigenständige Entwicklung, dem Recht auf angemessene Lebensqualität, dem Recht auf Arbeit und akzeptable Arbeitsbedingungen, dem Streikrecht und dem Recht Gewerkschaften zu gründen, oder den Rechten von Kindern. Unternehmen können durch Beziehungen zu autoritären bzw. repressiven Regierungen, durch die Aktivitäten firmeneigener Sicherheitskräfte oder durch Managementpraktiken in ihren internationalen Wertschöpfungsketten mit der Menschenrechtsproblematik konfrontiert werden.³

Während auf der Ebene realer Handlungen und Konsequenzen ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen internationaler Geschäftstätigkeit und der Menschenrechtsproblematik offensichtlich ist, fehlt die rechtliche und regulative Verknüpfung dieser beiden Sphären gegenwärtig fast vollständig. Handelspolitik wurde nie systematisch mit dem Schutz der Menschenrechte verknüpft. Multilaterale und bilaterale Investitions- und Handelsabkommen haben keinerlei Bezug zum internationalen Menschenrecht. Die Herkunftsänder von TNCs (Transnational Corporations) sind nicht verpflichtet, die Missachtung von Menschenrechten durch diese Unternehmen zu verfolgen. Mehr noch, dort wo Länder – unter Druck des WTO-Regimes – darauf verzichten mussten einzelne Unternehmen bevorzugt zu behandeln bzw. zu diskriminieren, wurde ihnen das einzige Instrumentarium genommen, die Nicht-Einhaltung von Menschenrechten zu sanktionieren. Auf internationaler Ebene wurde dafür kein adäquates Äquivalent geschaffen. Damit legt derzeit kein internationales Recht direkte menschenrechtliche Verpflichtungen für TNCs fest. Zudem gibt es bislang keine Gesetzesgrundlage, die es Regierungen oder anderen privaten Akteuren ermöglichen würde, menschenrechtswidriges Verhalten von TNCs im Ausland zu ahnden (Bottomley/Kinley 2002).⁴ Die gegenwärtigen internationalen Institutionen verfügen über

² Internationale Handelskammer/World Business Organization, anlässlich des 33. Weltkongresses der ICC, eigene Hervorhebung.

³ Vgl. dazu vertiefend UNO (2001).

⁴ Erschwerend kommt noch hinzu, dass es praktisch keine Gesetze gibt, welche es privaten Akteuren oder Betroffenen erleichtern würden, Marktkräfte gegen einzelne TNCs zu mobilisieren.

keine Mechanismen und Instrumentarien, um den menschenrechtlichen Implikationen internationaler Unternehmensaktivität gerecht werden zu können (ICHRP 2002). Bis vor kurzer Zeit konnte man darüber hinaus auch nicht davon ausgehen, dass ein entsprechendes Verständnis hinsichtlich des Zusammenhangs dieser beiden Rechts- und Politikbereiche auf nationaler oder internationaler Ebene vorhanden ist.⁵ Diese Kluft äußert sich in internationalem Recht, Politik wie auch bürokratischen Einstellungen und Routinen.⁶ Eine stärkere Ausrichtung ökonomischen Verhaltens auf die internationalen Menschenrechte scheint gegenwärtig insofern schwierig, als sich hier zwei konkurrierende, kollektive, gesellschaftliche Akteursgruppen mit universalistischen Logiken und spezifischen Interessensdiskursen gegenüberstehen, die gegensätzliche Vorschläge hinsichtlich einer institutionellen Hierarchie machen.⁷

2. Internationale Geschäftstätigkeit und Menschenrechte - Die Kluft antagonistischer Interessensdiskurse

Auf der Ebene der Akteure spiegelt sich diese Trennung und der Umgang mit ihr in zwei scheinbar unversöhnlichen Interessens-Diskursen wider: dem neoliberal geprägten Diskurs eines großen Teils des Unternehmenssektors und dem Diskurs zivilgesellschaftlicher Akteure.

2.1 Der neoliberalen Interessens-Diskurs: der Primat des Ökonomischen

Der Interessensdiskurs nationaler und internationaler Unternehmerorganisationen wie der Internationalen Handelskammer (ICC), des United States Council for International Business (USCIB), der International Organisation of Employers (IOE), des BDI etc. betont Elemente neoliberaler Wirtschaftstheorie⁸, bzw. reformuliert diese entspre-

ren. Derartige Instrumentarien könnten z.B. Transparenz- und Informationspflichten von TNCs sein (z.B. verpflichtendes corporate reporting, oder Transparenz hinsichtlich der Beschaffungskette) oder Schutz für so genannte „whistleblower“ innerhalb von Unternehmen.

⁵ So werden beispielsweise von der Internationalen Handelskammer Menschenrechte und Arbeitnehmerrechte durchgängig als so genannte „non-trade-issues“ bezeichnet, deren Behandlungen in Institutionen erfolgen soll, welche keinerlei Einfluss auf die Gestaltung ökonomischer Rahmenbedingungen haben (ICC 2000).

⁶ Diese Kluft speist sich u.a. aus unterschiedlichen theoretischen Grundlagen: Die internationalen Menschenrechte basieren auf dem Naturrecht und dem Verständnis einer genuinen Würde und Gleichheit aller Menschen und zielen auf den Schutz des Einzelnen vor staatlichen Maßnahmen, welche die Würde und Gleichheit bedrohen. Die jüngere Generation internationaler Handels- und Investitionsregime basiert auf neoliberaler Wirtschaftstheorie, in welcher Markteffizienz und privatwirtschaftliche Freiheit die dominanten Prämissen sind (UNCTAD 1998).

⁷ Vgl. zur Vertiefung Koskenniemi/Leino (2002).

⁸ An dieser Stelle kann keine umfassende Darstellung neoliberaler Wirtschaftstheorie geleistet werden. Ich verweise deshalb zur Vertiefung der Diskussion auf Hayek (1944/1953), Mises (1922/1932), Friedman (1962), Friedman/Friedman (1980) bzw. kritisch-analytisch: Lemke (1997), Brand et al. (2000). Ebenso kann an dieser Stelle nur auf die grundlegende Differenz zwischen dem Neoliberalismus der Chicagoer Schule (u.a. vertreten durch Gary Becker, F. v. Hayek, Milton Friedman) und dem Ordoliberalismus (Wilhelm Röpke, Walter Eucken, Franz Böhm, Alexander Rüstow u.a.), der eine regulative Kluft durchaus thematisiert hingewiesen werden (vgl. vertiefend Oswalt 1997, Lemke 1997).

chend der eigenen Interessensperspektive. Innerhalb dieses Diskurses werden v.a. die folgenden Argumentationslinien hervorgehoben:

- Freiheit für ökonomische Aktivitäten und ökonomische Akteure: Der Begriff der Freiheit wird dabei v.a. aus Sicht der Investoren gerahmt und meint in erster Linie Freiheit von regulativen Eingriffen. Anstelle verpflichtender Regelungen soll sich der Unternehmenssektor freiwillig selbst Regeln geben und ihre Einhaltung gegebenenfalls selbst kontrollieren (self-regulation). Unternehmen sollen aus der Bevormundung und Fesselung staatlicher Regulativen befreit werden, damit sie ihre Potenziale besser und effizienter entfalten können. Freiheit, Markt und Demokratie werden dabei in Übereinstimmung mit neoliberaler Wirtschaftstheorie (Hayek 1944/1953, Friedman 1962) argumentativ in eins gesetzt. Das zentrale Argument lautet, dass individuelle Freiheit bzw. ökonomische Freizügigkeit die überragenden gesellschaftlichen Werte sind.⁹
- Ökonomie und Märkte als gesellschaftliche Definitionszentren: Der neoliberal geprägte Interessensdiskurs betont die „ökonomische Vernunft“ bzw. ökonomische Naturgesetze, denen alle anderen gesellschaftlichen Bereiche unterworfen sind.
- Wettbewerb und Wettbewerbsfähigkeit als Schlüsselkonzepte: Die Legitimität von Handlungen und Entscheidungen wird maßgeblich von ihrem Beitrag zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit abhängig gemacht. Folgerichtig werden Fragen der betrieblichen Mitbestimmung (z.B. Standortsicherung), der verantwortlichen Unternehmensführung (z.B. Corporate Social Responsibility als „Win-Win-Situation“), oder wirtschaftspolitische Maßnahmen zunehmend an ihrem vermuteten Beitrag zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit gemessen, bzw. mit dem Konzept des Wettbewerbs argumentativ verknüpft.

