

SCHWERPUNKT TRANSNATIONALE KONZERNE UND DIE MENSCHENRECHTE

AUF DEN SPUREN PRIVATER AKTEURE IN DER GLOBAL GOVERNANCE

Der Fall des Ölkonzerns Shell in Nigeria ist nur einer von vielen, in denen global agierende Unternehmen Menschenrechtsverletzungen verursachen. Bislang ist es jedoch kaum möglich, Unternehmen dafür vor Gericht zu bringen, obwohl diese längst unmittelbar in globalen Politikprozessen eingebunden sind und wesentlichen Einfluss auf das ökologische und soziale Lebensumfeld zahlreicher Menschen nehmen.

Im Fall von Shell kam es im Juni 2009 im Rahmen eines Gerichtsprozesses unter dem US-amerikanischen Alien Tort Claims Act (ACTA) zu einer außergerichtlichen Einigung zwischen dem Ölkonzern und Angehörigen des nigerianischen Menschenrechtsaktivisten Ken Saro-Wiwa. Der ACTA, bereits im Jahr 1789 erlassen, ermöglicht es Ausländern, vor US-amerikanischen Bundesgerichten auf Grund von Verletzungen des internationalen Rechts zu klagen. Seit den 1980ern Jahren wird der ACTA aktiv als Instrument für Menschenrechtsprozesse genutzt. Im Fall Wiwa vs. Shell ging es um Menschenrechtsverletzungen, die durch Shell im Ogoniland, einem Gebiet des Niger-Deltas, begangen wurden.

Shell in Ogoniland

Ogoniland ist als Folge der dort seit 50 Jahren ansässigen Ölindustrie durchzogen von kilometerlangen Pipelines. Auf Grund von undichtem Material oder Unfällen hat sich auf vielen Seen und Äckern in der Region ein Ölteppich gebildet. Als Resultat dieser Verschmutzungen ist ein Großteil der landwirtschaftlichen Nutzfläche und Fischereigebiete für die dort ansässige Bevölkerung kaum mehr zu bewirtschaften. Die massive Wasserverschmutzung durch das Öl ist für einen Großteil der Bevölkerung mit einem Anstieg von schweren Erkrankungen verbunden. Die meisten der Ölfelder in Ogoniland werden von einem der weltgrößten Unternehmen, dem global agierenden Ölkonzern Shell, unterhalten.

