

Transnationale Unternehmen – weltweite Standards?

Eine Zwischenbilanz des Global Compact

Norman Weiß

Inhaltsübersicht

1. Einleitung
2. Die Bindung nichtstaatlicher Akteure an internationale Standards
3. Völkerrechtliche Bindung von Transnationalen Unternehmen (TNU)?
4. Global Compact
5. Fazit und Ausblick

1. Einleitung

Nach dem „Untergang des Abendlandes“¹ ist das Ende der Staatlichkeit² ein vielfach beschworener Topos des 20. Jh. gewesen. Hier soll nicht untersucht werden, ob die während der vergangenen Jahrzehnte eingetretenen Verschiebungen beider Substanz jeweils so tiefgreifend verändert haben, daß den Cassandra-Rufern im Nachhinein Recht zu geben wäre. Festzuhalten bleibt, daß bislang auf den Staat als Garanten der individuellen Freiheitssphäre nicht verzichtet werden kann.

Gleichzeitig muß eingeräumt werden, daß der traditionelle Nationalstaat dabei zunehmend mit Schwierigkeiten konfrontiert

ist. Ob zur Bekämpfung grenzüberschreitender organisierter Kriminalität oder zur Sicherung weltweiter Umweltstandards, ob es um die Bekämpfung des internationalen Terrorismus oder um die Gewährleistung von einheitlichen Sozialstandards geht, stets und verstärkt ist internationale Kooperation vonnöten. Diese erschöpft sich nicht in der Setzung und Anerkennung von Standards. Sie ist gerade auch und insbesondere erforderlich bei deren Durchsetzung. Hierbei gewinnt die Steuerung und Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure immer weiter an Bedeutung.

Die seit der Gründung der Vereinten Nationen in völkerrechtlichen Vereinbarungen niedergelegten Menschenrechte haben das Völkerrecht nachhaltig umgestaltet: Das Individuum ist mit Rechten und Pflichten zu einem eigenständigen Völkerrechtssubjekt geworden.³ Die Art und Weise, wie ein Staat mit Menschen umgeht, die seiner Hoheitsgewalt unterworfen sind, ist dem inneren Kernbereich der Souveränität (*domaine réservé*) entzogen und zu einem Gegenstand des internationalen Interesses geworden.⁴ Diese Werteorientierung des Völkerrechts hat ihren Niederschlag in vielgestaltigen, zumeist rechtsförmigen Überwachungsmechanismen gefunden, die sowohl anlaßunabhängig die Menschenrechtslage insgesamt als auch – vom Betrof-

¹ O. Spengler, *Der Untergang des Abendlandes, Umriss einer Morphologie der Weltgeschichte*, 1917, 12. Aufl. 1995 der ungekürzten Neuausgabe von 1972.

² Bspw. E. Guillaume, *Die Entstaatlichung des öffentlichen Lebens*, in: DÖV 1957, S. 701-707, (701): „Verlust an Staatlichkeit“; C. Schmitt, *Der Begriff des Politischen*, 2. Aufl. 1963, S. 10 (Vorwort): „Die Epoche der Staatlichkeit geht jetzt zu Ende. Darüber ist kein Wort mehr zu verlieren“.

³ K. Hailbronner, *Der Staat und der Einzelne als Völkerrechtssubjekte*, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), *Völkerrecht*, 2. Aufl. 2001, S. 161 – 265 (Rn. 220ff.).

⁴ E. Klein, *Menschenrechte – Stille Revolution des Völkerrechts*, 1997, S. 23.

fenen initiiert – Einzelfälle von Menschenrechtsverletzungen untersuchen.⁵

Diese Rahmenbedingungen haben – im Verbund mit einer Vielzahl materieller Menschenrechtsgarantien – ein hohes Schutzniveau etabliert. Allerdings steht das System vor neuen Herausforderungen, die nur mittels weiterer Neuerungen aufgefangen werden können. Bevor unter diesem Blickwinkel auf das eigentliche Thema eingegangen wird, soll anhand eines Beispiels die Anpassungsfähigkeit des Völkerrechts insgesamt und der Menschenrechte im besonderen erläutert werden.

