

Jana Hönke

Unternehmen für Menschenrechte und Frieden?

Zur Reichweite und Performativität freiwilliger Unternehmensstandards*

Das staatenbasierte Menschenrechtssystem weist viele Lücken auf – sowohl in seiner geographischen, sozialen und thematischen Reichweite als auch in der Effektivität und Selektivität seiner Anwendung. Dies ist besonders augenfällig in Bezug auf globale Wirtschaftsaktivitäten transnationaler Unternehmen im globalen Süden.¹ In den 1970er Jahren sowie 2003 scheiterten Versuche, verbindliche globale Normen für die Menschenrechtsverantwortung transnationaler Unternehmen zu verabschieden. Die Welle der Kritik an transnationalen Unternehmen in den 1960er Jahren führte lediglich zur Verabschließung der nur wenig spezifischen und rechtlich unverbindlichen *OECD Guidelines for Multinational Enterprises*.² In den 1990er Jahren folgte eine zweite Welle öffentlicher Kritik. Insbesondere Öl- und Bergbauunternehmen stehen seitdem im Zentrum der Aufmerksamkeit: Shell, Total und Unacol wegen der Missachtung von Arbeits- und Menschenrechten in Nigeria, Indonesien und Burma, Öl- und Bergbaufirmen in Angola, Sudan, Gabun und Kolumbien wegen Korruption und Komplizität mit der Armee bzw. bewaffneten Rebellengruppen.³

Trotzdem scheiterte 2003 der Versuch, verbindliche UN-Normen zur Regulierung von transnationalen Unternehmen zu verabschieden.⁴ Stattdessen sind eine Vielzahl freiwilli-

* Ich bedanke mich bei Janne Mende und dem Herausgeber*innenteam der Kritischen Justiz für hilfreiche Anregungen und Kommentare zu früheren Versionen dieses Beitrages.

1 Für einen aktuellen Überblick siehe W. Kaleck/M. Saage-Maaß, Unternehmen vor Gericht. Globale Kämpfe für Menschenrechte, 2016.

2 Anstelle der im Rahmen des *United Nations Economic and Social Council* angestrebten bindenden Richtlinien, die von vielen Staaten des Globalen Südens unterstützt wurden; J. K. Rowe, Corporate Social Responsibility as Business Strategy, in: R. D. Lipschutz/R. K. Rowe (Hrsg.), Globalization, Governmentality and Global Politics: Regulation for the rest of us?, 2005, 130-170.

3 M. Drohan, Making a Killing: How and why corporations use armed force to do business, Lyon's Press 2004; J. Zerk, Multinationals and Corporate Social Responsibility, Cambridge University Press 2006; D. Szabolowski, Transnational Law and Local Struggles: Mining Communities and the World Bank, Hart Publishing 2007; J. Hönke, Transnational Companies and Security Governance. Hybrid Practices in a Postcolonial World, 2013. Siehe auch die große Zahl von Kampagnenplattformen zum Thema: Oxfam America Oil, Gas and Mining programme (http://fr.oxfamamerica.org/en/whatwedo/issues_we_work_on/oil_gas_mining), Amnesty International Business and Human Rights programme (<http://www.amnestyusa.org/our-work/issues/business-and-human-rights>), Global Witness (<http://www.globalwitness.org/index.php>), Mines and Communities Project (<http://www.minesandcommunities.org/>), Mining Watch Canada (<http://www.miningwatch.ca/>).

4 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), <http://hrlibrary.umn.edu/links/norms-Aug2003.html>.

ger Initiativen und Standards mit Unternehmen im Bereich Frieden und Menschenrechte entstanden.⁵ Die *Voluntary Principles on Security and Human Rights* (VPs) sind beispielsweise eine Initiative von Regierungen, Öl- und Bergbaufirmen und NGOs der USA, Großbritanniens und Norwegens und schreiben Anforderungen für Unternehmen im Ausland im Bereich Risikoanalyse und Training von Sicherheitspersonal sowie Initiativen zur Erhöhung staatlicher Menschenrechtsstandards fest.⁶ Unter dem UN-Sondergesandten John Ruggie wurden außerdem 2011 globale UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte erlassen. Sie sollen Staaten und Unternehmen anleiten, Menschenrechtsverletzungen durch grenzüberschreitende Wirtschaftsoperationen präventiv zu verhindern, während laufender Wirtschaftsaktivitäten auf die Einhaltung der Menschenrechte zu achten und im Fall ihrer Verletzung wirksame Abhilfemaßnahmen anzubieten.⁷

Diese Initiativen zeichnen sich durch freiwillige Mitgliedschaft aus und sehen Unternehmen als Partner bei der Verbreitung von liberalem Frieden und Menschenrechten. Illustrativ für ein Denken über gutes Regieren, das sich seit den 1980er Jahren hin zu marktorientierten Formen und öffentlich-privaten Partnerschaften entwickelt hat, wird transnationalen Unternehmen Verantwortung zur Selbstregulierung sowie zur Ermächtigung anderer zum Menschenrechtsschutz – Zulieferer und andere Unternehmen, Regierungen von Ländern, in denen sie investieren – zugeschrieben. Wie Niklas Rose beschreibt, folgt dies der Idee, dass:

*„[t]o govern better, the state must govern less; to optimize the economy, one must govern through the entrepreneurship of autonomous actors – individuals and families, firms and corporations“.*⁸