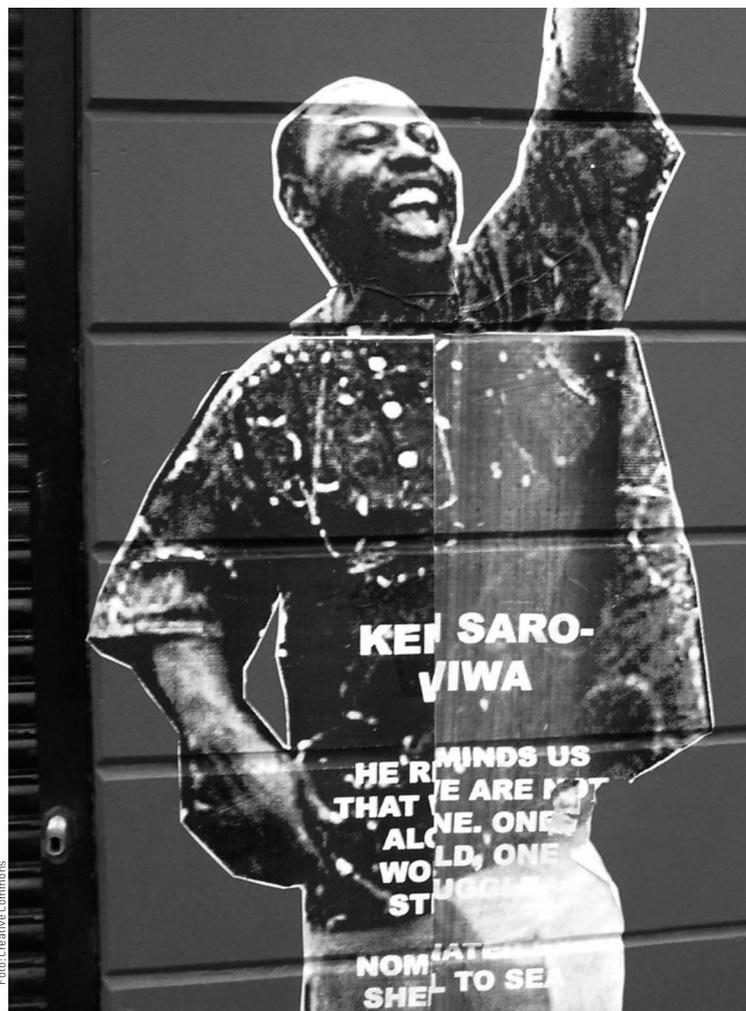
Als Reaktion auf die einseitige Ausbeutung des Landes und der daraus resultierenden prekären Lebensbedingungen ihrer Familien, begann sich das Volk der Ogoni im Jahr 1990 gegen die bestehenden Verhältnisse zu organisieren. Ken Saro-Wiwa gründete im August 1990 die Movement for the Survival of the Ogoni People (MOSOP), die durch zahlreiche Protestaktionen auf die Situation aufmerksam machte, wobei sie explizit die Verantwortung von Shell benannte. Als Resultat der Proteste musste Shell Mitte des Jahres 1993 seine Arbeiten in Ogoniland einstellen und wandte sich mit der „Bitte um Unterstützung“ an die nigerianische Militärregierung. Diese sandte daraufhin eine spezielle Militäreinheit ins Ogoniland. Laut Anga-

ben von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) kam es hierbei zu vehementen Menschenrechtsverletzungen, wie außergerichtlichen Hinrichtungen, willkürlichen Erschießungen, Verhaftungen und Inhaftierungen, Prügel, Vergewaltigungen, Plünderungen und Erpressung.¹

Am 22. Mai 1994 wurden Ken Saro-Wiwa und acht weitere MOSOP-Aktivistinnen festgenommen. Man warf ihnen den Mord an vier regierungszugewandten Ogoni-Führern vor. Shell konnte von der internationalen Gemeinschaft nicht dazu überredet werden, sich gegenüber der nigerianischen Militärregierung öffentlich für eine Begnadigung der neun Männer einzusetzen. Am 31. Oktober 1995 wurden die Gefangenen, trotz eines äußerst zweifelhaften Gerichtsverfahrens und zahlreicher internationaler Proteste, hingerichtet.

Rechtsschutzsuche der Opfer

Die Angehörigen Ken Saro-Wiwis entschieden sich, im Ausland nach Rechtsschutzmöglichkeiten vor der aggressiven Unternehmenspolitik Shells zu suchen. Im November 1996 wurde eine Klage gegen den Ölkonzern Shell vor dem New York District Court, einem US-



amerikanischem Bundesgericht, eingereicht. Der anschließende Prozessverlauf zog sich über Jahre und endete am 8. Juni 2009 mit der erwähnten außergerichtlichen Schlichtung.² Shell erklärte sich zu einem Zahlungsausgleich von \$15,5 Millionen Dollar bereit.³

Von einem angemessenen Prozessausgang kann jedoch kaum gesprochen werden, vor allem weil es an einem finalen gerichtlichen Urteil fehlt. Ein solches wäre insbesondere im angelsächsischen Rechtssystem des case law von Bedeutung, in dem Präzedenzfälle entscheidend für eine Fortentwicklung des Rechts sind. Darüber hinaus übernimmt Shell, trotz der Bereitschaft zu Kompensationszahlungen, öffentlich nach wie vor keine Verantwortung für die Geschehnisse in Ogoniland.