Diese Prämissen prägen auch die Position weiter Teile der Business Community hinsichtlich der Frage nach dem Verhältnis von Menschenrecht und internationaler Geschäftstätigkeit:

Menschenrechte durch Liberalisierung: Die Förderung der Menschenrechte wird aus dieser Perspektive als Produkt verstärkter Liberalisierung und weltwirtschaftlicher Integration dargestellt. Die Liberalisierung weltwirtschaftlicher Rahmenbedingungen führt über einen „trickle down-effect“ zur allgemeinen Wohlstandsvermehrung. Freier Handel wird zur Basis für politische Freiheit erklärt und stelle damit den Königsweg zur Förderung der Menschenrechte dar. Erst die durch Liberalisierung und Wettbewerb hergestellte Prosperität ermögliche die Finanzierung von Arbeitnehmer- und Menschenrechten.

Typisch für diese Position ist eine Passage aus den CSR-Leitlinien der österreichischen Arbeitgeberverbände:

„Wirtschaftlicher Erfolg ist die Grundlage (...). Es sind die erfolgreichen Unternehmen, die den Menschen, die für ein Leben in Sicherheit, Wohlstand und

⁹ Peter Ulrich weist darauf hin, dass in der neoliberalen Fassung des Freiheitsbegriffs, damit in erster Linie eine „möglichst grenzenlose Kapitalverwertungsfreiheit eigennützig denkender Besitzerbürger (Bourgeois) gegen soziale Gerechtigkeitsansprüche“ gemeint ist (Ulrich 2004: 171).

Würde notwendigen Güter und Dienstleistungen bereit stellen. Damit Unternehmen diese Funktion erfüllen können, müssen sie wettbewerbsfähig sein, innovativ und gewinnbringend“ (CSR-Austria 2003: 6).

Ökonomische Liberalisierung wird so zur Voraussetzung für die Entwicklung und Sicherung der Menschenrechte erklärt.¹⁰

Freiwilligkeit statt Verpflichtung: Der Interessensdiskurs der international wichtigsten Unternehmensorganisationen scheint v.a. darauf abzuzielen, die Rechte und Handlungsspielräume transnationaler Unternehmen zu stärken wie auch klare und sanktionierbare Verpflichtungen zu vermeiden.¹¹ Während einzelne Unternehmen bzw. Unternehmensvertreter die Notwendigkeit gleicher ethischer Spielregeln akzeptieren (z.B. die Business Leaders Initiative on Human Rights), sind Unternehmen und ihre Lobbyingverbände als kollektive gesellschaftliche Akteure in ihrer überwiegenden Mehrheit Gegner von verbindlichen Bestimmungen hinsichtlich des Verhaltens von Unternehmen. So wird der Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI), Michael Rogowski, zur Neuformulierung der (unverbindlichen und den Unternehmen nur anempfohlenen) „OECD-Verhaltensrichtlinien für Transnationale Unternehmen“ in einer Aussendung des Verbandes vom 11. 12. 2001 folgendermaßen zitiert:

„Starre gesetzliche Verhaltensregeln machen keinen Sinn in einer Welt mit völlig verschiedenen kulturellen, wirtschaftlichen und rechtlichen Voraussetzungen in den einzelnen Kontinenten, Ländern und Regionen. Hier stellen Leitsätze die weitaus bessere Alternative dar. Sie lassen den Unternehmen den Raum für die notwendige Flexibilität in der unternehmerischen Praxis. (...) Außerdem darf man nicht vergessen, dass die bei uns vorherrschenden Vorstellungen über sozial und ökologisch ‚richtiges‘ Verhalten oft nicht oder nur sehr eingeschränkt auf Länder in anderen Teilen der Welt übertragbar sind“ (BDI 2001: 6f.).

Hinsichtlich der Sphäre der Menschenrechte argumentieren die Interessensvertretungen internationaler Unternehmen¹², dass diese ausschließlich im Aufgabenbereich von

¹⁰ Die Beschreibung unterschiedlicher Interessensdiskurse hinsichtlich der Frage des Zusammenhangs von internationaler Geschäftstätigkeit und Menschenrechten ist von der Frage nach dem tatsächlichen Zusammenhang von weltwirtschaftlicher Integration/verstärkter Liberalisierung und gesellschaftlichem Fortschritt zu trennen. Hinsichtlich unterschiedlicher theoretischer Positionen zu den positiven bzw. negativen Auswirkungen weltwirtschaftlicher Integration verweise ich auf die umfangreiche Literatur (vgl. u.a. Chang 2002, Bhagwati 1998, Gray 1999, Barro 1997, O-schinski/Weder 2002, Krugmann 2002).

¹¹ Vgl. dazu exemplarisch den Versuch auf OECD-Ebene von 1995-1997 ein multilaterales Investitionsabkommen abzuschließen. Nach Angaben der OECD (OECD 1998a; OECD 1998b) sollte durch das MAI ein multilaterales Investitionsabkommen erreicht werden, welches einen „high standard for the liberalization of investment regimes, the protection of investment, and effective dispute-settlement procedures“ aufweist. Die enormen Rechte, welche TNCs dabei erhalten hätten (u.a. das Recht Regierungen vor dem privaten Schiedsgericht der Internationalen Handelskammer zu verklagen), sollten dabei nicht durch Verpflichtungen der TNCs hinsichtlich internationaler Menschenrechte und Arbeitnehmerrechte und ökologischer Nachhaltigkeit ausgeglichen werden.

¹² V.a. die Internationale Handelskammer (ICC), der United States Council for International Business (USCIB) und die International Organisation of Employers (IOE).

Staaten läge. Als nicht-staatliche Akteure könnten ihnen deshalb keine internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen auferlegt werden.

Keine Verpflichtung zu Transparenz und externer Überprüfung: Ausgehend von einem (juristisch) beschränkten Verständnis von Verantwortlichkeit¹³ kommen die Vertreter eines neoliberal inspirierten Interessensdiskurses zum Ergebnis, dass Unternehmen keinerlei Verpflichtungen auferlegt werden können, für Transparenz und Überprüfbarkeit hinsichtlich menschenrechtlicher Aspekte zu sorgen. Das Policy Statement der Internationalen Handelskammer stellt dazu fest:

„External verification of business processes and performance other than financial performance – in areas such as health, safety, environmental or more recently social performance – is still a relatively new practice. (...) external verification should be left to the choice of individual companies“ (ICC 2000b).

Die zentrale Aussage des Interessensdiskurses der business community hinsichtlich des Zusammenhangs von Internationalem Menschenrecht und internationaler Ökonomie wird im Positionspapier der ICC folgendermaßen auf den Punkt gebracht:

„The central message is that there can be no single, uniform set of model principles that apply to all companies and that to be effective business principles should be voluntary and implemented by the companies themselves“ (ICC 2000c).