*Vom Abwehrrecht gegen den Staat
über den prägenden Faktor für die
Rechtsbeziehungen zwischen Privaten und
staatliche Schutzpflichten für bestimmte
Rechtsgüter zur unmittelbaren Bindung
privaten Handelns*

Die Fähigkeit, auf sich ändernde Anforderungen zu reagieren, wird an der gewandelten, besser: erweiterten Funktion von Menschenrechten deutlich: Ursprünglich sind Grund- und Menschenrechte entstanden als Abwehrrechte gegen den Staat, um eine bestimmte Freiheitssphäre des einzelnen gegen die Ausübung von Hoheitsgewalt abzuschirmen.⁶

⁵ Vgl. dazu den Überblick bei N. Weiß, Die Entwicklung der Menschenrechtsidee, ihre heutige Ausgestaltung und Fragen der Universalität der Menschenrechte, in: Hasse/Müller/Schneider (Hrsg.), Menschenrechte – Bilanz und Perspektiven, 2002, S. 39 (47ff.).

⁶ K. Stern, Idee der Menschenrechte und Positivität der Grundrechte, in: HStR V, § 108 Rn. 31; ders., Idee und Elemente eines Systems der Grundrechte, in: HStR V, § 109 Rn. 41. Vgl. aber auch die differenzierende Sicht von G. Lübbe-Wolff, Die Grundrechte als Eingriffsabwehrrechte, 1988, S. 35ff. Ferner BVerfGE 7, 198 [204].

Auf nationaler wie auf internationaler Ebene stellte es sich jedoch bald heraus, daß einerseits diese Freiheitssphäre nicht nur vom Staat bedroht wird und daß es andererseits für einen effektiven Schutz dieser Freiheitssphäre nicht mit dem Unterlassen staatlicher Eingriffe getan ist.

Die letztgenannte Erkenntnis führte zur Entwicklung der sogenannten staatlichen Schutzpflicht als eine jedem Grund- oder Menschenrecht innewohnende Komponente, derer es zu seiner vollständigen Verwirklichung bedarf.⁷ Die solcherart begründete Verpflichtung des Staates, sich schützend und fördernd vor das in Rede stehende Rechtgut zu stellen, um eine bildhafte Formulierung des BVerfGE⁸ zu paraphrasieren, fängt einen Teil der von nichtstaatlichen Akteuren drohenden Grund- und Menschenrechtsverletzungen auf. Der Abwehr von Rechtsbeeinträchtigungen durch Private dient auch die sogenannte Drittwirkung von Grund- und Menschenrechten.⁹

2. Gründe für eine Bindung nichtstaatlicher Akteure an internationale Standards

Ein neuer Schritt ist demgegenüber die unmittelbare Bindung von nichtstaatlichen Akteuren an internationale Standards. Virulent geworden ist diese Frage vor allem durch Nichtregierungsorganisationen und

⁷ Für die deutsche Diskussion vgl.: J. Dietlein, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, 1992; H. Dreier, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar: Bd. 1, 1996, Vorbemerkungen, Rn. 62ff. Zur Diskussion über völkerrechtlich begründete Schutzpflichten siehe: E. Klein (Hrsg.), The Duty to Protect and to Ensure Human Rights, 2000.

⁸ BVerfGE 39, 1 [42] 46, 160 [164].

⁹ BVerfGE 7, 198 [203ff.]; 27, 71 [79ff.]; I. von Münch, Die Drittwirkung von Grundrechten in Deutschland, in: I. von Münch/P.S. Cordech/J.Ferrer i Riba, Zur Drittwirkung der Grundrechte, 1998, S. 7ff.

grenzüberschreitend tätige Wirtschaftsunternehmen, sogenannte transnationale Unternehmen (englisch: Transnational Corporations, TNC).¹⁰

In der Vergangenheit war es vor allem die Internationale Arbeitsorganisation (ILO), die die Zusammenschlüsse von Arbeitnehmern und Arbeitgebern in ihre Arbeit einband; Adressaten der ILO-Übereinkommen blieben gleichwohl die Staaten.

Das Verhältnis von TNU¹¹ zu internationalen Menschenrechtsstandards¹² ist in zweifacher Hinsicht interessant: Erstens handelt es sich um einen ethisch-moralischen Aspekt,¹³ der die Unternehmen selbst betrifft. Auf der Suche nach günstigen Produktionsbedingungen fällt ihr Blick mitunter auf Standorte, wo Arbeitsschutznormen unterschritten oder diskriminierende Löhne gezahlt werden. Zunehmen wird es für die Unternehmensführungen schwieriger, diese Art der Kostensenkung vor Aktionären und oder Kunden zu rechtfertigen.