Die Ereignisse zwangen Shell jedoch zu einer Veränderung innerhalb der eigenen Unternehmenspolitik. Nach der öffentlich kritisierten Hinrichtung Ken Saro-Wiwas ist eine verstärkte soft law-Implementierung des Unternehmens zu beobachten. So bekennt sich das Unternehmen heute zu den wesentlichen Verhaltenskodizes internationaler Organisationen sowie zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Auch in den unternehmenseigenen company codes bezieht sich der Ölkonzern seit 1997 explizit auf die Menschenrechte.⁴

Diese unternehmenspolitischen Aussagen stehen jedoch nicht in Einklang mit den realen Entwicklungen im Ogoniland nach 1994. Obwohl der Konzern seit 2003 ein Gemeinschaftsentwicklungsprogramm in Nigeria unterstützt, hat sich im Verlaufe der Zeit kaum etwas an der Umweltzerstörung des Ogonilandes und den daraus resultierenden Menschenrechtsverletzungen gegenüber der Zivilbevölkerung verändert.⁵

Wirtschaft und Menschenrechte

Das Vorgehen des Ölkonzerns Shell in Nigeria ist keine Ausnahme. Das Thema Wirtschaft und Menschenrechte hat sich in den letzten 25 Jahren zu einer zentralen Debatte innerhalb der Weltgesellschaft entwickelt. Die Auswüchse wirtschaftlicher Macht durch weltweite Liberalisierung und Privatisierung nehmen gravierenden Einfluss auf die Lebensbedingungen zahlreicher Menschen. Dies führt zu neuartigen Konfliktkonstellationen auf nationaler wie globaler Ebene. Gerade in Entwicklungsländern kommt es immer wieder zu Ausbeutung und menschenunwürdiger Behandlung durch wirtschaftliche Akteure der Industrienationen. Weitere Beispiele dafür sind die so genannten Sweatshops, die symbolisch für die menschenunwürdigen Arbeitsbedingungen der Textil- und Bekleidungsindustrie in zahlreichen Entwicklungsländern stehen, oder auch der bestehende Vorwurf gegen den Großkonzern Mercedes Benz Argentina, in das „Verschwindenlassen“ von systemkritischen GewerkschafterInnen involviert gewesen zu sein.⁶ Die justizielle Aufarbeitung solcher Verbrechen ist bislang äußerst gering.⁷

Der Konflikt zwischen Transnationalen Konzernen (TNCs) und Menschenrechten wird in einem Rechtsbereich ausgetragen, der sich derzeit noch im Entstehungsprozess befindet, dem transnationalen Menschenrechtsschutz. Gekennzeichnet ist dieser durch die explizite Einbindung nicht-staatlicher Akteure. Angesichts der im Fall Shell geschilderten Ereignisse muss jedoch in Frage gestellt werden, ob TNCs innerhalb dieses Verrechtlichungsprozesses angemessen einbezogen und gefordert werden.

Global Governance: Wer regiert wen?

Um die aktuelle rechtliche Einbindung von TNCs in den transnationalen Menschenrechtsschutz zu beurteilen, ist es zunächst wesentlich, sich die reale Einflussnahme von wirtschaftlichen Entitäten im Rahmen der derzeitigen Global Governance-Entwicklungen vor Augen zu führen. Nach dem World Investment Report 2008 kontrollieren heute rund 79.000 TNCs etwa 790.000 Tochtergesellschaften rund um den Globus. Über die Hälfte der weltweit 100 größten Wirtschaftseinheiten sind mittlerweile keine Staaten mehr, sondern Unternehmen.⁸

TNCs, wie auch nicht-profitorientierte Organisationen, werden im Rahmen internationaler Normsetzung und Normdurchsetzung verstärkt integriert. Diese neuartige Form des Regierens, die Transnational Governance, beschreibt die Einbindung von privaten Akteuren in eine institutionalisierte und global organisierte Koordinationsstruktur.

