

UNTERNEHMEN UND STAATEN IN DER PFLICHT

Die Diskussion um Menschenrechte dreht sich oft um die Verantwortung der einzelnen Staaten, die für die Einhaltung der Menschenrechte Sorge zu tragen haben. Darüber hinaus stehen aber alle in der Verantwortung für die Beachtung der Menschenrechte. Ein Plädoyer für internationale Verträge und Konventionen, die sowohl die Staaten als auch die Unternehmen in die Pflicht nehmen. Der Artikel ist eine Zusammenfassung des Vortrags von Dr. Julia Duchrow von Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst*, gehalten beim Seminar am 18.11.2012.

Zusammengefasst von Christa Schaffman

Dr. Julia Duchrow ging in ihrem Beitrag auf Menschenrechte im Spannungsfeld von wirtschaftlichen Interessen, Unternehmensverantwortung und nachhaltiger Entwicklung ein. Auch wenn sich das ihrem Vortrag zugrunde liegende Datenmaterial nicht speziell auf Mosambik bezog, lieferte sie wichtige Erkenntnisse und Argumente auch für die Akteure in Mosambik und ihre UnterstützerInnen. Als typische Menschenrechtsverletzungen beschrieb sie z. B. die Missachtung der Konsultationsrechte, z. B. im Zusammenhang mit der Vergabe von Land an Minenbetreiber. Die Juristin bestätigte damit, was Luis Muchanga vom mosambikanischen Kleinbauernverband UNAC aus seinem Land am Vortag detailliert berichtet hatte: Über die Köpfe der Bevölkerung hinweg, die auf dem Land bis zur Vergabe an die Minenbetreiber gelebt und gearbeitet hat, würden Entscheidungen getroffen und Zusagen gegeben, die später nicht eingehalten werden und angesichts mangelnder Information und fehlender juristischer Hilfe auch kaum einklagbar sind. Großflächige Vertreibung von Menschen fände statt ohne angemessene Kompensation. Damit werde gegen die individuellen und kollektiven Eigentumsrechte der indigenen Bevölkerung verstoßen. Besonders problematisch sei dies in Verbindung mit der Verseuchung des Bodens, der Flächen häufig auf lange Dauer für eine landwirtschaftliche Nutzung unbrauchbar mache. Julia Duchrow beklagte, dass Medien und wirtschaftliche Akteure zudem versuchten, die einheimische Bevölkerung massiv zu diffamieren, sollte sie es wagen, sich gegen diese Menschenrechtsverletzungen zur Wehr zu setzen. Proteste würden brutal unterdrückt, was eine Militarisierung der Region zur Folge haben könne. Bei wirtschaftlichen Großprojekten würden darüber hinaus häufig ArbeitnehmerInnen- und Gewerkschaftsrechte verletzt.

ZWEIFELHAFTES KONZEPT DER SELBSTKONTROLLE

Unternehmen setzten in der Auseinandersetzung über diese Fragen auf Selbstkontrolle. Mit Blick auf europäische Erfahrungen in diesem Zusammenhang (siehe Frauenquote) ist bei Selbstkontrolle Skepsis angesagt. Und so plädierte Julia Duchrow für verbindliche gesetzliche Regelungen. Unternehmen sollten an die Einhaltung von Menschenrechten gebunden werden. Ihr sei klar, dass dies eine leicht zu formulierende aber nur schwer durchsetzbare Forderung ist. Schließlich seien nach der überwiegenden Auffassung Staaten Völkerrechtssubjekte und nicht Konzerne. Es gebe aber durchaus schon Verträge (z. B. zur Bekämpfung der Korruption), die Unternehmen Pflichten auferlegten. Zur Untermauerung ihrer Forderung beschrieb Julia Duchrow die wesentlichen Mängel auf Unternehmensseite: Es fehlen Bewertungskriterien, Unternehmen argumentieren mit eigenen, also nicht unabhängigen Gutachten, die Verhaltenskodizes seien sehr unterschiedlich, Schwerpunkte würden oft im sozialen Handeln gesetzt, was philanthropische Positionen bediene, aber kein Ersatz für die Einhaltung der Menschenrechte sei. Und schließlich unterbleibe auch jede Rechenschaftspflicht, wenn Unternehmen sich auf die Selbstkontrolle zurückziehen könnten.