Zweitens geht es darum, auf diejenigen Staaten einzuwirken, in denen diese nied-

rigen Standards bestehen. TNU können die Standortentscheidung entweder von einer Beachtung der internationalen Vorgaben durch den Staat abhängig machen oder freiwillig die international gültigen Standards im Betrieb gewährleisten, also beispielsweise Mindestlöhne bieten oder Männern und Frauen das gleiche Entgelt zahlen.

Dieser letztgenannte Aspekt gewinnt für die heutige, zunehmend menschenrechtsorientierte Außenpolitik vieler Staaten zunehmend an Bedeutung. Staaten mit hohen Menschenrechtsstandards können versuchen, so – durch Indienstnahme der internationalen Verflechtung – die Lage in eher defizitären Staaten mittelbar zu beeinflussen.¹⁴

3. Völkerrechtliche Bindung von Transnationalen Unternehmen (TNU)?

a) Grundsatz: Staatenverantwortlichkeit

Zunächst ist klar, daß eine völkerrechtliche Verantwortung für menschenrechtswidrige Praktiken eines Unternehmens bei dem Gaststaat liegen kann, in dem sie vorkommen: Dadurch, daß er nicht gegen Kinderarbeit oder Diskriminierungen von Gewerkschaftsmitgliedern durch Behörden oder Gesetze vorgeht, verletzt er völkerrechtliche Handlungspflichten. Dies setzt allerdings voraus, daß die in Rede stehenden Pflichten den Staat auch treffen, er mit anderen Worten an entsprechende Verträge wie die Kinderrechtskonvention¹⁵ oder die zahlreichen ILO-Übereinkommen¹⁶ gebunden ist. Zwar hat die Verbreitung menschenrechtlicher Verträge kontinuierlich zugenommen, doch nach wie vor gibt es einige „ratifikationsresistente“ Staaten. Das Völkergewohnheitsrecht kann seine Reservfunktion – „Bindung ohne Unter-

¹⁰ D. Thürer, The Emergence of Non-Governmental Organizations and Transnational Enterprises in International Law and the Changing Role of the State, in: R. Hofmann (Hrsg.), Non-State Actors as New Subjects of International Law, 1999, S. 37ff. (Zu den TNU vgl. dort S. 46ff.).

¹¹ Zum Begriff vgl. „OECD Guidelines for Multinational Enterprises“ (1976), dt. Fassung in: Staudinger-Großfeld, Kommentar zum BGB, Internationales Gesellschaftsrecht, 1993, Rn. 998ff.; sowie ausführlich K. Schmalenbach, Multinationale Unternehmen und Menschenrechte, in: AVR 2001, S. 57ff. (59f. m.w.Nw.).

¹² Vergleichbares gilt für Umweltstandards oder den Umgang mit Korruption.

¹³ Hierzu: K. Leisinger, Unternehmensethik, Globale Verantwortung und modernes Management, 1997; V. Höfle, Moral und Politik, Grundlagen einer politischen Ethik für das 21. Jahrhundert, 1997, S. 1071ff.

¹⁴ So auch K. Schmalenbach (Fn. 11), S. 58.

¹⁵ BGBl. 1992 II 121.

¹⁶ Wie z.B. das ILO-Übereinkommen Nr. 87 von 1948 über Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechts.

schrift“ – gerade im Bereich der wirtschaftsrelevanten Menschenrechte kaum erfüllen. Eine völkergewohnheitsrechtliche Bindung aller Staaten jenseits vertraglicher Verpflichtungen kommt anerkanntermaßen nur für eine eng umgrenzte Zahl von Rechten – beispielsweise Verbot von Genozid, Folter und Rassendiskriminierung, die Anerkennung des Menschen als Rechtsperson und das Verbot völliger Rechtsschutzverweigerung (*déni de justice*) –¹⁷ in Betracht.

b) Herleitung direkter Verantwortlichkeit von TNU

Zweitens ist nach einer unmittelbaren Verantwortung der TNU selbst zu fragen. Um diese zu begründen, reicht es nicht aus, auf der Stellung als partielle Völkerrechtssubjekte zu verweisen. Völkerrechtssubjekt ist, wem die Völkerrechtsordnung unmittelbar Rechte und/oder Pflichten zuordnet.¹⁸ Wer also qua Rechtsträgerschaft zum Völkerrechtssubjekt geworden ist, muß deshalb nicht auch zwingend Adressat von Pflichten sein.¹⁹