2.2 Der zivilgesellschaftliche Diskurs: der Primat der Regulierung transnationaler Unternehmensaktivitäten

Parallel zum Interessensdiskurs der Unternehmensorganisationen hat sich in den letzten Jahren ein erstaunlich homogener Gegendiskurs zivilgesellschaftlicher Organisationen herausgebildet. Die weltweite Vernetzung von zivilgesellschaftlichen Organisationen und die verstärkte Bildung von Aktions-Plattformen haben zu einer relativ einheitlichen Interpretation des status quo und zu ähnlichen Forderungen geführt. Dem zivilgesellschaftlichen Gegendiskurs liegt eine gänzlich andere Interpretation des Zusammenhangs von globalisierter Ökonomie und internationalen Menschenrechten zu Grunde: Der Prozess der Globalisierung wird v.a. als Machtverschiebung zu Gunsten international tätiger Unternehmen betrachtet. Die ökonomische Ausbeutung dieser Möglichkeiten gehe häufig zu Lasten von Gruppen, die über eine schwächere Position verfügen. Menschenrechtsaktivisten betonen deshalb den Primat international verbindlicher Regulatorien. Auf Basis dieser Ausgangsinterpretation werden spezifische Forderungen hinsichtlich des Verhältnisses von internationaler Geschäftstätigkeit und internationalen Menschenrechten abgeleitet:

Verpflichtende Mindeststandards statt Freiwilligkeit: Im Mittelpunkt des zivilgesellschaftlichen Diskurses steht das Ziel der (Re-)Organisation der (internationalen) Unternehmenstätigkeit in einer Weise, welche die möglichen negativen menschenrechtlichen Auswirkungen minimiert. Im Bereich grundlegender menschenrechtlicher Verpflich-

¹³ Ein Policy Statement der Internationalen Handelskammer hält fest, dass „companies should not be held accountable for the overall behaviour of separate and unrelated companies that are contractors and subcontractors in increasingly complex supply chains“ (ICC 2000b).

tungen wird Freiwilligkeit deshalb nicht als angemessen betrachtet. Die Einhaltung menschenrechtlicher Standards, Arbeitnehmerrechte und der Schutz der Umwelt soll ausdrücklich nicht dem Kalkül der Manager oder dem erhofften „trickle down-effect“ einer liberalisierten Weltökonomie überlassen werden. Von Unternehmen wird verlangt, dass sie ihre ökologische, soziale und menschenrechtliche Verantwortung *unabhängig* von der Wettbewerbsposition respektieren müssen. Ausschließlich freiwillige Initiativen und Company Codes werden skeptisch betrachtet (Amnesty International 2004, Oxfam 2004). Mechanismen der „Selbstregulierung“ werden primär als Taktiken zur Vermeidung verpflichtender sozialer und ökologischer Mindeststandards wahrgenommen.

Die Möglichkeit von Sanktionen bei Regelverstößen: Der Diskurs der zivilgesellschaftlichen Organisationen geht davon aus, dass Unternehmen gesellschaftliche Verantwortung nur dann berücksichtigen, wenn sie vom Markt oder vom Gesetzgeber dazu gezwungen werden. Menschenrechtsstandards sollten entsprechend dem Interessensdiskurs zivilgesellschaftlicher Organisationen deshalb über eine Sanktionsdrohung bzw. positive ökonomische Anreize Bestandteil der betrieblichen Kalkulation werden. Ohne diesen Kalkulationshorizont und ohne sanktionierbare Verpflichtung befänden sich die Unternehmen in einem Gefangenendilemma (NGO-Arbeitskreis CSR 2003).

Transparenz, externe Überprüfung und Partizipation der Betroffenen: Im zivilgesellschaftlichen Interessens-Diskurs werden Ankündigungen und Aktivitäten von Unternehmen im Bereich der Menschenrechte zumeist sehr skeptisch betrachtet. Ohne eine ausreichende Transparenz hinsichtlich der Standards solcher Aktivitäten und einer Erfolgskontrolle werden substanzlose PR-Kampagnen unterstellt. Deshalb betont der zivilgesellschaftliche Interessensdiskurs die Notwendigkeit Instrumente zu entwickeln, die diese Prozesse anleiten bzw. kontrollierbar machen sollen. Dieser Diskurs der Verankerung von Menschenrechten in der Praxis internationaler Geschäftstätigkeit ist stärker auf eine Standardisierung von Regeln und Prozessen ausgerichtet, um Vergleichbarkeit, Prüfbarkeit und Sanktionsfähigkeit herzustellen. Im Gegensatz zum Diskurs der Arbeitgeberorganisationen soll hier die rechtliche Verantwortlichkeit auf die gesamte Wertschöpfungskette ausgedehnt werden. Diese Ausdehnung des Verantwortungsreichs wird begleitet von der Forderung nach unabhängigen Kontrollinstitutionen und der Einbeziehung von Betroffenen und ihren Vertretern (Christian Aid 2004).

Der zivilgesellschaftliche Gegendiskurs ist gleichfalls nicht frei von Schwachpunkten hinsichtlich seines Potentials zur Durchsetzung und Wahrung von Menschenrechten in internationalen Beschaffungs- und Produktionsketten: Die Forderung nach globalen Regulatoren, und dass ökonomische Akteure im Zweifelsfall auch unabhängig von ihrer Wettbewerbsposition menschenrechtliche Grundsätze unterstützen müssen, ist zwar moralisch sympathisch, aber realpolitisch begibt sich eine derartige Position in ein Vakuum. Die Kluft zwischen den Forderungen und der Realität eines nicht vorhandenen internationalen politischen Akteurs bzw. eines internationalen Konsenses, der diese Forderungen erfüllen könnte, ist unübersehbar. So schwankt dieser Diskurs zwischen Systemkritik, Unternehmensschelte und der Forderung nach gänzlich neuen Rahmenbedingungen. Eine derartige Maximalposition muss sich denn auch nicht mit der Komplexität der Umsetzung befassen. Der zivilgesellschaftliche Interessensdiskurs basiert auf Kontrolle und Sanktion. Wie sich aber auf Basis extern auferlegter Vorga-

ben Verantwortung herausbilden kann, wird nicht thematisiert. Der Nutzen dieses Diskurses ist deshalb v.a. ein indirekter: er macht die menschenrechtliche Problematik internationaler Geschäftstätigkeit öffentlich wahrnehmbar und diskutierbar.

3. Ansätze zur Vermittlung von internationaler Geschäftstätigkeit und Menschenrechten und deren Potenzial

Die beiden paradigmatischen Positionen stellen jedoch nicht nur eine diskursive Kluft dar, sie wirken in die unterschiedlichen Ansätze zur Vermittlung von internationalem Menschenrecht und internationaler Geschäftstätigkeit hinein. Die Vielfalt von Instrumenten und Ansätzen, um mit der menschenrechtlichen Problematik internationaler Geschäftstätigkeit umzugehen, lässt sich in drei Gruppen einteilen:

- Freiwillige Ansätze/Selbstregulierung
- Entwicklung verpflichtender Rechtsnormen
- Multi-stakeholder-Initiativen

Diese Ansätze versuchen auf unterschiedliche Weise, eine Verbindung zwischen Menschenrechten und internationaler Geschäftstätigkeit herzustellen. Die Ansätze können zum einen hinsichtlich der Chance ihrer Verwirklichung innerhalb eines akzeptablen Zeitraumes und zum anderen hinsichtlich ihres Potentials tatsächlich zur Verbesserung der menschenrechtlichen Situation in internationalen Wertschöpfungsketten beizutragen, beurteilt werden. Neben der Frage nach den Chancen politischer Umsetzung sind deshalb auch Fragen nach der Effektivität und Legitimität heranzuziehen. Effektivitätskriterien fragen danach, ob die Normen und Regeln dem Problem angemessen sind, wie nachhaltig die Regeleinhaltung, v.a. angesichts der Wettbewerbsdynamik ist und ob (interne) Monitoringmechanismen vorgesehen sind. Legitimitätskriterien beziehen sich auf vier Aspekte: Erstens, existieren (externe) Verifikationsmechanismen, die in der Lage sind der Öffentlichkeit Sicherheit darüber zu geben, dass die Aussagen von Unternehmen verlässlich sind;¹⁴ Zweitens, existieren Instrumente, um die Öffentlichkeit zu informieren bzw. sind solche Instrumente vorgesehen? Drittens, existieren Beschwerdemechanismen und –institutionen, an die sich Betroffene wenden können? Und viertens, existieren Instrumente der stakeholder-Beteiligung?