Als erste Unterform der Transnational Governance lassen sich die Public-Private-Partnerships nennen, innerhalb derer VertreterInnen von Staaten oder internationalen Organisationen mit VertreterInnen aus Industrie, Wirtschaft und NGOs in nicht-hierarchischer Form zusammenarbeiten. Auch im Menschenrechtsschutz spielt diese Koordinationsform bereits eine Rolle. Als Beispiel kann hier der Global Compact der UN genannt werden, innerhalb dessen NGOs und Unternehmen Normen aus den Bereichen Menschen- und ArbeitnehmerInnenrechte sowie Umweltschutz aktiv zur Umsetzung verhelfen sollen.

Private Governance (Private Private Partnerships) ist als zweite Unterform zu nennen. Sie kann grob umschrieben werden als Quelle transnationaler Organisationsstrukturen jenseits des Staates. Hierbei regulieren ausschließlich private Akteure in der Form von Standards und ggf. damit einhergehender normativer Lenkung das Verhalten einer bestimmten Gruppe von transnationalen Akteuren, nicht selten von Unternehmen oder anderen Wirtschaftsentitäten.

Der Zugewinn ökonomischer Macht auf globaler Ebene spiegelt sich nicht zuletzt in international geführten politischen Entscheidungsprozessen wieder. Bezeichnend ist hierbei, dass vor allem Handels- und Wirtschaftsinteressen von effektiver Rechtsdurchsetzung

¹ Human Rights Watch, The Ogoni Crisis, 1995, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6a7d8c.html> (Stand: 17.02.2010).

² Eine Übersicht des Prozessverlaufs gibt das Center for Institutional Rights unter: <http://ccrjustice.org/ourcases/current-cases/wiwa-v.-royal-dutch-petroleum> (Stand: 17.02.2010).

³ Informationen zur außergerichtlichen Einigung unter: http://wiwa.vshell.org/documents/Wiwa_v_Shell_Settlement_release.pdf (Stand: 17.02.2010).

⁴ Siehe Homepage: www.shell.com.

⁵ Tineke Lambooy / Marie-Ève Rancourt, Shell in Nigeria: From Human Rights Abuse to Corporate Social Responsibility, Human Rights & International Legal Discourse, 2008, 2 (2), 229-275.

⁶ Für weitere Informationen siehe <http://www.ecchr.eu/mercedes-benz-argentina.html> (Stand: 17.02.2010).

⁷ Siehe Analyse der Falldatenbank des European Center for Constitutional and Human Rights, abrufbar unter: http://www.ecchr.eu/European_Cases_Database.html (Stand: 17.02.2010).

⁸ Tineke Lambooy / Marie-Ève Rancourt, Shell in Nigeria: From Human Rights Abuse to Corporate Social Responsibility, Human Rights & International Legal Discourse, 254.

gekennzeichnet sind.⁹ Von einigen AutorInnen wird diese Begebenheit mit dem Terminus der Economic Governance umschrieben.¹⁰

Die Potenziale und Grenzen dieser neuartigen Regierungsformen werden bislang sehr unterschiedlich bewertet. Es wird vor allem auch die Legitimität transnationaler Rechtsprozesse diskutiert. Während einige Meinungen der Problemlösungskapazität dieses Ansatzes durchaus positiv gegenüber stehen, argumentieren KritikerInnen, dass etwa hinter dem Konzept der Private Governance ein Trend hin zu ausschließlich marktorientierten Problemlösungsansätzen zu befürchten sei.¹¹

Die Quadratur des Kreises

Die Rolle von TNCs innerhalb der Herausbildung eines transnationalen Menschenrechtssystems ist äußerst zwiespältig. Auf der einen Seite wird darauf hingewiesen, dass das Handeln von multinationalen Unternehmen verstärkt von global geltenden Normen und Werten geprägt sei: Die anwachsende „Privatisierung der Weltpolitik“ und

und seit den 1990er einen enormen Anstieg verzeichnen. Die Meinungen bezüglich dieser company codes sind jedoch äußerst gespalten.