Die unmittelbare Verantwortung von TNU für völkerrechts- und insbesondere menschenrechtswidriges Verhalten müßte folglich auf anderem Wege begründet werden. Festzuhalten ist jedoch, daß eine unmittelbare Zuschreibung von menschenrechtsrelevanten Pflichten an TNU durch völkerrechtliche Verträge bislang nicht erfolgt ist. Nehmen die wichtigsten Menschenrechtsverträge juristische Personen im allgemeinen nur am Rande als potentielle Verletzter

von Menschenrechten in den Blick,²⁰ so sind spezielle Vereinbarungen zur Begründung entsprechender Pflichten bislang ergebnislos geblieben. Erinnerung sei nur an den „UN-Code of Conduct on Transnational Corporations“, um dessen Verabschiedung man sich seit 1977 bemüht.²¹ Auch hierin wird Rechtsverbindlichkeit nicht angestrebt, die Mehrheit der Staaten vertraut auf die freiwillige Selbstkontrolle der Unternehmen.²² Inhaltlich liegt der Schwerpunkt dieses Code of Conduct überdies auf der Sicherung der Souveränität und der politischen Unabhängigkeit des Gaststaates (Ziff. 7-12, 16-20). Dies soll es Entwicklungsländern ermöglichen, sich gegen die ungleich größere Wirtschaftsmacht der TNU behaupten zu können. Die Beachtung der Menschenrechte wird hingegen lediglich recht pauschal in Ziff. 14 gefordert, genannt wird ausdrücklich das Diskriminierungsverbot. Einbezogen werden sollen überdies arbeits- und sozialrechtliche Standards, die im Rahmen der ILO ausgearbeitet wurden.

Die Staaten schaffen es nicht, den Unternehmen Vorschriften zu machen

Damit ist die Brücke geschlagen zur „Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy“, eine von der ILO 1977 verabschiedeten, rechtlich unverbindliche Richtlinie. Diese zielt, wie in Teilen auch die „OECD-

¹⁷ Zum Katalog vgl.: *The American Law Institute, Restatement of the Law, The Foreign Relations Law of the United States*, Bd. 2 (1987).

¹⁸ A. Verdross / B. Simma, *Völkerrecht*, 3. Auflage 1984, § 375.

¹⁹ Hierzu weiterführend Schmalenbach (Fn. 11), S. 63ff., zur grundlegenden Unterscheidung zwischen Pflicht- und Berechtigungssubjekten siehe Verdross/Simma (Fn. 18), § 424 und § 430.

²⁰ Vgl. die Mißbrauchsklauseln in Art. 5 Abs. 1 IPbpR, Art. 5 Abs. 1 IPwskR, Art 17 EMRK und Art. 29 lit a AMRK.

²¹ Einzelheiten bei W. Spröte, UN-Code of Conduct of Transnational Corporations, in: *GYIL* 33 (1990), S. 331 ff.

²² Vgl. auch: L.A. Compa / T.H. Darricarrère, Private Labor Rights Enforcement Through Corporate Codes of Conduct, in: L.A. Compa / S.F. Diamond (Hrsg.), *Human Rights, Labor Rights, and International Trade*, 1996, S. 181-198.

Guidelines for Multinational Enterprises“ von 1976²³ auf Gewerkschaftsbildung, angemessene Entlohnung und Arbeitsbedingungen. Diese Verhaltenskodizes sind zwar in Kraft, behandeln menschenrechtsrelevante Fragen jedoch nur im arbeitsrechtlichen und gewerkschaftlichen Ausschnitt; ihre primäre Schutzwirkung zielt einmal mehr auf die staatliche Souveränität.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß es bislang keine völkerrechtlich begründeten Pflichten von TNU gibt, die Menschenrechte zu beachten. Die bestehenden Verhaltenskodizes sind zum einen nicht rechtsverbindlich und decken zum anderen nur einen – zwar wichtigen, aber nicht umfassenden – Bereich der möglichen Rechte ab.