3.1 Freiwillige Initiativen: Company Codes und UN-Global Compact

Freiwillige Ansätze mit Bezug zu den Menschenrechten finden sich auf Unternehmensebene (Corporate Codes oder Business Principles), auf Branchenebene (Branchenrichtlinien) oder auf internationaler Ebene (z.B. UN Global Compact). Der Unternehmenssektor sieht *Company Codes* gegenwärtig als bevorzugtes Instrument, um unter den gegebenen Bedingungen angemessen auf die menschenrechtlichen Aspekte (internationaler) Geschäftstätigkeit eingehen zu können. Unter der Überschrift „The primacy of individual company principles“ wird die Überlegenheit von Corporate Codes von der Internationalen Handelskammer folgendermaßen begründet:

¹⁴ Vgl. dazu auch IDS/PriceWasserhouseCoopers (1999).

“Business principles normally set out what companies see as their responsibilities to employees, shareholders, customers, business partners and other groups in society (...). Government-mandated or other external codes are unlikely to be a viable alternative to voluntary business principles developed by the company itself. (...) It is for an individual company or industry sector to decide what the most useful benchmark codes are and to develop their own understanding of how business principles relate to external codes/guidelines, the framework of UN values and societal expectations” (ICC 2000b).

Es sind hier also die Unternehmen selbst, die ihre Verantwortlichkeit und die Angemessenheit der von ihnen gewählten Normen definieren. Der Primat der Selbstbestimmung/Selbstregulation zieht sich durch alle anderen Aspekte, wie die Frage nach geeigneten Monitoringinstrumenten, externer Verifizierung oder stakeholder-Beteiligung.¹⁵ Begründet wird dies u.a. mit der Überlegenheit flexible Lösungen zu entwickeln.¹⁶ Company Codes haben hinsichtlich der Legitimitäts- und Effizienzkriterien allerdings schwerwiegende Defizite aufzuweisen (Scherer/Greven 2001: 79):

- Sie sind meist unpräzise formuliert, ohne direkten Bezug zu spezifischen Paragraphen internationaler Standards, wie jenen der ILO oder der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte.
- Zumeist sind sie in Form von Empfehlungen an die Lieferanten formuliert.
- Sie beziehen sich oft nur auf das nationale Arbeitsgesetz und nicht auf internationale Standards.
- Sie enthalten meistens keine Bestimmungen hinsichtlich Durchsetzung, Kontrolle und unabhängiger Überprüfung.
- Sie sehen oft keine Modelle der stakeholder-Beteiligung oder Beschwerdemöglichkeiten für Betroffene vor.
- Die Anwendbarkeit der Verhaltensregeln beschränkt sich zumeist auf die unmittelbaren Tochtergesellschaften.

Innerhalb der Zivilgesellschaft hat sich mittlerweile auch bei den gemäßigten Organisationen wie Amnesty die Position durchgesetzt, dass Company Codes nicht halten was sie versprechen. Weder verhindern sie Menschenrechtsverletzungen noch unterstützen sie die Herausbildung einer menschenrechts-sensiblen Organisationskultur. Der defensive Charakter von Company Codes zeigt sich auch in der Empfehlung der ICC an die Mitgliedsunternehmen:

„The possible legal implications of individual company principles should also be considered“ (ICC 2000b).

Mit bedeutend mehr symbolischer Autorität ist der *Global Compact* (GC) der Vereinten Nationen ausgestattet: Im Gegensatz zu den meisten Company Codes bezieht sich der

¹⁵ “The method and extend of internal monitoring of compliance with its business principles, and of external reporting of performance, also have to be a matter for the company itself” (ICC 2000b).

¹⁶ “Their voluntary nature enables companies to find solutions and make improvements that regulations and command and control approaches could not have set in motion” (ICC 2000b).

GC zwar explizit auf internationale Menschen- und Arbeitnehmerrechte und ruft Unternehmen dazu auf, grundlegende Prinzipien im Bereich der Menschenrechte, Arbeitnehmerrechte, der Korruptionsbekämpfung und Maßnahmen zum Umweltschutz zu fördern, er ist aber unverbindlich und beinhaltet keinerlei Performance-Kriterien. Er sieht folglich auch kein Monitoringsystem oder einen Sanktionsmechanismus vor. Unterstützende Unternehmen sind dazu aufgerufen, einmal im Jahr einen Bericht über Erfahrungen und Fortschritte vorzulegen. Die vorgelegten Berichte werden nicht geprüft und es ist deshalb nicht verwunderlich, dass sehr wenige Unternehmen den Regeln der Berichterstattung folgen. Der Global Compact erfreut sich relativ großer Zustimmung durch die Interessensverbände internationaler Unternehmen. Die ICC verteidigt v.a. den nicht-bindenden Charakter des GC:

”Business would look askance at any suggestion involving external assessment of corporate performance, whether by special interest groups or UN agencies. The Global Compact is a joint commitment to shared values, not a qualification to be met. It must not become a vehicle for governments to burden business with prescriptive rules” (ICC 2000d).¹⁷

Der Unternehmenssektor bevorzugt freiwillige Initiativen. Sie versprechen eine höhere Autonomie und Flexibilität hinsichtlich der Normen und den Methoden der Überprüfung ihrer Einhaltung. Freiwillige Initiativen sind darüber hinaus kaum einklagbar. Deshalb sind sie für die zivilgesellschaftlichen Akteure nicht legitim und nicht ausreichend. Dies gilt sowohl für Company Codes¹⁸ als auch den GC, der als zu unverbindlich kritisiert wird, bzw. dass er den Unternehmen dazu dient ihr Image aufzupolieren („bluewashing“).

Freiwillige Ansätze scheinen zwar jenes Niveau an Verknüpfung von internationaler Geschäftstätigkeit mit Menschenrechtsnormen darzustellen, welches den gegenwärtigen gesellschaftlichen Machtverhältnissen und der Dominanz des neoliberalen Diskurses entspricht, gleichzeitig aber fehlt ihnen die Zustimmung weiter Teile der Gesellschaft. Sie sind kaum geeignet, Effektivitäts- und Legitimitätskriterien auch nur annähernd zu erfüllen. Freiwillige Ansätze sind tendenziell monologisch, unverbindlich und zu allgemein.

3.2 Verpflichtende Normen: das Projekt der “UN-Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights”

Das jüngste Instrument des Versuchs, Unternehmensverantwortung hinsichtlich internationaler Menschenrechte sicherzustellen, kann als Antwort auf die Schwächen der freiwilligen Ansätze interpretiert werden: die von der UN Sub-Commission on the

¹⁷ So stellte der Präsident der ICC, Adnan Kassar, gegenüber Kofi Annan unmissverständlich fest: „There must be no suggestion of hedging the Global Compact with formal prescriptive rules. We would resist any tendency for this to happen“ (ICC 2000e).