Zum einen wird also die Verantwortung für die Einhaltung von Menschenrechten privatisiert, indem sie auf Unternehmen mit übertragen wird. Zum anderen wird die Idee des

5 Freiwilligkeit bezieht sich darauf, dass es sich um nicht rechtsverbindliche Übereinkünfte, Absichtserklärungen oder Leitlinien handelt, die üblicherweise nur für Akteure gelten, die ihnen von sich aus beitreten (auch wenn es natürlich Umstände und Anreize geben mag, die einen Akteur zu einer solchen Entscheidung drängen). Oft auch mit dem umstrittenen Begriff *soft law* bezeichnet (siehe Mende, Einleitung in den Schwerpunkt [in diesem Heft]), haben sie mehr oder weniger Empfehlungscharakter, variieren aber hinsichtlich Präzision, Umfang, Kontroll- und Sanktionsmechanismen.

6 www.voluntaryprinciples.org. Für eine rechtswissenschaftliche Analyse des wachsenden globalen Rechtspluralismus im Bezug auf Unternehmen und Umwelt, siehe O. Perez, Ecological Sensitivity and Global Legal Pluralism: Rethinking the Trade and Environment Conflict, Hart Publishing 2004.

7 UNHCR 2011. UN Guiding Principles on Business and Human Rights, http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf. Unter den Kritiker*innen finden sich neben diversen NGOs auch viele Regierungen aus dem globalen Süden. Im November 2013 veröffentlichte eine Gruppe von Ländern mit Unterstützung von über 90 zivilgesellschaftlichen Organisationen eine Stellungnahme für einen rechtlich verbindlichen Vertrag zur Kontrolle der Einhaltung von Menschenrechten durch transnationale Unternehmen. Gemeinsam mit Südafrika legte Ecuador 2014 dem UNHRC eine Resolution zur Aufnahme von Verhandlungen für einen solchen Vertrag vor. Trotz Gegenstimmen der USA und EU wurde die Resolution angenommen.

8 N. Rose, Powers of Freedom. Reframing political thought, Cambridge University Press 1999, 139 (Herv. J.H.).

Öffentlichen teilweise vom Staat gelöst und die Verfolgung öffentlicher Interessen auf kommerzielle Akteure übertragen.⁹

Dieser Beitrag bietet keine rechtliche Analyse neuer Standards oder eine normative Analyse der Rechtfertigung für die Übertragung von Verantwortung für Menschenrechte auf Unternehmen im Sinne der politischen Theorie. Er unterscheidet sich ebenfalls von einem Großteil der politikwissenschaftlichen Governance-Literatur, die sich auf die Formulierung und Institutionalisierung von Normen zum nicht-staatlichen Menschenrechtsschutz konzentriert und sich mit der Frage beschäftigt, unter welchen Bedingungen profitmaximierende Akteure sich zu freiwilligen Standards verpflichten und diese umsetzen.

¹⁰

Dagegen ist mehr Forschung nötig zur tatsächlichen Umsetzung und Effektivität aktueller Governance-Initiativen ‚mit und ohne Staat‘,¹¹ wozu dieses Papier beiträgt. Kritische Forschung hat in dieser Hinsicht die Grenzen globaler Governance in ihrer aktuellen Form deutlich aufgezeigt.¹² Es ist aber ebenso wichtig, ihre (unintendierten) Effekte zu untersuchen.¹³ Es wäre vorschnell, nicht-bindende Unternehmensstandards für Menschenrechte auf Grund begrenzter Umsetzung als „window dressing“ abzutun. Deshalb beleuchtet dieser Beitrag die Dilemmata und Effekte, die in der Praxis mit der Übertragung von Menschenrechtsschutz auf transnationale Unternehmen einhergehen.

Ausgehend von der alltäglichen sozialen Praxis an Unternehmensstandorten werden drei Punkte herausgearbeitet. Der erste Teil argumentiert, dass ein Dilemma besteht zwi-