4. Global Compact

Um diese Lücke zu schließen, initiierte UN-Generalsekretär *Kofi Annan* Ende Januar 1999 auf der Jahrestagung des Weltwirtschaftsforums in Davos das Projekt einer freiwilligen Partnerschaft zwischen den Vereinten Nationen und der Privatwirtschaft. Dieser sogenannte Globale Pakt (Global Compact) wurde am 26. Juli 2000 in New York gemeinsam von *Annan* und den Leitern von ca. fünfzig grenzüberschreitend tätigen Unternehmen offiziell ins Leben gerufen.

„Die Herausforderung des 21. Jahrhunderts besteht darin, allgemein gültige Werte zum Tragen zu bringen, die der Globalisierung ein menschliches Antlitz verleihen. [...] Der Global Compact ist eine Initiative, die ein nachhaltiges Wachstum im Kontext der Globalisierung gewährleisten soll, indem sie einen Katalog allgemein gültiger Werte fördert, die für die Befriedigung der sozioökonomischen Bedürfnisse aller Menschen jetzt und in Zukunft von wesentlicher Bedeutung sind. Ziel der Initiative ist

es, dem globalen Markt ein menschliches Antlitz zu verleihen.“²⁴

Inhalt des Globalen Paktes mit der Wirtschaft sind neun menschenrechtliche, soziale und ökologische Leitsätze (vgl. Abbildung auf der nächsten Seite). Inhaltlich basieren sie auf der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte²⁵, der Erklärung der ILO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (1998)²⁶ und der Erklärung über Umwelt und Entwicklung (Weltkonferenz in Rio de Janeiro, 1992)²⁷. Die Unternehmen müssen sich lediglich bereit erklären, die Grundsätze des Globalen Paktes zu beachten, verbindliche Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen sind nicht vorgesehen.

Zu den Erstunterzeichnern des Globalen Paktes zählen große und bedeutende globale Konzerne wie Daimler-Chrysler, Unilever, Dupont, Nike, Deutsche Bank, Volvo, Crédit Suisse, BP Amoco und Royal Dutch Shell. Mit ihrer Unterschrift unter den Globalen Pakt erklärten diese Unternehmen allesamt, seine neun Grundsätze bei ihrer Geschäftstätigkeit nach außen und innen zu beachten.²⁸

²³ Aktuelle Fassung: OECD-Guidelines for Multinational Enterprises, OECD-Doc. OECD/GD/97/40, Paris 1997.

²⁴ Informationszentrum der Vereinten Nationen, Faltblatt „Der globale Pakt. Gemeinsame Werte für den globalen Markt“, Bonn ohne Jahr.

²⁵ Vom 10. Dezember 1948, GV-Res. 217 A (III).

²⁶ ILO-Dok. CIT/1998/PR20A, zu finden unter: <http://ilolex.ilo.ch:1567/english/index.htm> (abgefragt am 15. August 2002).

²⁷ Erklärung über Umwelt und Entwicklung von Rio vom 14. Juni 1992, in: ILM 31 (1992), S. 876ff.

²⁸ Die Webseite des Globalen Paktes ist unter <http://65.214.34.30/un/gc/unweb.nsf> zu finden.

Die Prinzipien des Globalen Pakts

Menschenrechte:

1. Die Wirtschaft soll den Schutz der international verkündeten Menschenrechte unterstützen und achten und
2. sicherstellen, daß sie sich nicht an Menschenrechtsverletzungen beteiligt.

Arbeitsbeziehungen:

3. Die Wirtschaft soll die Vereinigungsfreiheit und die wirksame Anerkennung des Rechts auf Tarifverhandlungen wahren sowie ferner für
4. die Beseitigung aller Formen der Zwangs- oder Pflichtarbeit,
5. die tatsächliche Abschaffung der Kinderarbeit und
6. die Beseitigung von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf eintreten.

Umwelt:

7. Die Wirtschaft soll umsichtig mit ökologischen Herausforderungen umgehen,
8. Initiativen zur Förderung eines verantwortlicheren Umgangs mit der Umwelt durchführen und
9. sich für die Entwicklung und Verbreitung umweltfreundlicher Technologien einsetzen.

Der Globale Pakt wurde von NGOs von Anfang an kritisch aufgenommen: Bereits im Jahr 2000 wurde als Alternativmodell ein sogenannter „Citizen Compact“ vorgeschlagen.²⁹ Dieser sah einen klaren rechtlichen Rahmen vor und schuf verbindliche Mechanismen zur Überwachung von Unternehmensaktivitäten.³⁰ Anlässlich der Jahrestagung des Weltwirtschaftsforums im Januar 2002 in New York legte ein von

NGOs veranstalteter Gegengipfel erneut ein Alternativmodell zum Globalen Pakt vor.

