

Menschenrechte und Wirtschaft

Die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen, Staaten und der internationalen Gemeinschaft

Projektpräsentation
23. April 2007

Zusammenfassung der Projektergebnisse (Auswahl)¹

Die internationale Diskussion zum politischen **Paradigmenwechsel der Verschiebung von Macht** der Staaten hin zu globalisierten, transnational agierenden Konzernen wird von der Frage nach deren menschenrechtlichen Verantwortung begleitet.

Initiativen in diesem Rahmen werden oft unter dem Schlagwort **“Soziale Verantwortung von Unternehmen”** („**Corporate Social Responsibility**“, kurz **„CSR“**) zusammengefasst. Unter diesem Begriff wird im Allgemeinen die Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung durch Unternehmen verstanden. Von Unternehmen wird CSR als strategisch und langfristig orientiertes Managementkonzept gesehen, mit dem Ziel, durch neue Lösungsansätze zur Bewältigung aktueller gesellschaftlicher Probleme beizutragen. Das noch vor einiger Zeit als unvereinbar gesehene Erreichen von wirtschaftlichen und sozialen Zielen wird als komplementär verstanden.

In der aktuellen menschenrechtlichen Diskussion lassen sich zur Frage der Verantwortung von Unternehmen für Menschenrechte **zwei Hauptrichtungen** ausmachen: zum einen die kontinuierliche Weiterentwicklung der staatlichen Pflicht, Menschenrechtsverletzungen von Privaten, und dazu gehören auch Unternehmen, zu unterbinden; und zum anderen, vorsichtige Ansätze zur Entwicklung einer direkten menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen, die allerdings bisher nur im „Soft Law“ Bereich, also rechtlich nicht einklagbar, vorhanden ist.

Durch die **menschenrechtliche Schutzpflicht des Staates** besteht eine direkte staatliche Verantwortung, Menschenrechtsverletzungen von privaten Akteuren, also auch Unternehmen, zu ahnden, und sukzessive Schritte zu unternehmen, um künftige Menschenrechtsverletzungen zu verhindern. Das ist in einigen Menschenrechtskonventionen, gerade den neueren wie der Konvention zum Schutz der Rechte und Würde von Menschen mit Behinderungen, explizit festgelegt. Auch die UNO Organe, an die die Staaten über die Einhaltung dieser Konventionen berichten müssen, weisen in jüngster Zeit vermehrt auf diese Schutzpflicht hin. In Anregung praktischer Umsetzung empfiehlt beispielsweise der International Council on Human Rights, dass Anwältinnen und Anwälte vermehrt die UNO und regionalen Menschenrechtsmechanismen nutzen sollten, um diese Verantwortungslinie zu verstärken.

Weiters entwickelt sich langsam eine **direkte Verantwortung von Unternehmen für schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen** auf Ebene des internationalen Strafrechts. Hier besteht eine direkte Rechtsdurchsetzung, wenn auch nur in wenigen Jurisdiktionen, zum

¹ Diese Zusammenfassung erscheint im nächsten Glocalist Magazin (<http://www.glocalist.at>). Die gesamte Studie wird voraussichtlich im Herbst 2007 als Buch vorliegen.

Beispiel im Rahmen des US-amerikanischen Alien Tort Claims Act auf dem Zivilrechtsweg. Als ein weiterer Anstoß zur Entwicklung einer direkten menschenrechtlichen Verantwortung können die genannten "UN-Normen zur Verantwortung von Transnationalen Konzernen und anderen Unternehmen in Bezug auf Menschenrechte" gesehen werden. Diese Normen sind eine Zusammenstellung aller menschenrechtlichen Standards, die für Unternehmen relevant sind. Nach diesen Normen liegt die primäre Verantwortung für Menschenrechte bei den Staaten, für Unternehmen gibt es aber wichtige Bereiche, die auch für sie eine Verpflichtung vorsehen: Nichtdiskriminierung, Recht auf Sicherheit, Arbeitsrechte, die Förderung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten, und dem Recht auf Entwicklung nach Maßgabe unternehmerischer Kapazitäten. Generell haben Unternehmen darauf zu achten, dass ihre Aktivitäten nicht direkt oder indirekt zu Menschenrechtsverletzungen führen; sicherzustellen, dass sie nicht direkt oder indirekt von Menschenrechtsverletzungen profitieren; sowie ihren Einfluss zur Förderung von Menschenrechten geltend zu machen.