- 9 Dies geschieht nicht unbedingt gegen den Staat. Im Gegenteil schenken Regierungen es auch als Gelegenheit „[to] contract out conflict prevention to non-state actors, to reduce the costs of intervention“ (V. Haufner, *Governing Corporations in Zones of Conflict: issues, actors and institutions*, in: D. Avant/M. Finnemore/S. Sell (Hrsg.), *Who Governs the Globe?*, Cambridge University Press 2010, 103) oder zur Rückeroberung der souveränen Kontrolle über Teile ihres Staatsgebietes (J. Hönke, *New Political Topographies. Mining companies and indirect discharge in Southern Katanga (DRC)*, *Politique Africaine* 2010, 105–127 (120). Zur Verschiebung von Zuschreibungen von ‚öffentl‘ und ‚privat‘ im Kontext globalen Regierens siehe J. Best/A. Gheciu, *The Return of the Public in Global Governance*, Cambridge University Press 2014.
- 10 H. Dashwood, *The Rise of Global Corporate Social Responsibility. Mining and the Spread of Global Norms*, Cambridge University Press 2012; N. Deitelhoff/K.-D. Wolf (Hrsg.), *Corporate Security Responsibility?*, Palgrave 2010; T. Börzel/C. Thauer (Hrsg.), *Business and Governance in South Africa*, Palgrave 2013; D. L. Spar/L. T. La Mure, *The Power of Activism: Assessing the Impact of NGOs on Global Business*, California Management Review 2003, 78–101; A. Prakash/M. Potoski, *The Voluntary Environmentalists: Green Clubs, ISO 14001 and Voluntary Environmental Regulations*, Cambridge University Press 2006.
- 11 Siehe die Kritik am Mangel an Forschung, die über die Ebene von Policies hinausgeht, bei D. Vogel, *Private Global Business Regulation*, Annual Review of Political Science 11/2008, 261–282; M. Blowfield, *Reasons to Be Cheerful? What We Know about CSR's Impact*, Third World Quarterly 28/2007, 683–695. Für eine Ausnahme zur Effektivität siehe J. Hönke/C. Thauer, *Multinational Corporations and the Provision of Health and Security Services in Sub-Saharan Africa. Legitimacy and Institutionalisation Matter, Governance*, 27 (4) 2014, 697–716.
- 12 Beispielsweise A. Zalik, *The Niger Delta: ‚Petro Violence‘ and ‚Partnership Development‘*, Review of African Political Economy 31 (101) 2004, 401–424; M. J. Watts, *Rightous Oil? Human rights, the oil complex, and corporate social responsibility*, Annual Review of Environment and Resources, 30 (1) 2005, 373–407; Hönke (Fn. 3).
- 13 Berühmt ist nicht zuletzt James Scotts 1998 erschienenes Buch *Seeing Like a State: how certain schemes to improve the human condition have failed* (Yale University Press) für die Erfassung der machtvollen Effekte scheinbar ineffektiver und gescheiteter Programme. Nicht-intendiert bezieht sich hier auf Effekte jenseits der in den Programmen explizit genannten Zielsetzungen.

schen Unternehmen zugeschriebener Handlungsmacht zur Durchsetzung von Menschenrechten und der Reichweite effektiver Umsetzung von Maßnahmen: je größer die Reichweite, und damit die Öffentlichkeit, unternehmerischen Engagements, desto weniger davon gibt es und umso ineffektiver bleibt es. Der zweite Teil verweist auf die Selektivität der Governance-Beiträge von Unternehmen, und zeigt das Fortbestehen heterogener, gewaltvoller Praktiken von Großunternehmen auf. Vor diesem Hintergrund diskutiert der dritte Teil die problematische Performativität freiwilliger Standards und Initiativen im Kontext des aktuellen *Business for Peace and Human Rights*-Diskurses und argumentiert für eine kritische und reflexive Auseinandersetzung.

Die Argumentation stützt sich auf mehrjährige Forschung zu den Praktiken transnationaler Bergbauunternehmen in Sub-Sahara-Afrika. Der extractive Sektor hat eine lange Geschichte von Menschenrechtsverletzungen und steht im Fokus der Kritik einer Vielzahl von Nichtregierungsorganisationen und Initiativen. Der Beitrag basiert insbesondere auf eigener empirischer Forschung zu den Unternehmen Anglogold Ashanti (AGA), Anvil Mining, Banro und Freeport MacMoRan in der Demokratischen Republik Kongo (DRC). Diese Unternehmen haben sich freiwilligen Standards wie den VPs verschrieben und gelten seit einigen Jahren als Vorreiter in ihrer Umsetzung. Die DRC steht im Zentrum internationaler Aufmerksamkeit zum Nexus zwischen transnationalen Unternehmen und Konflikten.

I. Menschenrechtsschutz durch Unternehmen? Handlungsmacht vs. Reichweite

In der Diskussion um Menschenrechtsschutz durch Unternehmen spielt das Kapazitätsargument eine große Rolle. Es lässt sich zusammenfassen als:

„*Whichever agent or agency B has the capacity most effectively to protect and to provide for X's human rights, has a prima facie responsibility to protect and to provide for X's human rights*.“¹⁴

In der angewandten Politik führen Politiker*innen und Aktivist*innen diese Idee oft an, um zu rechtfertigen, warum große Unternehmen Partner in der Durchsetzung von Menschenrechten sind, insbesondere in Staaten, in denen Regierungen wenig Handlungsmacht zugeschrieben wird. Dabei geht es explizit nicht nur um Auflagen zur Selbstregulierung, um Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen zu vermeiden, sondern auch um das Einwirken auf die Gesellschaft, politische Entscheidungsträger sowie Sicherheitsdienste im Gastland.

Es kann an dieser Stelle keine prinzipielle Überprüfung der normativen Begründung des Kapazitätsarguments unternommen werden.¹⁵ Stattdessen soll ein wichtiges Dilemma aufgezeigt werden, welches in der Praxis deutlich geworden ist: Ökonomische Macht, und damit potentielle Kapazität zur Umsetzung und Verbreitung von Menschenrechten und Frieden, setzt sich nur in äußerst begrenzten Maßnahmen um. Diese nehmen zahlenmäßig ab und sind umso ineffektiver umgesetzt, je weiter sie aus dem privaten Bereich hin-

14 D. Karp, *Responsibility for Human Rights: Transnational Corporations in Imperfect States*, Cambridge University Press 2014, 89.