¹⁸ Vgl. dazu Amnesty International: „However, voluntary codes of conduct (...) have proved insufficient. Many codes are very vague in regard to human rights commitments. As far as AI is aware, fewer than 50 companies even refer explicitly to human rights in their codes“ (Amnesty International 2004: 5).

Promotion and Protection of Human Rights erarbeiteten „UN-Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights“ (UN-Subcommission 2003a). Die UN-Normen sind derzeit der umfassendste Versuch, globale Standards für international tätige Unternehmen zu etablieren.¹⁹

Die UN-Normen sollen sicherstellen, dass Unternehmen durch ihre Aktivitäten nicht zur Verletzung von Menschenrechten beitragen oder von ihnen profitieren können und fassen erstmals grundlegende menschenrechtliche Pflichten von Unternehmen zusammen. Wiewohl in den Kommentaren (UN-Subcommission 2003b) zu den UN-Normen festgehalten wird, dass Staaten die primäre Verantwortung hinsichtlich der Einhaltung von Menschenrechten zukommt, werden derartige Verpflichtungen auch Unternehmen „within their respective spheres of activity and influence“ auferlegt. Die Pflichten umfassen sowohl positive (aktive Förderung der Menschenrechte) wie auch negative (Beteiligung an Menschenrechtsverletzungen verhindern) Verpflichtungen. Damit können Unternehmen nicht länger eine bewusst ignorante Haltung gegenüber den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ihrer Geschäftsaktivitäten einnehmen.²⁰ Die Normen umfassen einen weiten Geltungsbereich²¹ und sie beinhalten allgemeine Implementierungsempfehlungen sowohl im Text als auch im Kommentar. Die Implementierungsempfehlungen beziehen sich z.B. auf die Anpassung interner Regeln und Prozesse, auf regelmäßige Berichterstattung und auf die Gestaltung von Verträgen mit Lieferanten und Subkontraktoren. TNCs sollen darüber hinaus (Absatz 16) auf transparente und unabhängige Weise extern überprüft werden. Wie diese Überwachung aussehen soll bleibt offen, vorstellbar ist auch eine eigene UN-Institution. Von Bedeutung ist auch die Erwähnung interner Beschwerdemechanismen, welche von Arbeitskräften bzw. anderen Betroffenen genutzt werden können.

Die Normen sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch kein Rechtsinstrument, allerdings viel expliziter und mit mehr Autorität ausgestattet als alle bisherigen Ansätze. Da es sich um „work in progress“ handelt ist zu erwarten, dass die gegenwärtigen Normen zukünftige Ansätze stark beeinflussen werden. Der besondere Charakter der UN-Normen lässt die Möglichkeit offen, dass sie sich in die Richtung eines international

¹⁹ Die UN Sub-Commission for the Protection and Promotion of Human Rights – besteht aus 26 Menschenrechtsexperten und startete ihre Arbeit an den Normen im Jahr 2000. Eine fünfköpfige Arbeitsgruppe fasste jene sozialen, ökonomischen und ökologischen Pflichten von TNCs zusammen, welche – im Rahmen einer Vielzahl internationaler Deklarationen und Abkommen – bereits existieren. Die UN-Normen wurden von der UN Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights im August 2003 nach vierjähriger Arbeit angenommen, allerdings (noch) nicht von der UN-Generalversammlung oder der UN Menschenrechtskommission.

²⁰ Unternehmen sind damit aufgerufen, menschenrechtliche Risiken der Länder, in denen sie operieren, abzuwägen. Von Unternehmen wird nicht prinzipiell verlangt, sich aus solchen Ländern zurückzuziehen, jedoch würde Stillschweigen als Komplizenschaft gewertet werden (Oldenziel 2005).

²¹ Insbesondere: Nichtdiskriminierung, Schutz von Zivilisten, Einsatz von Sicherheitskräften, Arbeitnehmerrechte, Kinderrechte, ökonomische, soziale und kulturelle Rechte und das Vorsichtsprinzip im Bereich der Ökologie.

verbindlichen, rechtlichen Rahmens weiterentwickeln könnten.²² Deshalb sind sie heftig umkämpft.

Die zivilgesellschaftlichen Organisationen und Menschenrechtsorganisationen begrüßen die UN-Normen als wichtigen ersten Schritt hin zu verbindlichen internationalen Rechtsnormen für transnationale Unternehmen.²³ Es ist wenig verwunderlich, dass die UN-Normen von weiten Teilen des Unternehmenssektors und insbesondere von den Lobbyingorganisationen ICC (Internationale Handelskammer), USCIB (US Council for International Business) und IOE (International Organization of Employers) heftig bekämpft werden.²⁴ Diese Gegenwehr basiert argumentativ auf neoliberalen Prämissen. Insbesondere wird das Abgehen vom Prinzip der Freiwilligkeit kritisiert.²⁵

Die UN-Normen entsprechen dem Trend, die menschenrechtliche Verantwortung auch auf private Akteure (Personen, bewaffnete Gruppen, internationale Organisationen und private Unternehmen) auszudehnen. Erstmals werden die Pflichten von Unternehmen explizit festgehalten und Instrumente zur Implementierung und Überwachung vorgeschlagen. Kurzfristig werden angesichts des Einflusses des Unternehmenssektors die UN-Normen wohl kaum mit internationaler Rechtsverbindlichkeit ausgestattet werden. Ihr Wert liegt u.a. darin, dass klargestellt wird, dass Unternehmen eine Verantwortung hinsichtlich der menschenrechtlichen Konsequenzen ihrer (internationalen) Geschäftstätigkeit zukommt. Dieser Umstand und die Notwendigkeit, menschenrechtliche Risiken zu sondieren und Geschäftspraktiken zu überdenken,

²² Die UN-Normen beschränken sich nicht von vorneherein selbst, wie der Global Compact oder die OECD-Guidelines, welche in den Präambeln ihren nicht-regulativen Charakter betonen.

²³ In einer Presseaussendung anlässlich der Annahme der Normen durch die UN-Subcommission on Human Rights begrüßt eine Koalition der wichtigsten Menschenrechtsorganisationen (wie Amnesty, Christian Aid, Human Rights Watch, Novartis Foundation for Sustainable Development, Oxfam, u.a.) die Normen: „The UN-Norms will help businesses to know and comply with the relevant human rights laws, and will provide a clear road map to action that transcends the conflicting provisions of the various private codes of conduct. (...) They also endorse methods of independent monitoring and other implementation mechanisms to hold businesses accountable for violations of human rights (...) and will contribute to further international legal development along these lines“ (NGO-Press Statement 2003).

²⁴ Selbst Sir Geoffrey Chandler, Gründungsvorsitzender der Amnesty-Business Group und früherer Direktor von Shell International stellt hinsichtlich des Widerstandes von Seiten der Lobbyingorganisationen fest: “There appeared to be a denial that human rights standards might apply to companies” (Chandler 2005).