Einerseits kann durch die vermehrte Einbindung von company codes in Verträge mit Zulieferern, ArbeitnehmerInnen oder Gewerkschaftsorganisationen, teilweise ein Umwandlungsprozess von rein freiwilligen Verhaltenskodizes in rechtlich verbindliche Regeln nachvollzogen werden. Die verstärkte Implementierung von soft law und Verhaltenskodizes in das transnationale Handelssystem kann so zu einer wesentlichen Verhaltensänderung und rechtlichen Bindung der beteiligten Akteure beitragen. Auch werden die Verhaltenskodizes als „Einfluss der ‚globalen Zivilgesellschaft‘ und damit als erste Anzeichen der beginnenden ‚Demokratisierung‘ des transnationalen Rechts“ interpretiert.¹⁵

Andererseits wird kritisiert, dass company codes lediglich Marketingstrategien und zur Verbesserung des Unternehmensimages gedacht seien und daher nicht als ernsthafte Versuche zu verstehen, menschenrechtliche Aspekte in die Unternehmenspolitik einzubezie-



steigende öffentliche Aufmerksamkeit würden TNCs vermehrt unter Legitimationsdruck setzen.¹² Andererseits wird dieser verstärkte Einbezug eben gerade auf Grund vehementer Verletzungen der Menschenrechte angestoßen, die durch multinational agierende Firmen begangen wurden.

Der Debatte um Corporate Social Responsibility (soziale Verantwortung von Unternehmen) nahmen sich seit den 1970ern erstmals internationale Organisationen an. Es kam zur Entwicklung erster Verhaltenskodizes für global agierende Unternehmen. Die Dreigliedrige Grundsatzklärung über Multinationale Unternehmen und Sozialpolitik der Internationalen Arbeiterorganisation (ILO)¹³ sowie die Leitsätze für multinationale Unternehmen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)¹⁴ gelten heute als die effektivsten Versuche internationaler Organisationen, die menschenrechtliche Verantwortung von TNCs in einen weltgesellschaftlichen Rechtskontext zu betten. Allerdings sind diese Initiativen bislang lediglich auf Ebene des soft law verankert und stellen noch keinen verbindlichen Achtungsanspruch der Menschenrechte dar.

Die freiwillige menschenrechtliche Einbindung von Unternehmen lässt sich auch ohne die Beteiligung staatlicher Akteure beobachten. Konzerne entwerfen jeweils eigene Verhaltenskodizes (company codes), die als unilaterale Selbstverpflichtungen formuliert werden

hen. Durch die Einführung eigener company codes oder Beitritten zu Initiativen, wie dem erwähnten Global Compact der UN, erhielten TNCs die Möglichkeit das eigene Image zu verbessern. Der dahinter stehende Anreiz sei jedoch ein rein ökonomischer. Der Versuch, ein moralisch untermauertes Image zu wahren, und der ökonomische Wunsch nach Profitmaximierung stünden nach wie vor in vehementem Konflikt zueinander.¹⁶

Die Rolle des Staates

Obwohl der Menschenrechtsschutz sich stückweise von seinem ausschließlich staatlichen Charakter befreit, ist der Staat nach wie vor wesentlich für seine effektive Umsetzung. Der Staat, als so genanntes „geborenes“ Völkerrechtssubjekt, ist ureigenster Träger von Rechten und Pflichten in Bezug auf den internationalen Menschenrechtsschutz. Menschenrechte dürfen daher nicht nur als bloße Abwehrrechte verstanden werden, sondern ihre rechtliche Essenz beruht gerade auf der Erfüllung des staatlichen Schutzauftrages. Somit ist es auch Aufgabe des Staates, dem Individuum als unmittelbarem Träger der Menschenrechte Schutz gegenüber Übergriffen durch Dritte, wie etwa TNCs, zu gewähren.¹⁷ Diese staatliche Schutzpflicht ist sowohl von den Staaten, in denen eine Menschenrechtsverletzung begangen worden ist, als auch von den Staaten mit Hauptsitz des Verletzenden