15 Ebd.

naus in die Gesellschaft hineinreichen. Effektivität verstehe ich hier als den Grad erfolgreicher Umsetzung von Politik gemessen an der in *Policies* festgelegten Zielsetzung.¹⁶

Neue empirische Forschung zeigt, dass in Fällen, in denen der *Wille* zur Umsetzung freiwilliger Standards gegeben ist, die Effektivität von der hohen Institutionalisierung und Kontrolle solcher Aktivitäten durch Firmen abhängt. Dazu gehören Organisationsstrukturen, die Anreize setzen und die überwachen, dass präzise und verpflichtende Ziele auch erreicht werden. Zu diesem Zweck muss Fehlverhalten beobachtbar und sanktionierbar sein.¹⁷ Dies ist vor allem *innerhalb* von Unternehmen, also im privaten Bereich, der Fall. Bei Anvil Mining und Freeport MacMoRan in der DRC hat sich gezeigt, dass sogenannte *workplace programmes* zur Umsetzung von Menschenrechten und Sicherheitsstandards relativ effektiv sind. Sie funktionierten am besten dort, wo sie sich auf das Verhalten des firmeninternen Sicherheitspersonals sowie von privaten Sicherheitsfirmen, mit denen die Unternehmen zusammenarbeiten, konzentrierten. In beiden Firmen durchliefen Mitarbeiter*innen ein Training zu Menschenrechten und Konfliktprävention.¹⁸ Standards waren in die etablierten Organisationsstrukturen der Firmen integriert. So wurde die Zahl der gewaltvollen Zusammenstöße zwischen Sicherheitspersonal und lokaler Bevölkerung reduziert. Dies hatte weitere positive Auswirkungen. Das lokale private Sicherheitsunternehmen *Brass Security*, mit dem Anvil und Freeport in der DRC zusammenarbeiteten, hat eigene Mechanismen zur Compliance mit Menschenrechts- und Sicherheitsstandards eingeführt, inklusive Überwachung guter Praxis und Sanktionen, wenn diese nicht befolgt werden.¹⁹ So verbreiten sich Standards auch in Subunternehmen.

Geht es um Menschenrechte und Konfliktprävention außerhalb der hierarchischen Unternehmensstruktur und des Betriebsgeländes, sind die Dinge allerdings komplizierter. Im Fallbeispiel arbeiten beide Firmen eng mit der kongolesischen Polizei und Armee zusammen. Viele Menschenrechtsverletzungen geschehen *außerhalb* des Firmengeländes, als direkte oder indirekte Folge des Bergbaus.²⁰ Freiwillige Standards wie die VPs sprechen Firmen als positive Akteure an, die sich über die Firma hinaus aktiv für die Reduzierung von Menschenrechtsverletzungen einsetzen, indem sie beispielsweise auf politische Akteure, Militär und Polizei einwirken und Menschenrechtstrainings anbieten, und sich für Konfliktprävention und -management in Staat und Gesellschaft einsetzen.²¹

Im Fall der im Kongo aktiven transnationalen Unternehmen zeigen sich jedoch kaum Beispiele effektiver Umsetzung von Initiativen in diese Richtung. Im Kupfergürtel im Süden der DRC gab es den beachtenswerten Versuch von Unternehmen, gemeinsam mit der NGO PACT das Handeln der diversen Akteure im komplexen Sicherheitsfeld Ka-

16 Hönke/Thauer (Fn. 11), 2.

17 K. W. Abbott/R. O. Keohane/A. Moravcsik/A.-M. Slaughter/D. Snidal, The Concept of Legalization. *International Organization*, 54 (3) 2000, 401-419.

18 Hier und im Folgenden Hönke (Fn. 3) und Hönke/Thauer (Fn. 11).

19 Angestellte konnten bspw. ihre Arbeit verlieren, wenn ihnen unangemessene physische Gewalt oder Korruption nachgewiesen werden konnte.

20 Zur Unterscheidung von Externalitäten und indirekten Effekten siehe J. Hönke/E. Thomas, Governance for whom? Inclusiveness, indirect effects and externalities, Working Paper N°31, Research Centre SFB 700 Governance in Areas of Limited Statehood, Berlin 2012.

21 www.voluntaryprinciples.org, Component 2: „Interactions Between Companies and Public Security“; M. Berdal/N. Mousavizadeh, Investing for Peace: The Private Sector and the Challenges of Peacebuilding, *Survival* 52/2010, 37-58.

tangas zu koordinieren, um die allgemeine Sicherheit in der Region zu erhöhen.²² Im *Katanga Security Forum* kamen staatliche Funktionäre und Sicherheitsorgane, lokale Gemeindevorsteher, Vertreter internationaler Organisationen und der Unternehmen zusammen. Es gab ebenfalls ein Programm zur Reduzierung gewaltvoller Zusammenstöße zwischen Schürfern und Sicherheitskräften, durch das alternative Einkommensquellen für Schürfer bereitgestellt werden sollten. Die Initiativen blieben jedoch ohne präzise Zielsetzung bzw. wurden nur begrenzt umgesetzt. Das Sicherheitsforum diente dem Informationsaustausch, führte aber zu keinen spezifischen Initiativen zur Verbesserung öffentlicher Sicherheit. Ein integrierter Ansatz, um langfristige Perspektiven für Schürfer zu schaffen und damit die regulären Zusammenstöße mit Sicherheitskräften zu beenden, scheiterte, da es keine Möglichkeit gab, beteiligte Akteure, inklusive die Regierung, zur Umsetzung von besprochenen Maßnahmen zu bringen. Insgesamt zeigt sich, dass sich zwar Firmen über die eigene Konzession hinaus für die Reduzierung physischer Gewalt sowie für nachhaltigen Frieden einsetzen, aber dass dies viel weniger der Fall ist als von den Befürwortern von *Business for Peace*-Initiativen angenommen.²³

Entgegen hoher Erwartungen lässt sich festhalten, dass die Effektivität der Durchsetzung von Menschenrechtsstandards durch Unternehmen mit wachsender (beanspruchter) Reichweite abnimmt. Was an effektiver Umsetzung im eng begrenzten Bereich von *workplace programmes* möglich ist,²⁴ ist sehr viel weniger der Fall im Bereich Konflikt-prävention und Reduktion von physischer und struktureller Gewalt über die private Organisation und die Grenzen des Betriebsgeländes hinaus. Hier jedoch geschehen besonders viele Menschenrechtsverletzungen, die direkt und indirekt im Zusammenhang mit der Wirtschaftsaktivität der Unternehmen stehen.