²⁵ So stellt der Geschäftsführer der ICC, Stefano Bertasi, fest: „We have a problem with the premise and the principle that the norms are based on. These norms clearly seek to move away from the realm of voluntary initiatives (...)“ (CSR Europe o. J.); USCIB Vizepräsident Timothy Deal “Let’s face it (...) the norms are a radical innovation. They purport to make private business liable for human rights violations. This is a revolutionary step” (Deal 2004 zitiert nach Corporate Europe 2004), “The International Chamber of Commerce and International Organisation of Employers have opposed adoption of the Norms (...), the binding and legalistic approach of the draft Norms will not meet diverse circumstances of companies and will discourage innovation and creativity in addressing human rights issues” (USCIB 2003).

wird einen dritten Ansatz zur Vermittlung von Menschenrechten und Internationaler Geschäftstätigkeit fördern: multi-stakeholder-Initiativen.²⁶

3.3 Multi-stakeholder-Ansätze: das Beispiel der Ethical Trading Initiative

Freiwillige wie verbindliche Ansätze haben sich mit demselben Problem auseinander zusetzen: Mit der geographischen Ausweitung der Aktivitäten von Unternehmen wird die Überwachung der Auswirkungen von Managemententscheidungen und -handlungen notwendigerweise zu einer komplexen Angelegenheit, die Unternehmen nicht mehr alleine bewältigen können. D.h. dort wo Managementpraktiken hinsichtlich ihrer menschenrechtlichen Implikationen sensibler werden sollen, sind Unternehmen auf den Input von anderen gesellschaftlichen Akteuren angewiesen. V.a. Nicht-Regierungs-Organisationen (NGOs) und Gewerkschaften verfügen über Informationen und Kontakte, die für eine nachhaltige Reorganisation und Überwachung von internationalen Wertschöpfungsketten unerlässlich sind. Multi-stakeholder-Initiativen wie die Ethical Trading Initiative (ETI)²⁷ versuchen das Wissen unterschiedlicher Akteure zu kombinieren und sind ein Hinweis darauf, dass regelbasierte Ansätze und freiwillige Ansätze nicht notwendigerweise inkompatibel sind.

Die ETI kombiniert klare und strenge Regeln mit einer lernorientierten und kooperativen Suche nach Modellen der Umsetzung und Überprüfung. In einem einjährigen, schwierigen Prozess einigten sich die Vertreter von Unternehmen, NGOs und Gewerkschaften auf einen verpflichtenden Verhaltenscodex (Base Code) für die teilnehmenden Unternehmen sowie Implementierungsrichtlinien (Principles of Implementation). Sie stellen gemeinsam mit den Pilotprojekten den Kern der ETI dar (ETI 1998).

Der *Base Code* baut auf den wichtigsten internationalen menschenrechtlichen Standards und den Kernnormen der ILO auf. Darüber hinaus werden aber auch Fragen wie Kinderarbeit und existenzsichernde Entlohnung (living wage) behandelt. Von den Unternehmen, welche der Initiative beitreten, wird erwartet, dass sie den Base Code übernehmen. Die Mitgliedsunternehmen verpflichten sich darüber hinaus sicherzustellen, dass diese Standards auch von den Zulieferunternehmen eingehalten werden. Die „*Principles of Implementation*“ stellen Verpflichtungen für die Unternehmen dar, um die Prinzipien des Base Codes in die betriebliche Realität zu übertragen und ihre Einhaltung bzw. die Lernbereitschaft des Unternehmens überprüfbar zu machen. Durch die Festlegung überprüfbare Maßstäbe und Prinzipien werden die Unternehmen zu einem pro-aktiven Verhalten gezwungen. Lernfortschritte und -bereitschaft werden anhand der verpflichtenden jährlichen Rechenschaftsberichte vom ETI-Vorstand

²⁶ Im Folgenden wird das Beispiel der britischen Ethical Trading Initiative besprochen, andere derartige multi-stakeholder-Architekturen sind z.B. die Fair Wear Foundation/Clean Clothes oder die Blumenlabel-Initiative.

²⁷ Die ETI wurde im Jänner 1998 mit finanzieller Unterstützung der britischen Regierung gegründet. Mitglieder der ETI sind internationale Unternehmen bzw. Unternehmen mit internationalen Beschaffungsketten, NGOs und Gewerkschaften. Die Initiative ist offen für Unternehmen, welche sich verpflichten, die Prinzipien der ETI einzuhalten und die Einhaltung dieser Prinzipien prüfen zu lassen. Das Ziel der ETI ist die Sicherstellung, dass die Unternehmen eine ethische Verantwortung für ihre Beschaffungsketten übernehmen, sowie eine kooperative Entwicklung und Erprobung geeigneter Monitoring- und Verifikationsmodelle.

geprüft. Im Innenverhältnis wird von den Unternehmen gefordert, Lernen und Bewusstseinswandel innerhalb der Organisation zu fördern. Auf der Handlungsebene wird von den Unternehmen verlangt, in nachprüfbarer Weise Maßnahmen zu ergreifen, welche geeignet sind Handlungen bei Lieferanten und innerhalb des Unternehmens so zu beeinflussen, dass die Normen des Base Codes erreicht werden können. Die Unternehmen verpflichten sich, nach festgelegten Kriterien, einen jährlichen Bericht über ihre Fortschritte hinsichtlich der Umsetzung der Verpflichtungen, welche sich aus ihrer ETI-Mitgliedschaft ergeben, zu erstellen. Die jährliche Verlängerung der ETI-Mitgliedschaft wird von der Beurteilung der dokumentierten Aktivitäten abhängig gemacht.

Die *Pilotprojekte* verpflichten die unterschiedlichen Mitgliedsorganisationen zu einer problemlösungs- und lernorientierten Zusammenarbeit, deren Ziel es ist, Wege zur praktischen Umsetzung des Base Codes zu finden. Durch Kombination der Ressourcen und des spezifischen Wissens der beteiligten Organisationen, sollen für alle Beteiligten akzeptable Ansätze hinsichtlich Monitoring und unabhängiger Verifikation entwickelt werden. Von jedem Unternehmen innerhalb der ETI wird erwartet, dass es sich an einem Pilotprojekt beteiligt. In den Pilotprojekten sind üblicherweise die folgenden Akteure vertreten: international anerkannte Gewerkschaften, britische NGOs, Unternehmen, deren Zuliefererbetriebe, lokale NGOs und Gewerkschaften als Vertreter betroffener Bevölkerungsgruppen und Arbeitnehmer. Der Erfolg derartiger Initiativen scheint u.a. davon abzuhängen, wie stark die Handlungsorientierung ist, ob die Lernorientierung als gemeinsames Paradigma anerkannt wird und wie sehr sich gegenseitiges Vertrauen herausbilden kann.²⁸

In derartigen Beziehungsgeflechten kommen „weiche“ Steuerungsmechanismen wie diskursive Verfahren, Überzeugung und Interessensintegration zum Einsatz. Sie sind die Grundlage für permanente Lern-, Such- und Veränderungsprozesse in einem Problemfeld. Diese „issue-networks“ (Messner 1997: 38) sind in der Lage, Logiken und Codes aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Subsystemen miteinander zu verknüpfen und Handlungsorientierungen zu entwickeln. Ihr Vorteil liegt u.a. darin, dass sie entscheidungswichtiges Know-how zusammenführen, Lernprozesse erleichtern, Konsens- und Kompromissstrukturen herausbilden und Transparenz und Vertrauen entwickeln können. Da derartige multi-stakeholder Initiativen auf Arrangements gegenseitiger Verpflichtung und einem grundlegenden (sich im Laufe des Prozesses herausbildenden) Vertrauensverhältnis zwischen den Akteuren beruhen, werden damit auch Identitäten und Rollenerwartungen aufgeweicht. Am stärksten betrifft dies zivilgesellschaftliche Akteure, die die Balance zwischen ihrer „watch-dog-Funktion“ und einer stärker gestaltenden und kooperativen Rolle finden müssen.