Unternehmens einzuhalten. Allerdings kommt der staatlichen Schutzpflicht gegenüber menschenrechtsverletzenden Unternehmenstätigkeiten bislang kein völkerrechtlicher Status zu, auch wenn sie unter anderen von John Ruggie, dem UN-Sonderbeauftragten für Wirtschaft und Menschenrechte, oder Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International angeführt werden.¹⁸

Eine weitere Ansatzmöglichkeit, um Menschenrechtsverletzungen von TNCs zu ahnden, ist die extraterritoriale Menschenrechtsschutzpflicht. Zwar ist auf Grund des Territorialprinzips die hoheitliche Gewaltausübung eines Staates nur auf eigenem Territorium zulässig. Allerdings ist im Rahmen des internationalen Menschenrechtsschutzes primär die Anwendung des Weltrechtsprinzips zu berücksichtigen, nach dem ein Vergehen auch dann staatlich geahndet werden kann, wenn es an jeglichem Bezug zum Hoheitsgebiet fehlt: „Grundlage der Jurisdiktionsausübung ist hier die Verletzung eines international für schützenswert befundenen Rechtsgutes“.¹⁹ Die universelle Geltung der Menschenrechte macht es durch dieses Rechtsverständnis möglich, Menschenrechtsverletzungen durch TNCs im globalen Süden durch die oftmals effektiveren Rechtssysteme der nördlichen Industrienationen zu ahnden, wobei der ACTA hier bislang als Pionier gilt.

Die Wurzeln des Konfliktes

Die Beziehung zwischen TNCs und Menschenrechten sprengt den Rahmen eines ursprünglichen internationalen, also zwischenstaatlich zu behandelnden, Problemfeldes. Vielmehr berühren die Wurzeln der hier skizzierten Auseinandersetzung weltgesellschaftliche Konfliktherde, da ihre Ursprünge in globalen Vergesellschaftungsprozessen zu suchen sind.²⁰

Das Problem bewegt sich ob der vornehmlich in Entwicklungsländern stattfindenden Menschenrechtsverletzungen nicht nur innerhalb des Nord-Süd-Dialogs. Der versuchte Einbezug von TNCs in den internationalen Menschenrechtsschutz verweist primär auf die Grenzen einer statischen Kategorisierung von öffentlichen und privaten Gegebenheiten, deren Trennung im internationalen Rechtssystem bislang von zentraler Bedeutung ist. Diese vehemente Trennung lässt sich in den realen Praktiken der aktuellen Global Governance-Gestaltung jedoch nicht wiederfinden, sondern scheint sich angesichts neuer Vergesellschaftungsformen vielmehr aufzulösen.

Den Staat als ausschließlichen Adressat der Menschenrechte zu verstehen, zielt an der bestehenden gesellschaftlichen Machtverteilung auf globaler Ebene vorbei. Daher darf der Ausbau eines transnationalen Menschenrechtsregimes nicht nur als eine Chance globaler Vergesellschaftungsprozesse verstanden werden, die es etwa ermöglicht, NGOs weitreichend in das menschenrechtliche Schutzsystem einzubinden. Vielmehr ist diese Erweiterung als eine legitimationsbedingte Forderung an sich wandelnde Einfluss- und Handlungspotenziale auf Weltebene zu verstehen, die es erforderlich machen, auch nicht-staatliche Akteure an die Menschenrechte zu binden.