Damit zeigt sich das Dilemma des Kapazitätsansatzes. *Wollen* Unternehmen zum Menschenrechtsschutz dort, wo sie unternehmerisch aktiv sind, beitragen, dann konzentrieren sie sich darauf, unmittelbare negative Externalitäten ihres Handelns innerhalb der privaten Organisation zu reduzieren. Sie scheitern jedoch zumeist oder sind am wenigsten aktiv, wo es am relevantesten wäre für die Allgemeinheit: über das Firmengelände hinaus in die Gesellschaft hineinzuwirken im Sinne von umfassendem Menschenrechtsschutz und nachhaltigem Frieden. Auch wehrt sich der Privatsektor gegen Versuche, Firmen, die freiwillige Standards umgehen, systematisch zu deren Einhaltung zu verpflichten bzw. für Verstöße zur Rechenschaft zu ziehen. Dies grenzt die effektive Reichweite von Unternehmensinitiativen zusätzlich ein. So bleibt die Legitimierung transnationaler Unternehmen als Hüter der Menschenrechte auf Grundlage des Kapazitätsarguments zusätzlich defizitär: Sie erwartet viel von den Unternehmen die sich der Verantwortung annehmen, während sie viele andere Unternehmen zu einfach davonkommen lässt. Die hohen, nicht akzeptablen Kosten dessen werden vollständig den Opfern von Menschenrechtsverletzungen aufgebürdet.²⁵

22 Hier und im Folgenden Hönke (Fn. 3).

23 Deitelhoff/Wolf (Fn. 10); J. Hönke, *Business for Peace? The ambiguous role of „ethical“ mining companies*, *Peacebuilding* 2 (2) 2014, 172-187.

24 Vorausgesetzt dass anspruchsvolle Bedingungen erfüllt sind, an denen es jedoch oft fehlt: dem Willen von Unternehmensleitung und lokalem Management, und der nötigen Institutionalisierung und Mittelausstattung zur effektiven Umsetzung.

25 Karp (Fn. 14).

II. Menschenrechtsschutz durch Unternehmen? Selektive und heterogene Unternehmenspraktiken

Die kritische Forschung zu lokalen Governance-Praktiken von Unternehmen verweist auf ein zweites Problem. Politiken sozialer Unternehmensverantwortung und des Menschenrechtsschutzes bleiben marktwirtschaftlicher Profitlogik und dem Ziel, Sicherheitsrisiken zu managen und private Besitzrechte zu schützen, eng verbunden. Dies zeigt sich insbesondere in zweierlei Hinsicht. Beide können hier nur kurz zusammengefasst werden.

Erstens bleibt die Inklusivität von unternehmerischem Engagement in der Gesellschaft selektiv. Kommerzielle Prioritäten beeinflussen die Verteilung von Rechten, sozialen Investitionen und Kompensationszahlungen.²⁶ Im südafrikanischen Platinumgürtel trugen Bergbauunternehmen zur Finanzierung der lokalen Polizei mit dem Argument bei, damit zur Erhöhung der öffentlichen Sicherheit beizutragen. Die Mittel flossen jedoch weitestgehend an Polizeistationen in der direkten Nachbarschaft der Unternehmen, auf die sie insbesondere für ihre privaten Sicherheitsbelange zugreifen.²⁷ In ihrer Anthropologie von sozialer Unternehmensverantwortung in der Alltagspraxis von Anglo American zeigt Dinja Rajak, wie „practices of CSR serve to exclude large sections of society while demarcating a select target zone of responsibility (the ‘community’) which is bound into relations of corporate patronage and clientelism“.²⁸ Das Resultat, wie die Kriminologinnen Singh und Kempa in diesem Zusammenhang für private Sicherheitsfirmen und öffentliche Sicherheit beobachten, ist „that it is possible to pursue a form of individualized political peace nearly apart from broader projects for social and economic peace“.²⁹

Zweitens zeigt sich auch bei Unternehmen, die sich weitgehender als andere Menschenrechtsstandards verschrieben haben, ein heterogener und gewaltvoller Mix von Praktiken des Regierens. Zu diesem gehören ‚fortress protection‘, d.h. die Durchsetzung von Ausschluss durch gewaltvollen Zwang zum Schutz der Konzession, soziales Engagement in benachbarten Gemeinden im Rahmen von Programmen sozialer Unternehmensverantwortung und klientele Praktiken, die auf Stabilisierung durch Kooptation lokaler Autoritäten und *indirect rule* setzen.³⁰ Es gibt wichtige Unterschiede in der ‚Dosierung‘ dieser Strategien, aber wichtig ist, dass die Heterogenität und die damit einhergehende Gewalt transnationaler Wirtschaftspraktiken bestehen bleibt. Auch wenn es die *Business for Peace and Human Rights*-Agenda nahelegt: ‚gute‘ Unternehmen lassen sich nicht vollständig von ‚schlechten‘ Unternehmen trennen. Im Gegenteil, freiwillige Unternehmensstandards und Initiativen hängen auf problematische Art und Weise mit Gewalt und Ungleichheit zusammen. Dies soll im letzten Abschnitt in Bezug auf die performativen Effekte von Unternehmensverantwortung und Menschenrechtsdiskurs gezeigt werden.