Was passiert aktuell auf Ebene der **Europäischen Union** – eine Ebene, die ja für Österreich äußerst relevant ist?²

Im strafrechtlichen Bereich kennt die EU bereits eine Regelung der menschenrechtlichen Verantwortung von juristischen Personen durch den **Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels** von 2002. Besonders bemerkenswert ist, dass der Rahmenbeschluss die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, auch Straftaten außerhalb ihrer Jurisdiktion zu verfolgen, wenn diese einer juristischen Person mit Sitz im Mitgliedstaat zugutekommen.

Wie steht nun die EU zu dieser in gewisser Weise revolutionären Erweiterung unternehmerischer Verantwortung, wie sie in den oben erwähnten UN Normen entwickelt wurde? Illustrativ scheint hier die Position der Europäischen Kommission zu sein: Menschenrechte würden keine **direkte rechtliche Bindung für Unternehmen** begründen, meint sie, außer wenn das Unternehmen staatliche Funktionen ausübt. Eine kleine Luke zur Unternehmensverantwortung wird aber geöffnet: Bezugnehmend auf den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte meint die Kommission, Unternehmen hätten zumindest die Pflicht, sicherzustellen, dass sie nicht an Menschenrechtsverletzungen beteiligt sind. Auch ein Blick auf die EU-Außenpolitik zeigt, dass die Kommission „hard law“ scheut: die Verbreitung des CSR-Konzepts in den Entwicklungsländern soll gefördert und multinationale Unternehmen ermuntert werden, eine Rolle in der Förderung von Menschenrechten und ArbeitnehmerInnenrechten zu übernehmen, besonders in Ländern mit schlechtem Ruf in diesen Bereichen. Strategisch und psychologisch gesehen hat es sicher Vorteile, einen weichen und ermunternden Zugang zur Unternehmensverantwortung zu beschreiten - diejenigen Unternehmen, die sich um soziale Verantwortung nicht kümmern, fühlen sich durch diesen Ansatz allerdings nicht angesprochen.

Auch die jüngste Mitteilung der Kommission zeigt, dass die **Freiwilligkeit** das Dogma von europäischer sozialer Unternehmensverantwortung bleibt. Es scheint daher wahrscheinlich, dass die EU ihre Skepsis gegenüber der Verantwortung von Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen nicht ändern wird. Der internationale **Trend** geht jedoch **in Richtung einer stärkeren Unternehmensverantwortung**. So hat etwa die UN-Menschenrechtskommission einen Sonderberichterstatter ernannt, der seit April 2005 genau zu diesen Fragen arbeitet. Die Beobachtung relevanter internationaler Prozesse, wie die Arbeit des

² Dazu ausführlicher Lukas/Röhlsler, Vorwärts in die Vergangenheit? Die Europäische Union und Corporate Social Responsibility, in: Jahrbuch Menschenrechte 2007: Privat oder Staat? Menschenrechte verwirklichen!, 126-132, Suhrkamp Verlag, Frankfurt 2006.

UN-Sonderberichterstatters, die ISO-Initiative oder der Kimberley-Prozess betont die Kommission sogar in ihrer Mitteilung, wobei es interessant sein wird, das Vorgehen der Kommission zu beobachten, wenn diese Initiativen in die Richtung von verbindlichen Maßnahmen gehen, was nicht unwahrscheinlich ist.

Dabei wäre es gerade für die Erreichung der Ziele der EU, wie Wettbewerbsfähigkeit, Innovation sowie die Schaffung von Arbeitsplätzen besonders wichtig, Regeln zu schaffen, die für Unternehmen einheitlich und klar festlegen, was ihre menschenrechtliche Verantwortung bedeutet. Nur mit einheitlichen Regelungen, die in der gesamten EU gelten, können Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden, und CSR-Pionierunternehmen würden für ihr Engagement nicht länger wirtschaftlich benachteiligt.

"Europa soll auf dem Gebiet der sozialen Verantwortung der Unternehmen führend werden."