Multi-stakeholder-Initiativen wie die ETI können als interessante Versuche betrachtet werden, die diskursive Kluft antagonistischer Interessensperspektiven und die Kluft zwischen Freiwilligkeit und Regelgebundenheit aufzuweichen. Derartige Initiativen sind jedoch permanent vom Scheitern bedroht. Sie brauchen mittelfristig rechtliche Rahmenbedingungen, die Wohlverhalten nicht bestrafen sondern belohnen. In ihrer

²⁸ Vgl. zur ETI ausführlich Ungericht (2005) bzw. zu allgemeinen Erfolgskriterien von multi-stakeholder-Initiativen u.a. Kaptein/Van Tulder (2003), Zadek (2001), Googins/Rochlin (2000).

konkreten Auswirkung auf die unmittelbaren Lebensumstände von Betroffenen sind sie aber derzeit den beiden anderen Ansätzen überlegen und weitaus breiter legitimiert als freiwillige Ansätze.

4. Schlussfolgerungen

Freiwillige Ansätze zielen darauf ab, dass der Bereich der internationalen Geschäftstätigkeit von menschenrechtlicher Regulation getrennt gehalten wird. Der regelbasierte Ansatz zielt auf eine Unterordnung internationaler Ökonomie gegenüber universalistischen Menschenrechtsnormen. Kooperative, lern- und handlungsorientierte multi-stakeholder-Architekturen versuchen über eine starke Lern- und Handlungsorientierung die Einstellungen, Strukturen und Prozesse in konkreten Unternehmen und deren internationalen Wertschöpfungsketten zu verändern.

Alle drei beschriebenen Ansätze haben spezifische Schwachpunkte bzw. Voraussetzungen: Der Schwachpunkt von rein regelbasierten Ansätzen liegt darin, dass hier auf die „reflexive Arbeit an der Unternehmenskultur“ verzichtet wird. Sie beruhen allein auf Kontrolle und Sanktion und nicht auf moralischer Einsicht (Thielemann 2005: 33). Verantwortung und Gerechtigkeit können sich nicht auf Basis einer bloßen (opportunistischen) Anpassung an extern auferlegte Vorgaben entwickeln.²⁹

Freiwillige Ansätze lassen gerade aufgrund ihrer konzeptionellen Unterordnung unter die, meist recht enge, – im gegenwärtigen theoretischen Diskurs als neoliberal bezeichnete – ökonomische Perspektive, die der wirtschaftlichen Handlungsfreiheit oftmals einen fast unbeschränkten Primat gegenüber anderen Gesichtspunkten zugesteht, viele Fragen unbeantwortet. Die Problematik einer „Verantwortung ohne Regeln“ liegt darin begründet, dass sie nicht schlüssig belegen kann, wie ein „Wettbewerb nach unten“ bzw. eine Trittbrettfahrer-Mentalität vermieden werden können. Ein weiteres Problem, das sich mit einer regelfreien Konzeption von Verantwortung stellt, ist die Frage, wie Verantwortung dort hergestellt wird, wo die Auswirkungen des Management-Handelns nicht unmittelbar sichtbar werden oder von den Betroffenen nicht artikuliert werden können. Insbesondere im Hinblick auf international vernetzte und von den einzelnen Funktionsträgern in den Unternehmen kaum zu durchschauende Beschaffungsketten, scheint eine regelfreie und individualisierte Konzeption von Verantwortung allein wenig hilfreich.

Regelbasierte und freiwillige Initiativen müssen allerdings nicht unbedingt als Gegensätze verstanden werden. Sie sind vielmehr zwei Aspekte eines Zusammenhangs. Regelbasiert bedeutet eine notwendige kollektive Schließung gegenüber ethisch nicht verantwortbaren Handlungen. Die aktive Übernahme von Verantwortung innerhalb der Regeln bedeutet hingegen eine Öffnung für ethisches Lernen. Regeln müssen interpretiert, an das Konkrete angepasst und weiterentwickelt werden. Möglicherweise könnten lernorientierte multi-stakeholder Initiativen hier ein konsensfähiges Binde-

²⁹ Ähnlich Beschorner, der – in Anlehnung an postmoderne Ethik (Baumann 1989) – richtigerweise darauf hinweist, dass die strikte (und ausschließliche) Unterwerfung unter die Regel Zeichen eines bürokratischen Geistes ist, der gerade die Frage der konkreten Verantwortlichkeit, d.h. der Verantwortung gegenüber dem konkreten Einzelfall, verdrängt (Beschorner 2005: 48). Vgl. dazu auch Weiskopf (2004).

glied darstellen. Auf Basis eines klaren Bekenntnisses zu Regeln und Umsetzungsmechanismen eröffnen sie die Möglichkeit Normen, im Sinne einer handlungspraktischen Antwort auf die Problemlage der Betroffenen, mit Leben zu füllen. Wenn multi-stakeholder-Initiativen allerdings nachhaltig wirksam sein sollen, sind Anstrengungen zu unternehmen, rechtlich verbindliche menschenrechtliche Mindestkriterien für transnationale Unternehmen zu schaffen.

Literaturverzeichnis

- Amnesty International* (2004): The UN Human Rights Norms for Business: Towards Legal Accountability, London: Amnesty International Publications.
- Barro, R. J.* (1997): Determinants of Economic Growth, Cambridge : MIT Press.
- Baumann, Z.* (1989): Modernity and the Holocaust, Ithaca NY: Cornell University Press.
- BDI* (2001): Ein Handlungsrahmen für Auslandsinvestitionen – OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen – Die Position der deutschen Wirtschaftsverbände, Rede des BDI-Präsidenten Dr. Michael Rogowski, Berlin 11.12.2001, Berlin: BDI.
- Beschorner, T.* (2005): Integrität, Institution, Transformation – Korreferat zum Beitrag von Ulrich Thielemann, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik, Jg. 6/Heft 1, 46-50.
- Bhagwati, J.* (1998): Trade Linkage and Human Rights, in: Bhagwati, J./ Hirsch, M. (Eds.): The Uruguay Round and Beyond. Essays in Honour of Arthur Dunkel, Heidelberg: Springer 1998, 241-250.
- Bottomley, S./ Kinley, D.* (2002): Commercial Law and Human Rights, Burlington: Aldershot.
- Brand, U./ Brunnengräber, A.e.a.* (2000): Global Governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung, Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Chandler, G.* (2005): The Norms at a Watershed, in: Ethical Corporation Magazine, <http://www.ethicalcorp.com/content.asp?contentID=3357> (15.5.2005).
- Chang, H.-O.* (2002): Kicking away the Ladder – Development Strategy in Historical Perspective, London: Anthem Press.
- Christian Aid* (2004): Behind the Mask – The real face of Corporate Social Responsibility, London: Christian Aid.
- Corporate Europe* (2004): Shell Leads International Business Campaign Against UN Human Rights Norms, <http://www.corporateeurope.org/norms> vom 15.3.04 (10.4.2005).
- CSR-Austria* (2003): Leitbild – Erfolgreich wirtschaften – Verantwortungsvoll handeln, Wien.
- CSR Europe* (o. J.): Background Note: United Nations Norms on the Responsibility of Transnational Companies, <http://www.csreurope.org/whatwedo/Themes/Businessandhumanrights/unnorms/> (12.4.2005).
- Deal, T.* (2004): Business and Human Rights: The Proposed Norms on The Responsibilities of Business Regarding Human Rights, statement to the Fund for Peace, Human Rights and business Roundtable, Washington DC, 6. February 2004, zitiert nach Corporate Europe: (2004): Shell Leads International Business Campaign Against UN Human Rights Norms, <http://www.corporateeurope.org/norms> (10.4.2005).