26 D. Rajak, *In Good Company: An anatomy of corporate social responsibility*, Stanford University Press 2011; s.a. Hönke (Fn. 3).

27 Hönke (Fn. 3).

28 D. Rajak, *Platinum City and the New South African Dream*, Africa 82:02 (2012), 267.

29 M. Kempa/A.-M. Singh, *Private Security, Political Economy and the Policing of Race: Probing global hypotheses through the case of South Africa*, Theoretical Criminology 12 (3) 2008, 333.

30 J. Hönke, *Multinationals and Security Governance in the Community. Participation, discipline and indirect rule*, Journal of Intervention and Statebuilding 6 (1) 2012, 89-105; Hönke (Fn. 3).

III. Die Performativität von Business for Peace and Human Rights

Ob nun begründet mit dem wirtschaftsliberalen Argument, dass Firmen durch ihr Wirtschaftshandeln allein zur Reduzierung von gewaltvollen Konflikten beitragen, oder mit dem liberal-konstruktivistischen Argument, dass Lernen und Sozialisation durch freiwillige Initiativen dazu führen, dass Unternehmen zur Verbreitung von Menschenrechten beitragen – die Grenzen in der praktischen Umsetzung sind oben deutlich gemacht worden. Deshalb können aber freiwillige Standards nicht als *window dressing* abgetan werden, welches mit selektiven Initiativen nur schlechtes Verhalten verschleiert. Der Diskurs ist auf problematische Weise performativ:³¹ Transnationale Unternehmen werden als legitime Autoritäten produziert, *trotz* der ausgeführten Grenzen von Standards und ambivalenten Unternehmenspraktiken. Indirekt, aber umso machtvoller, werden Grenzen zwischen „legitimen“ und „illegitimen“ Positionen und Protestformen etabliert. Moderne Macht operiert hier nicht als „*a force that says no*“, sondern „traverses and produces things, [and] induces [...] forms of knowledge“.³²

Betrachten wir dazu noch einmal eine konkrete Situation in der DRC, um die Mechanismen dieser Produktion legitimer (und illegitimer) Akteure herauszuarbeiten und ihre Auswirkungen zu verdeutlichen. Angolgold Ashanti (AGA) und Banro Mining gehören zu den wenigen industriellen Bergbauunternehmen, die in der fragilen (Post-)Konfliktsituation im Osten der Demokratischen Republik Kongo arbeiten. Beide haben sich freiwilligen Sicherheits- und Menschenrechtsstandards verpflichtet. Einerseits gibt es diverse Bemühungen seitens der Unternehmen, gewalttätige Konfrontationen zwischen Sicherheitskräften der Firma mit Kleinschürfern und lokaler Bevölkerung zu vermeiden. In Fokusgruppen und Interviews wurde jedoch von erhöhter gefühlter Unsicherheit im Gebiet der AGA-Konzession gesprochen.³³ Im Fall von Banro treffen Sicherheitskräfte und unzufriedene, teilweise umgesiedelte Menschen aus der Umgebung sowie Kleinschürfer aufeinander.³⁴ Konfrontationen wachsen an, je weiter die Firmen mit der Ausbeutung ihrer Konzession voranschreiten und in diesem Prozess Kleinschürfer und Siedlungen weiter verdrängen, dabei aber wenig alternative Arbeits- und Einkommensmöglichkeiten bieten.³⁵

31 Die Verwendung des Begriffs bezieht sich auf John Austins Sprechakttheorie sowie die Arbeit von Judith Butler. Performativität meint die materiellen Auswirkungen sprachlichen Handelns: statt nur Dinge zu bezeichnen, bringt wiederholtes (sprachliches und anderes) Tun das Bezeichnete her vor. Siehe J. L. Austin, Zur Theorie der Sprechakte. (*How to do Things with Words*), 1972; J. Butler, Hass spricht. Zur Politik des Performativen, 2006.

32 M. Foucault, Truth and power, in: C. Gordon, (Hrsg.), *Power/Knowledge*, Harvester Press 1980, 119.

33 Eigene Forschung, Fokusgruppen und Interviews, Oktober 2012, Mongwalu, DRC.

34 S. Geenen/K. Claessens, Disputed access to the gold sites in Luhwindja, Eastern Democratic Republic of Congo, *The Journal of Modern African Studies* 51 (1) 2013, 85–108; S. Geenen/J. Hönke, „Land grabbing“ by mining companies. State reconfiguration and local contentions in South-Kivu, DRC, in: A. Ansom/T. Hilhorst, (Hrsg.), *Losing your Land. Dispossession in the Great Lakes*. James Currey Publishers 2014, 58–81.

35 Schätzungen gehen auseinander, aber im Fall von AGA waren zur Zeit der Interviews 9500–25000 Menschen in der Gegend als Goldschürfer aktiv; im Fall von Banro werden 6000–12000 Goldschürfer geschätzt. Viele mehr leben von dem so erzielten Einkommen (Familien, lokale Händler, Dienstleister und Ladenbesitzer).