Anlaß dieser „Vereinbarung zur Kontrolle von multinationalen Konzernen“ ist es, verbindliche menschenrechtliche, soziale und ökologische Vorgaben für das Verhalten von TNU aufzustellen. Dabei sollte, so der Vorschlag, auf den Bestand der ILO-Übereinkommen, Menschenrechts- und Umweltverträge zurückgegriffen und gleichzeitig die dynamische Inkorporation zukünftiger Standards ermöglicht werden.³¹

So sollte diese Konvention vorschreiben, daß diejenigen Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsnormen, die am Hauptsitz eines Unternehmens gelten, von dessen Niederlassungen im Ausland ebenfalls eingehalten werden müssen, womit ein Dumping-Wettbewerb verhindert werden soll. Den Vereinten Nationen ist hierbei die Überwachung dieses Regelwerks zugewiesen; nationale Regierungen sollen aus dem Fehlverhalten von Unternehmen Konsequenzen ziehen dürfen.

Vertreter der Vereinten Nationen von TNU und NGOs trafen sich im Oktober 2001 in London mit einer Gruppe von den Globalen Pakt evaluierenden Wissenschaftlern, um eine erste Auswertung der bisherigen Erfahrungen vorzunehmen. Auf dem „Global Compact Learning Forum“ mußte – soweit die veröffentlichten Ergebnisse ausgewertet werden können – eine eher ernüchternde Bilanz gezogen werden.

Zwar hat die Zahl der am Globalen Pakt beteiligten Unternehmen nach Angaben des UN-Generalsekretariats stetig zugenommen und beläuft sich inzwischen auf einundachtzig,³² doch haben sich nur dreißig von ihnen an einer Umfrage nach ihren

²⁹ Zu finden unter : www.corpwatch.org/campaigns/PCD.jsp?articleid=992 (abgefragt am 21. August 2002).

³⁰ K. Bruno / J. Karliner, Tangled Up In Blue: Corporate Partnerships at the United Nations, unter: www.corpwatch.org/upload/document/tangled.pdf (abgefragt am 21. August 2002).

³¹ Das Projekt wird auf der Seite http://www.davos2001.ch/de/medienrel_d.htm#31 beschrieben.

³² S. <http://65.214.34.30/un/gc/unweb.nsf/content/actors.htm> (abgefragt am 15. August 2002).

Erfahrungen mit dem Globalen Pakt während der zwölfmonatigen Pilotphase beteiligt. Die in einem detaillierten Fragebogen vorgegebenen Kriterien beachtete keiner der Berichte, nur die Hälfte nahm überhaupt Bezug auf die neuen Grundsätze des Globalen Pakts. Dies sagt einiges über den Stellenwert aus, die die beteiligten Unternehmen dem Globalen Pakt beimessen.

Die Unternehmen hatten stets verbindliche Regelungen und eine institutionalisierte Überwachung abgelehnt. Sie stimmen auch dem Globalen Pakt nur zu, nachdem dieser zu einem zahnlosen Instrument geworden war. Anstelle einer unabhängigen Überprüfung dokumentieren die Unternehmen ihre „Vertragstreue“ selbst, indem sie „gute Unternehmenspraktiken“ im Internet bekanntgeben.³³ Immerhin ist auf diesem Weg ein Forum für eine öffentliche Diskussion geschaffen. Kritik dürfte allerdings ungehört verhallen und nicht bis in die Vorstandsetagen vordringen.

Um nicht völlig düpiert dazustehen, mußte der Generalsekretär der Vereinten Nationen, der viel Prestige in den Globalen Pakt investiert hatte, ein Zeichen setzen. Er richtete einen Beirat für den Globalen Pakt („Global Compact Advisory Council“) ein. Das am 8. Januar 2002 erstmals zusammengetretene Gremium soll den Pakt stärken und Maßnahmen initiieren, „die die Qualität und das konkrete Ergebnis einer Beteiligung an dem Pakt verbessern“.³⁴

5. Fazit und Ausblick

Der Globale Pakt ist ein Versuch, weltweit agierende Unternehmen in den Bereichen Menschenrechte, Soziales und Umwelt auf einheitliche Standards festzulegen. Das Völkerrecht, besser die das Völkerrecht schaffenden Staaten haben es noch nicht

fertiggebracht, den TNU rechtsverbindlich entsprechende Pflichten aufzuerlegen und eine unabhängige und regelmäßige Überwachung zu installieren. Solange der Globale Pakt zu den Bedingungen der Unternehmen funktioniert, kann und wird er diese Lücke nicht füllen.