Um diesem in der jüngsten Mitteilung der Kommission selbst auferlegten Credo gerecht zu werden, wären weitergehende Maßnahmen notwendig. Die EU-Staaten haben sich zur Einhaltung der Menschenrechte verpflichtet. Dies müsste bedeuten, dass Menschenrechtsverletzungen von Unternehmen, die in der EU tätig sind bzw. ihren Sitz in einem Mitgliedstaat haben, verhindert werden. Ein über einzelstaatliche Grenzen hinausgehendes Vorgehen der EU wäre sinnvoll und effektiv, um den Herausforderungen transnationalen Agierens von Unternehmen begegnen zu können. Eine gemeinschaftliche und damit einheitliche Regelung unternehmerischer Verantwortung für Menschenrechte würde für alle Unternehmen mit Sitz in der EU gleiche Bedingungen schaffen und damit Wettbewerbsverzerrungen zwischen Unternehmen der einzelnen Mitgliedstaaten auch bezüglich ihrer Unternehmungen außerhalb der Union verhindern. Ein „**Level Playing Field**“ mit transparenten und gleichen Voraussetzungen für alle wäre möglich, und einzelstaatliches Handeln müsste sich von der Unternehmensseite die zu befürchtenden Wettbewerbsnachteile nicht vorhalten lassen.

Nach diesem kurzen Blick auf die internationalen und EU-rechtlichen Entwicklungen ist festzustellen, dass die **bisherigen Mechanismen noch zu schwach** sind, um die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen durchzusetzen. Das ist darauf zurückzuführen, dass sich zum einen die Verantwortung von Unternehmen als direkte menschenrechtliche Adressaten erst entwickelt, und zum anderen die internationalen Durchsetzungsmechanismen inadäquat ausgeprägt sind. Solche, die Grundstrukturen des internationalen Rechts ändernden Prozesse benötigen Zeit. Angesichts der Tatsache, dass menschenrechtliche Standards erst nach Ende des Zweiten Weltkrieges auf internationaler Ebene geschaffen wurden, und heute, 50 Jahre später, weltweit anerkannt und prinzipiell durchsetzbar sind, sind die jüngsten Entwicklungen in Richtung unternehmerischer Verantwortung schon recht beachtlich.

Das internationale Recht und **menschenrechtliche Standards** wirken allerdings nicht im luftleeren Raum. Sie leben davon, dass sie **innerstaatlich umgesetzt** werden. Daher ist die internationale nicht ohne die nationale Ebene zu denken. Hier zeigt sich auch die gegenseitige Wechselwirkung, insbesondere auf Ebene des internationalen und nationalen Strafrechts. Es kommt nicht von ungefähr, dass US-amerikanische Gerichte sich auf Urteile des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien stützen, um die Beteiligung von Unternehmen an schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen zu prüfen und zu begründen.

Eines ist angesichts dieser rechtlichen Entwicklungen allerdings klar: wo kein Kläger, da kein Richter. Gäbe es nicht die Unterstützung der Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen durch NGO's, den **Druck der Öffentlichkeit** durch kritische KonsumentInnen und Shareholder, sowie die mediale Berichterstattung, wären wir nicht dort, wo wir heute sind. Diese

Aufmerksamkeit und diesen Druck aufrechtzuerhalten, ist eine Notwendigkeit, um rechtliche Standards für die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen voranzutreiben.

Vor dem Hintergrund dieser Aufmerksamkeit ist das Fazit wohl dieses: Es gibt kein Wunderrezept und keinen Masterplan zur Lösung dieser Frage. Alle Akteure müssen versuchen, die Verantwortungslücke im Rahmen ihrer Möglichkeiten und Verpflichtungen gemeinsam zu schließen. Insofern besteht eine **geteilte Verantwortung von Staaten und Unternehmen**, Menschenrechte in ihrer Einflussosphäre zu schützen und zu fördern. **Freiwillige Aktivitäten der Unternehmen und staatliche Regulierung** sind **nicht gegeneinander abzutauschen**, sondern sind beide legitime Mittel, um die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen zu stärken.

Das Thema der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen ist ein **Zukunftsthema**. Auch **Österreich** als Teil der globalisierten Welt und Mitgliedstaat der EU spielt hier eine Rolle; zunächst natürlich als Staat, der sich völkerrechtlich zur Einhaltung der Menschenrechte, und damit auch zum Schutz der Menschenrechte vor Eingriffen Dritter, z.B. Unternehmen, verpflichtet hat. Hier bestehen im Rahmen etwa der **Initiativen von respACT austria** und seit der Gründung des **Netzwerks Soziale Verantwortung** (NeSoVe) Möglichkeiten zur Mitgestaltung des CSR-Diskussionsprozesses. Auch staatliche Steuerungsinstrumente, wie die Vergabeordnung und die Exportförderung sollten im Hinblick auf menschenrechtliche Verpflichtungen Österreichs beleuchtet und um Sozialklauseln mit Menschenrechtsstandards angereichert werden.