RUGGIE-LEITLINIEN ALS GLOBALER STANDARD

So dürfe das nicht bleiben und das müsse es auch nicht, denn es gebe bereits seit 2008 von dem Harvard-Professor und UNO-Sonderbeauftragten John Ruggie ausgearbeitete Leitlinien. Seine Arbeit, so Julia Duchrow, habe die Debatte über den Umgang mit Menschenrechtsverletzungen, welche die Privatwirtschaft verursacht, vorangebracht. Es sei ihm mit seinem Prospect-

Respect-Remedy (schützen- respektieren- wiedergutmachen) Referenzrahmen gelungen, eine Grundlage zu formulieren, auf der die weitere Debatte über Menschenrechtsverletzungen aufbauen kann. Aus Sicht von Menschenrechtsorganisationen müsse der Referenzrahmen nun Eingang in rechtliche Vorgaben finden. Nur so könnten die eklatanten Lücken im Schutz vor Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen geschlossen werden.

In der Debatte im Menschenrechtsrat am 30. und 31. Mai 2011 haben die StaatsvertreterInnen die Arbeit John Ruggies gewürdigt und ihre Unterstützung hervorgehoben. Argentinien brachte im Verlaufe der Debatte einen Resolutionsentwurf ein, der einen Nachfolge-Mechanismus vorschlägt. Viele StaatsvertreterInnen äußerten sich vorerst positiv gegenüber einem solchen Mechanismus. Ruggie selbst regte an, dass die UNO zur Umsetzung seiner Leitlinien ein jährlich stattfindendes Treffen durchführen sollte. Am Ende verabschiedete der Menschenrechtsrat eine eher schwache Resolution (A/HRC/17/L.17/Rev.1), welche die Schaffung einer Arbeitsgruppe zu Wirtschaft beinhaltete. Nichtregierungsorganisationen signalisierten in einem gemeinsamen Statement wenig Zufriedenheit. Man sei enttäuscht, dass das Mandat fast ausschließlich auf die Guiding Principles abstelle.

Auch wenn solche Prozesse langwierig und schwierig seien und es wie im konkreten Fall zunächst eine soft-law-Phase gebe, in der die allgemein akzeptierten Standards noch längst nicht justizierbar seien, lohnt sich nach Meinung von Julia Duchrow die Mühe. Deshalb mache sie sich stark für internationale Verträge und Konventionen als Messlatte und Orientierung für nationales Handeln. Zweifeln im Auditorium, dass Länder wie Mosambik an Papieren, die überwiegend von europäischen Staaten und den USA initiiert und ausgearbeitet worden sein, gemessen werden sollten, begegnete sie mit dem Hinweis darauf, dass eine ganze Reihe internationaler



Erhielten die BewohnerInnen dieses Hauses in Benga (Tete) angemessene Entschädigungen? Wenn nicht, sollten die Unternehmen zur Verantwortung gezogen werden. Foto: Rainer Tump

Konventionen von vielen Staaten des globalen Südens unterzeichnet worden sei und durchaus Wirkung zeitigte. Ganz ausräumen konnte sie die Bedenken, die in ähnlicher Form bereits beim Referenten von Amnesty International angeklungen waren, allerdings nicht.