Fragt man nach den Gründen für diese Situation, so mag man erstens an Unwillen denken: Viele Staaten stehen dem privaten Sektor, mit dem Dynamik, Fortschritt und Problemlösung assoziiert wird, wesentlich positiver gegenüber als den Vereinten Nationen, die als bürokratisch, reformunwillig und ohnmächtig angesehen werden. Da ist kaum zu erwarten, daß der private Sektor dem UN-System in irgendeiner Form angegliedert und gar zum Teil unterworfen werden könnte.

Zweitens ist zu fragen, ob die Staaten die TNU überhaupt verpflichten dürften, erinnerte eine entsprechende Konvention doch an einen Vertrag zu Lasten Dritter. Das Argument für dessen Unzulässigkeit ist aber die Verletzung der Privatautonomie. Dem könnte leicht begegnet werden: Einerseits durch die Einbeziehung der Betroffenen in den Rechtssetzungsprozeß und andererseits durch die Überlegung, daß die Verpflichtung nicht der Erfüllung eines ausschließlich staatlichen Interesses dient, sondern der Durchsetzung einer „objektiven Wertordnung“.³⁵

Drittens wäre zu bedenken, ob dem soeben bejahten rechtlichen Dürfen – bei einmal unterstelltem, aber zweifelhaften Wollen – auch ein tatsächliches Können zur Seite steht. Mit anderen Worten: Sind die Staaten noch mächtig genug, eine solche Position – bei Einbindung der TNU in den Rechtssetzungsprozeß – durchzusetzen? Diese Frage kann hier nicht beantwortet werden. Es ist lediglich möglich, anhand einiger Stich-

³³ S. <http://65.214.34.30/un/gc/unweb.nsf/content/casestudies.htm> (abgefragt am 15. August 2002).

³⁴ S. <http://65.214.34.30/un/gc/unweb.nsf/content/AdvisoryCouncil.htm> (abgefragt am 15. August 2002).

³⁵ Zu dieser Qualität des Menschenrechtsregimes ausführlich: G. Seidel, Die UN-Menschenrechtspakte als Grundlage einer neuen Menschenrechtsordnung, in: Themenheft 25 Jahre Internationale Menschenrechtspakte, 2002, S. 9-27 (13ff.).

worte den Spannungshorizont zu skizzieren, vor dem Entscheidungen zu treffen sind. Daß TNU als Global Player den nationalen Rahmen längst hinter sich gelassen haben, mag die Möglichkeit nationaler Einflußnahme deutlich begrenzen. Andererseits sind Unternehmen oft und plötzlich in Situationen geraten, in denen sie sich hilfesuchend an den Staat und seine Steuerzahler wenden. Einflußmöglichkeiten bestehen somit nach wie vor. Zu bedenken ist auch, daß Staaten in zunehmenden Maße mit einer globalisierungskritischen (Teil-) Öffentlichkeit konfrontiert sind, die wach-

senden politischen Druck ausübt. Letztlich kann es auch nicht im Interesse von Staaten liegen, Kraft ihrer völkerrechtlichen Verantwortlichkeit für Menschenrechtsverletzungen haftbar gemacht zu werden, die nichtstaatlichen Akteuren zuzurechnen sind.

Angesichts der Dynamik, die das Völkerrecht gerade im Menschenrechtsbereich seit dem zweiten Weltkrieg genommen hat, erscheint die Hoffnung auf positive Entwicklungen im hier diskutierten Zusammenhang nicht völlig lebensfremd.

Voranzeige

Demnächst erscheint ein neues Heft in der Reihe

Studien zu Grund- und Menschenrechten

Menschenrechtsverletzer vor nationalen Strafgerichten?

Der Fall Pinochet im Lichte aktueller Entwicklungen des Völkerstrafrechts

von Friederike Brinkmeier

ISSN: 1435 - 9154

Bestellungen können bereits jetzt an das MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam gerichtet werden (mrz@rz.uni-potsdam.de).