Die Geschehnisse in Ogoniland, sowie zahlreiche weitere Fallstudien, zeigen auf, dass der Verrechtlichungsstand hier noch nicht ausreichend ist. Opfern von Menschenrechtsverbrechen durch wirtschaftliche Entitäten werden derzeit keine ausreichenden Rechtsmittel zur Verfügung gestellt, was eine vehemente Lücke im globalen Rechtssystem bedingt. Es ist daher fragwürdig, ob die globale Zivil-

und Staatengemeinschaft sich auch in Zukunft auf das freiwillige Mitwirken wirtschaftlicher Akteure verlassen möchte, ohne diese einer verbindlichen Einhaltung von menschenrechtlichen Ansprüchen zu unterwerfen.

Dass Unternehmen dabei in keiner Weise die staatlichen Erfüllungspflichten zu kompensieren haben, ist selbstredend. Vielmehr wird es in Zukunft darum gehen, auf die Frage nach globalen Governance-Prozessen eine demokratisch und rechtlich legitimierte Antwort geben zu können. Die Menschenrechte verbindlich zu achten und die eigene Unternehmenspolitik menschenrechtlichen Mindeststandards anzupassen, ist dabei eine Anforderung, die nicht nur in Zeiten sich privatisierender Machtstrukturen auf globaler Ebene gestellt werden muss.

Lina Staubach studiert Politikwissenschaften in Berlin. Ihre Bachelorarbeit beschäftigte sich mit dem hier behandelten Thema.

Weiterführende Literatur:

Magdalena Bexell, Exploring Responsibility. Public and Private in Human Rights Protection, 2005.

Karsten Nowrot, Nun sag, wie hast du's mit den Global Players?, Die Friedens-Warte 79/ 2005 (1-2), 119-150.

⁹ Bernhard Zangl / Michael Zürn, Make Law, Not War: Internationale und transnationale Verrechtlichung als Baustein für Global Governance, in: diess. (Hrsg.), Verrechtlichung – Baustein für Global Governance?, 2004, 12-45.

¹⁰ William K. Tabb, Economic governance in the age of globalization, 2004.

¹¹ Philipp H. Pattberg, Private Institutions and Global Governance. The New Politics of Environmental Sustainability, 2007, 217 ff.

¹² Mark Herkenrath / Volker Borschier, Transnationale Konzerne und ihre zivilgesellschaftlichen Opponenten im Konflikt um ein globales Investitionsregime, in: Thorsten Bonacker / Christoph Weller (Hrsg.), Konflikte der Weltgesellschaft, 2006, 81-102 (86).

¹³ Abrufbar unter: <http://www.ilo.org/public/english/employment/multi/download/german.pdf> (Stand: 17.02.2010).

¹⁴ Abrufbar unter: <http://www.oecd.org/dataoecd/56/40/1922480.pdf> (Stand: 17.02.2010).

¹⁵ David Buntbroich, Menschenrechte und Unternehmen. Transnationale Rechtswirkung „freiwilliger Verhaltenskodizes“, 2007, 142.

¹⁶ Susanne Soederberg, Global Governance in Question. Empire, Class and the New Common Sense in Managing North-South Relations, 2006.

¹⁷ Wolfgang Kaleck / Miriam Saage-Maaß, Transnationale Unternehmen vor Gericht. Über die Gefährdung der Menschenrechte durch europäische Firmen in Lateinamerika, 2008, abrufbar unter: <http://www.boell.de/downloads/TransnationaleUvG-i.pdf> (Stand: 17.02.2010), 37 ff.

¹⁸ Ebd., 42 ff.

¹⁹ Claudia Hailer, Menschenrechte vor Zivilgerichten – die Human Rights Litigation in den USA, 2006, 46.

²⁰ Thorsten Bonacker / Christoph Weller, Einleitung. Konflikte in der Weltgesellschaft: aktuelle Theorie- und Forschungsperspektiven, in: diess. (Hrsg.), Konflikte der Weltgesellschaft, 2006, 9-48.