- ECOSOC (United Nations Economic and Social Council) (1995): The Realization of Economic, Social and Cultural Rights: The Relationship between the Enjoyment of Human Rights, in particular, International Labour and Trade Union rights, and the Working Methods and Activities of Transnational Corporations, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1995/11.*
- ETI (1998): Purpose, Principles, Programme - Membership Information. London: ETI September 1998.*
- Friedman, M. (1962/2004): Kapitalismus und Freiheit, München: Piper.*
- Friedman, M./ Friedman, R. (1980): Free to Choose. A Personal Statement, San Diego: Harcourt Brace 1980.*
- Googins, B./ Rocklin, S. (2000): Creating the Partnership Society: Understanding the Rhetoric and Reality of Cross-Sectoral Partnerships, in: Business and Society Review 105:1, 127-144.*
- Gray, J. (1999): Die falsche Verheissung. Der globale Kapitalismus und seine Folgen, Berlin: Alexander Fest.*
- Hayek, A. F. von (1944/53): Der Weg zur Knechtschaft, Zürich: Erlenbach.*
- ICC (International Chamber of Commerce/ World Business Organization) (2000a): The Budapest Business Declaration. ICC 33rd World Congress Report, Budapest 3-5 May 2000, 3. http://www.iccwbo.org/id1075/index.html (2.1.2006).*
- ICC (International Chamber of Commerce/ World Business Organization) (2000b): Policy Statement: Responsible Business Conduct: an ICC approach, Group on Business and Society, 6 May 2000, http://www.iccwbo.org/id458/index.html (2.1.2006).*
- ICC (International Chamber of Commerce/ World Business Organization) (2000c): Responsible Business Conduct: an ICC approach, 6 May 2000, http://www.iccwbo.org/iccbha/index.thml (1.1.2006).*
- ICC (International Chamber of Commerce/ World Business Organization) (2000d): Business-UN compact could be at take-off point, 26 July 2000, http://www.iccwbo.org/iccbgjj/index.html (2.1.2006).*
- ICC (International Chamber of Commerce/ World Business Organization) (2000e): Business supports Kofi Annan's Global Compact but rejects "prescriptive rules", ICC 33rd World Congress Report, 3-5 May 2000, http://www.iccwbo.org/iccbgjf/index.html (2.1.2006).*
- ICHRP (International Council on Human Rights Policy) (2002): Beyond Voluntarism: Human Rights and the Developing International Legal Obligations of Companies, http://www.ichrp.org/excerpts/41.pdf (17.6.2005)*
- IDS und PriceWaterhouseCoopers (1999): ETI - Learning from Doing Review - A report on company progress in implementing ethical sourcing policies and practices, London: ETI April 1999.*
- Kaptein, M./ Van Tulder, R. (2003): Toward Effective Stakeholder Dialogue, in: Business and Society Review 108:2, 203-224.*
- Koskenniemi, M./ Leino, P. (2002): Fragmentation of International Law? Postmodern Anxieties?, in: Leiden Journal of International Law, vol. 15, iss. 3, 553-579.*
- Krugmann, P. (2000): Schmalspur-Ökonomie. Die 27 populärsten Irrtümer über Wirtschaft, München: Campus Sachbuch.*
- Lemke, T. (1997): Eine Kritik der politischen Vernunft, Hamburg: Argument.*
- Messner, D. (1997): Netzwerktheorien – Die Suche nach Ursachen und Auswegen aus der Krise staatlicher Steuerungsfähigkeit, in: Altvater, E./ Brunnengräber, A./ Haake, M./ Walk, H. (Hrsg.): Vernetzt und Verstrickt - Nichtregierungsorganisationen als gesellschaftliche Produktivkraft, Münster: Westfälisches Dampfboot 1997, 27-65.*

- Mises, L. von* (1922/1932): Die Gemeinwirtschaft. Untersuchungen über den Sozialismus, Jena: Gustav Fischer.
- NGO-Arbeitskreis CSR* (2003): Elemente und Inhalte eines Leitfadens für CSR. Diskussionspapier, Wien.
- NGO-Press Statement* (2003): “Nongovernmental Organizations welcome the new UN Norms on Transnational Business”, Geneva, 13 August 2003, zitiert nach: www.csreurope.org/whatwedo/Themen/Businessandhumanrights/unnorms/ (10.3.2005).
- OECD* (1998a): The Multilateral Agreement on Investment – Draft Consolidated Text, Paris: OECD DAFFE/MAI(98)7/REVI (22. April 1998), Paris: OECD.
- OECD* (1998b): Ministerial Statement on the Multilateral Agreement on Investment (MAI), Press Release 28. April, Paris: OECD.
- Oldenziel, J.* (2005): The added value of the UN Norms – A comparative analysis of the UN Norms for Business with existing international instruments, Amsterdam: SOMO - Centre for Research on Multinational Corporations.
- Oschinski, M./ Weder, B.*, (2002): Wachstum und Ungleichheit: Eine unverträgliche Beziehung?, in: Die Volkswirtschaft 75 (1), 19-24.
- Oswalt, W.* (1997): Die liberale Revolution. Ideen für eine andere Moderne, in: Iben, G. (Hrsg.), Demokratie und Ethik wohin? Münster: LIT, 167-215.
- Oxfam* (2004): Submission by Oxfam International under Decisions 2004/116 on “The Responsibilities of Transnational Corporations and related business enterprises with regard to Human rights.” (17.11.2004).
- Scherrer, Ch./ Greven, T.* (2001): Global Rules for Trade. Codes of Conduct, Social Labeling, workers’ Rights Clauses, Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Thielemann, U.* (2005): Compliance and Integrity – Zwei Seiten ethisch integrierter Unternehmenssteuerung. Lektionen aus dem Compliance-Management einer Großbank, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik, Jg. 6/Heft 1, 31-45.
- Ulrich, P.* (2004): Bürgerrechte im Unternehmen. Gedanken zum Umgang mit mündigen Wirtschaftsbürgern, in: Weber, W./ Pasqualoni, P./ Burtscher, Ch. (Hrsg.): Wirtschaft, Demokratie und soziale Verantwortung, Göttingen: V& R, 169-181.
- UNCTAD* (1998): World Investment Report 1998 – Trends and Determinants, New York: United Nations Publications.
- Ungericht, B.* (2005): Zwischen Konflikt und Kooperation – Neue zivilgesellschaftliche Akteure und multi-stakeholder Dialog als betriebswirtschaftliche Herausforderungen, München: Rainer Hampp Verlag.
- UNO* (2001): UN Panel of Experts Reports on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo, UN Doc.S/2001/257.
- UN-Subcommission (UN- Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights)* (2003a): Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2 (2003). Approved August 13, 2003, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/L.11 at 52 (2003).
- UN-Subcommission (UN- Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights)* (2003b): Commentary on the Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/38/Rev.2 (2003).
- USCIB (US Council for International Business)* (2003): UN Human Rights Body Approves Guidelines for Multinational Companies, August 18 2003, www.uscib.org/index.asp?documentID=2728 (12.12.2004).

Weiskopf, R. (2004): Management, Organisation und die Gespenster der Gerechtigkeit, in: Schreyögg, G./ Conrad, P. (Hrsg.) (2004): Gerechtigkeit und Management, Managementforschung 14, Wiesbaden: Gabler.

Zadek, S. (2001): Partnership Alchemy. Engagement, innovation and governance, in: Andriof, J./ McIntosh, M. (Eds.): Perspectives on Corporate Citizenship, Sheffield: Greenleaf Publ., 200-215.