Die Vermutung liegt nahe, dass die Verbreitung von Menschenrechtsstandards neue Möglichkeiten für die lokale Bevölkerung geschaffen haben, Rechte einzufordern. Sie haben jedoch, so das Argument hier, auch neue Formen der Disziplinierung von Protest geschaffen.³⁶ Transnationale Standards produzieren ‚gute‘ Unternehmen: durch ihre Mitarbeit erlangen Banro und AGA Autorität und Legitimität. Wie an vielen anderen Standorten großer transnationaler Unternehmen im globalen Süden arbeiten nun Unternehmen gemeinsam mit externen staatlichen Entwicklungsgesellschaften wie mit dem britischen DfID oder der deutschen GIZ, Beratungsgesellschaften und internationalen NGOs. Aufällig ist, dass in diesen Netzwerken sehr ähnlich zwischen legitimem („konstruktivem“) und illegitimem („destruktivem“) Protest unterschieden wird. Regelmäßig werden die, die grundsätzlich gegen das marktwirtschaftliche, auf große ausländische Direktinvestitionen setzende Modell der Ressourcen-Nutzung protestieren, diskreditiert: als Gewaltakteure und solche, die dem Fortschritt entgegenstehen.³⁷ Kleinschürfer werden delegitimiert als ‚Piraten‘, ‚Eindringlinge‘ und ‚Kriminelle‘ – vom südafrikanischen Witwatersrand bis zum kongolesischen Kupfergürtel.³⁸ In Bezug auf die lokale Bevölkerung wird erklärt, dass es deren fehlendes Wissen sei, welches friedlicher Koexistenz im Wege stünde. Wenn sie nur besser modernes Recht oder die technischen Prozesse des industriellen Bergbaus verständnen, würde mir immer wieder von Vertreter*innen von Unternehmen, Regierungen und mit ihnen kooperierenden NGOs erklärt, gäbe es konstruktivere und also nützliche Zusammenarbeit. Noch nicht ‚fit‘ für moderne Entwicklung, sollten ihnen die richtigen Werte, Rechte und Wege, diese einzufordern, beigebracht werden.³⁹

Es kann durchaus eine effektive und emanzipative Strategie sein, Menschen beim Verständnis komplizierter und pluraler Rechtslagen zu unterstützen. Frynas hat beispielsweise gezeigt, dass internationale Gerichtsverfahren eine mächtige Waffe im Streit um Kompensationen für Menschenrechtsverletzungen sein können.⁴⁰ Hier jedoch perpetuiert der Diskurs ein Verständnis des Rechts als technisch und neutral, und depolitisiert damit einen historisch spezifischen, rechtlichen Rahmen, auf den sich die aktuelle Ressourcenextraktion mit ihrer Verteilung von Zugangs- und Nutzungsrechten stützt.⁴¹ Dabei gestalten (Rechts-)Diskurse mit, intendiert oder nicht, wer legitim spricht und gehört wird und wessen Recht auf Zugang und spezifische Nutzung von Ressourcen als angemessen gilt.⁴² Darin schwingen auch koloniale Muster und Hierarchien zwischen externen Akteuren, ihrem Wissen und Technologien einerseits und denen der lokalen Bevölkerung andererseits mit.⁴³

36 L. M. Coleman, The Making of Docile Dissent: Neoliberalization and Resistance in Colombia and Beyond, *International Political Sociology*, 7/2013, 170–187; J. Hönke, Business and the Uses of ‚Civil Society‘: Governing Congolese mining areas, in: C. Death/C. Gabay (Hrsg.), Critical perspectives on liberal interventions and governmentality in Africa, 2014, 91–107.

37 Siehe beispielsweise Rajak (Fn. 28).

38 Hönke (Fn. 3), 65–72, 92–98.

39 Hönke, Disciplining dissent: Air-conditioned and veranda politics in global (resource) governance (forthcoming).

40 J. G. Frynas, Social and Environmental Litigation against Transnational Firms in Africa, *Journal of Modern African Studies* 42/2004, 363–388. Siehe auch Kaleck/Saage-Maaß (Fn. 1).

41 N. L. Peluso/M. Watts, *Violent Environments*, Cornell University Press 2001.

42 L. M. Coleman, Struggles, Over Rights: humanism, ethical dispossession and resistance, *Third World Quarterly* 36/2015, 1060–1075.

43 Für eine Diskussion kolonialer Tendenzen in Global Governance vs. eine dekoloniale Vision transnationaler Beziehungen siehe H. Muppidi, Colonial and Postcolonial Global Governance, in: M.

Die materiellen Implikationen einer Unterscheidung zwischen ‚konstruktiven‘ und ‚destruktiven‘ Akteuren lässt sich auch in Bezug auf bilaterale Entwicklungsagenturen aufzeigen. Im Süden des Kongos arbeitete das britische und amerikanische Entwicklungsministerium 2008 mit transnationalen Bergbaufirmen zusammen, um ‚good governance‘ im kongolesischen extractiven Sektor zu erhöhen. Im Gespräch mit Mitarbeiter*innen beider Organisationen lobten diese solche NGOs, die mit den Firmen zusammenarbeiteten und Dienstleistungen bereitstellten, um ‚konkrete Probleme zu lösen‘. Dagegen waren sie äußerst kritisch gegenüber Global Witness und anderen NGOs, die sich auf kritische Dokumentation und Kampagnen gegen Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen spezialisiert haben. Solche auch als *watchdog NGOs* bezeichneten Akteure seien problematisch, ‚nutzlos‘ und letztlich unverantwortlich,⁴⁴ da sie nur im Weg konstruktiver Lösungswege stünden.