AKTIONSPLAN DER BUNDESREGIERUNG

Bis Ende 2012 soll nach Vorgaben der EU ein Aktionsplan der Bundesregierung ausgearbeitet werden. Da dieser Zeitrahmen nicht mehr einzuhalten ist, sollte spätestens bis Mai 2013 ein Aktionsplan entworfen sein. Der Aktionsplan sollte eine Bestandsanalyse als Ausgangspunkt fordern, durch die festgestellt wird, welche nationalen Regelungen für Unternehmen überhaupt gelten und welche Lücken es bei den Regelungen gibt. Der Do-No-Harm-Ansatz spielt dabei eine wichtige Rolle. Das ursprünglich für die konfliktsensible Planung und Durchführung von Hilfsmaßnahmen, insbesondere in Kriegs- oder Bürgerkriegsgebieten entwickelte Konzept biete auch für Unternehmen wichtige Ansatzpunkte, z. B., wenn es darum gehe, geeignete Methoden zu finden bzw. zu entwickeln, um die – positiven oder negativen – Auswirkungen des eigenen Handelns als externer Akteur beurteilen zu können. Bisher gebe es diese Methoden zur menschenrechtlichen Folgeabschätzung nicht. Es gehe darüber hinaus um die aktive Förderung von funktionierenden Beschwerdemechanismen. Duchrow räumte ein, sie sei sich wohl bewusst, dass es nicht leicht sein werde, Unternehmen zur Förde-

rung von Beschwerden gegen die eigene Firma zu verpflichten, aber schließlich gehe es um Menschenrechte. Für die gesamte Wertschöpfungskette sollte Partizipation ermöglicht und Transparenz gesichert sein.

BMZ SIEHT SICH IN DER PFLICHT

Ruggie sage nichts darüber, was nötig ist, um seine Leitlinien umzusetzen. Umso wichtiger sei es, schrittweise Eingriffsmöglichkeiten zu schaffen, wenn internationale Menschenrechtsstandards von Firmen und Staaten verletzt würden. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) arbeite daran. Bereits auf der BMZ-Konferenz „RECHT SO! – Unternehmensverantwortung für Menschenrechte“ im Januar 2010 versicherte das Ministerium, es unterstütze Prof. Ruggie finanziell und ideell bei der Umsetzung seines Konzeptes. Es wolle möglichst bald konkrete und greifbare Fortschritte – damit die Menschen in Entwicklungs- und Schwellenländern wirklich davon profitieren. Dazu müssten sowohl die Möglichkeiten staatlicher Steuerung ausgebaut als auch freiwillige Initiativen gefördert werden. Privatwirtschaftliches Handeln brauche, so wurde dort betont, einen funktionierenden staatlichen Ordnungsrahmen. Der Staat müsse die notwendigen Rahmenbedingungen setzen. Gerade auf internationaler Ebene müsse hier nachgearbeitet werden, hieß es.

Auch Julia Duchrow unterstrich die extraterritorialen Staatenpflichten. Die Staaten, aus denen die Unternehmen kommen, müssten Sorge tragen, dass diese sowohl die Gesetze des Gast-

landes als auch des Heimatlandes einhalten. Es bedürfe effektiver Instrumente, um die Verletzung dieser Gesetze zu verhindern bzw. diese Verletzung zu sanktionieren. Auf keinen Fall sollten Unternehmen, die sich der Verletzung von Menschenrechten schuldig machen, auch noch Subventionen erhalten. Ohne Berichtspflichten werde das nicht funktionieren.

In der anschließenden Diskussion wurde u. a. thematisiert, dass nicht selten das Gastland bzw. dessen RegierungsvertreterInnen diese Verantwortung nicht wahrnehmen. Zusätzlich erschwert werde die Problematik dadurch, dass Unternehmen mancher Länder auch in ihren Heimatländern kaum Konsequenzen zu fürchten haben, wenn sie im Ausland Menschenrechte verletzen. Im Konkurrenzkampf schaffe dies Wettbewerbsnachteile. In der anschließenden Podiumsdiskussion wurde das Thema noch vertieft (siehe Bericht S. 22–24).

Christa Schaffmann ist freischaffende Journalistin und hat viele Jahre u.a. für die Berliner Zeitung aus dem subsaharischen Afrika berichtet.

**„Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst“ ist das Entwicklungswerk der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD). Die Kirche bündelt so ihre Kräfte in der Entwicklungszusammenarbeit, die bislang als Evangelischer Entwicklungsdienst (EED) und als bei der Diakonie angesiedelten Hilfswerke Brot für die Welt und Diakonie Katastrophenhilfe in unterschiedlicher Rechtsträgerschaft arbeiteten.*