Bei aller durchaus berechtigter Kritik am Agieren mancher internationaler NGOs ist dies ein erstaunlicher Befund vor dem Hintergrund, dass es ohne Kampagnen von *Global Witness* bis *Publish What You Pay* kaum so viele Initiativen mit Unternehmen zu Frieden und Menschenrechten gäbe. In jedem Fall hat die Unterscheidung zwischen ‚gutem‘ und ‚schlechtem‘ zivilgesellschaftlichen Verhalten problematische materielle Folgen: Die wichtige kongolesische *watchdog NGO* ACIDH kämpft um ihre Finanzierung, während sich Geberorganisationen auf kooperierende Akteure konzentrieren.

Das Problem dieses Abschnitts wurde eingangs als die Performativität des aktuellen freiwilligen Regimes unternehmerischer Verantwortung für Menschenrechte benannt. Dies zeigt einen wichtigen und problematischen Effekt freiwilliger Unternehmensstandards und Initiativen auf. In den Praktiken eines komplexen Konglomerats von Akteuren, auf die die Einteilung öffentlich vs. privat nur noch schwerlich anwendbar ist, wird das Projekt ‚Menschenrechtsschutz‘ für den Kontext transnationalen Wirtschaftshandelns mit spezifischem Inhalt gefüllt, welches mit neuen Ein- und Ausschlüssen von Akteuren einhergeht. Aus der Zuschreibung, dass bestimmte Formen von Rechtsansprüchen und Formen von Kritik legitim seien, geht die Illegalisierung und Kriminalisierung anderer Akteure, Ansprüche und Nutzungsformen einher.

IV. Fazit

Freiwillige Unternehmensverantwortung für Menschenrechte sollte nicht auf Grund ihrer gemessen an hochgesteckten Zielen begrenzten Umsetzung als *window dressing* abgetan werden. Vielmehr hat dieser Beitrag die problematischen Nebenwirkungen und die Performativität des aktuellen freiwilligen Regimes zum Schutz von Menschenrechten mit und durch transnationale Unternehmen diskutiert. Ausgehend von Forschung zu alltäglicher sozialer Praxis an Unternehmensstandorten wurde die Diskrepanz zwischen Unternehmen zugeschriebener Handlungsmacht und dem Grad der Reichweite und Öffentlichkeit tatsächlicher, effektiver Umsetzung aufgezeigt. Der zweite und dritte Teil argumentierten, dass jedoch trotz, bzw. gerade durch die Diskrepanz zwischen Anspruch und tatsächlicher Praxis neue, wirkmächtige Zuschreibungen etabliert werden. Dazu gehört

Barnett/R. Duvall (Hrsg.), Power in Global Governance, Cambridge University Press 2005, 273–293.

44 Interview mit USAID und DfID Mitarbeitern, DRC, 2008.

die Unterscheidung in ‚gute‘ versus ‚schlechte‘ Wirtschaftsakteure, die transnationale Unternehmen als Akteure des Regierens legitimieren – ob sie mehr oder weniger ineffektiven und schwachen Standards beitreten. –Bestimmte Rechtsforderungen und ‚konstruktive‘ Protestformen werden befördert, während andere als illegitim und destruktiv erklärt und damit ‚*unspeakable*‘ – im Spivakschen Sinne nicht mehr verstehbar – werden.⁴⁵

Dies legt einen reflexiven und kritischen Umgang mit dem *Business for Peace and Human Rights*-Diskurs nahe. Er trägt zu einer spezifischen Art des Oberflächenmanagements von physischer Gewalt bei, welches jedoch ohne Adressierung tieferliegender struktureller Gewalt und Ungleichheit auskommt. Konflikte um Bergbau stellen nicht einfach Probleme der Transition hin zu moderner Entwicklung (modernisierungstheoretisch) oder vom Krieg zum Frieden dar. Es werden vielmehr konfligierende Vorstellungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Entwicklung verhandelt. Nachhaltiger Frieden braucht „inclusive forms of resource ownership, control and access“.⁴⁶ Das dominante, auf große ausländische Investitionen und transnationale Unternehmen fokussierte Modell ist von grundsätzlichen Widersprüchen geplagt.⁴⁷ Zumindest in Teilen trägt *Business for Peace and Human Rights* dazu bei, Kritik daran zu vermeiden.

45 G. Spivak, Can the Subaltern Speak?, in: C. Nelson/L. Grossberg (Hrsg.), Marxism and the Interpretation of Culture, Palgrave 1988, 271–314.

46 P. Le Billon, Wars of Plunder: Conflicts, profits and the politics of resources, Hurst 2012, 192.

47 Für eine ausführliche Kritik des *commodity consensus* siehe S. Siegel, The Missing Ethics of Mining: <http://www.ethicsandinternationalaffairs.org/2013/the-missing-ethics-of-mining-full-text/>; M. Svampa, Commodities Consensus: Neoreactiveism and Enclosure of the Commons in Latin America, South Atlantic Quarterly 114 (1) 2015, 65–82.