

Zwischenstaatliche Instrumente zur Stärkung der Unternehmens- verantwortlichkeit

Jan Ceysens, Heidi Feldt und Isabel Hörreiter

Impressum

Zwischenstaatliche Instrumente zur Stärkung der Unternehmensverantwortlichkeit

Autoren:
Jan Ceyskens, Heidi Feldt und Isabel Hörtreiter

Die Herausgeber bedanken sich beim Umweltbundesamt.



Für den Inhalt zeichnen allein die Herausgeber verantwortlich.

Die englische Zusammenfassung des Arbeitspapiers sowie weitere Informationen zu zwischenstaatlichen Instrumenten zur Unternehmensverantwortung finden Sie unter: www.corporate-accountability.org.

Herausgeber:
Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V. (WEED)

Büro Berlin
Torstraße 154, D-10115 Berlin
Tel.: +49 - (0)30 - 27 58 - 21 63
Fax: +49 - (0)30 - 27 59 - 69 28

Büro Bonn
Bertha-von-Suttner-Platz 13
D-53111 Bonn
Tel.: +49 - (0)228 - 76 61 30
Fax: +49 - (0)228 - 69 64 70
E-Mail: weed@weed-online.org
<http://www.weed-online.org>

Layout: werk21
Druck: Pegasus-Druck
Schutzgebühr: EUR 3,00 (zzgl. Versandkosten)
ISBN: 3-937383-20-4
Berlin, Februar 2005

Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung

weed wurde 1990 gegründet und ist eine unabhängige Nichtregierungsorganisation. Wir sind mit dem Ziel angetreten, in der Bundesrepublik Deutschland mehr Bewusstsein für die Ursachen der weltweiten Armuts- und Umweltprobleme zu schaffen. weed engagiert sich in nationalen und internationalen Netzwerken und führt Organisationen und Initiativen in Nord und Süd zusammen.



weed

Themenschwerpunkte:

- Internationale Verschuldung, Entschuldungsinitiativen und die Rolle Deutschlands
- IWF und Weltbank: Politik, Projekte und Programme
- Reform und Demokratisierung der internationalen Finanzmärkte
- Internationale Handelspolitik und WTO
- Nord-Süd-Politik der Europäischen Union
- Reform und Demokratisierung des UN-Systems

Die Instrumente unserer Arbeit:

- Wir erstellen Recherchen, Hintergrundmaterialien und Arbeitspapiere, z.B. den periodisch erscheinenden »weed-Schuldenreport«.
- weed führt Kampagnen durch, informiert politische Entscheidungsträger und interveniert in politische Entscheidungsprozesse.
- Wir wollen Bewusstsein schaffen durch die Veranstaltung von Seminaren, Workshops und Tagungen. Wir kooperieren intensiv mit Medien und betreiben Öffentlichkeitsarbeit.
- weed arbeitet in nationalen und internationalen NRO-Netzwerken mit.

Schreiben Sie uns oder rufen Sie einfach an:

weed
Bertha-von-Suttner Platz 13, 53111 Bonn
Tel.: +49 - (0)228 - 766 13 - 0
Fax: +49 - (0)228 - 69 64 70
weed@weed-online.org
www.weed-online.org

weed
Torstr. 154, D-10115 Berlin
Tel.: +49 - (0)30 - 27 58 - 21 63
Fax: +49 - (0)30 - 27 59 - 69 28

weed bewegt – bewegen Sie weed!

Unterstützen Sie die Arbeit von weed und spenden Sie:

Sparda-Bank Köln (BLZ 370 605 90)
Konto-Nr. 947 466

oder online Spenden <http://www.weed-online.org/about/spenden/index.html>

Werden Sie Mitglied:

Einfach das Formular zum Beitritt unter <http://www.weed-online.org/about/join.html> ausfüllen.

Neuerscheinung:

Schuldenreport 2004
Die Entwicklungsblockade, Finanzmärkte und Verschuldung
Fakten – Analysen – Alternativen

Aus dem Inhalt:

- Deutschlands Rolle als Gläubiger
- Argentinien – Staatsbankrott nach IWF-Rezept
- Post-Monterrey-Prozess
- Währungskrisen, Banken Krisen und Basel II
- Gender-Perspektive auf Kapitalflüsse

AutorInnen: Elmar Altvater, Jürgen Kaiser, Lydia Krüger, Peter Wahl, Brigitte Young u.a.

88 S., Preis: 7,00 Euro (Mitglieder: 5,50 Euro), zzgl. Versandkosten



Bestellungen: WEED, Torstr. 154, 10115 Berlin, Fax: 030/27596928, oder <http://www.weed-online.org/publikationen/bestellung/>

Neuerscheinung:

Globalisierung, Steuervermeidung und Steuersenkungswettlauf
Die zunehmende Umverteilung von unten nach oben

Aus dem Inhalt:

- Krise des Sozialstaats – Krise des Steuerstaats
- Konzernstrategien zur Steuervermeidung
- Deutschland: mit der Steuerreform in die Krise
- Steuerwettbewerb in der EU
- Das Beispiel USA: anderes Steuersystem, gleiches Problem
- Entwicklungsländer im globalen Steuerwettbewerb
- Was tun?

Autorin: Nicola Liebert

60 S., Preis: 3,00 Euro (Mitglieder 2,00 Euro), zzgl. Versandkosten



Bestellungen: WEED, Torstr. 154, 10115 Berlin, Fax: 030/27596928, oder <http://www.weed-online.org/publikationen/bestellung/>

Inhalt

Einleitung	2
Kurze Geschichte der internationalen Regulierung Transnationaler Unternehmen	3
Die UN Normen zur Unternehmensverantwortung	5
Inhalt der UN Normen	5
Die UN Normen im völkerrechtlichen System	7
Wo ein Wille ist, ist auch ein Weg: Die Möglichkeiten der völkerrechtlichen Regulierung nichtstaatlicher Akteure	8
Menschenrechtliche Pflichten von Wirtschaftsunternehmen nach geltendem Völkerrecht	12
Mögliche Rechtswirkungen der UN Normen	16
Schlussbemerkung	19
Internationale Investitionsabkommen	20
Hintergrund und Inhalte	20
Die Regelungen in Investitionsabkommen	22
Das Investor-to-State-Verfahren	24
Internationale Investitionsabkommen und Unternehmensverantwortlichkeit	27
Fazit	32
Schlussfolgerungen	33
Literatur	35
Abkürzungsverzeichnis	36

2

Einleitung

Die Debatte über die ökologische und soziale Verantwortung transnationaler Unternehmen hat in den letzten Jahren an Dynamik gewonnen. Als Reaktion auf Beispiele von Umweltvergehen und Missachtung grundlegender Arbeits- und Menschenrechtsstandards wuchs die öffentliche Kritik an Transnationalen Unternehmen. Viele Firmen reagierten darauf mit der Verabschiedung freiwilliger Verhaltenskodizes. Zusätzlich entwickelten sich in den vergangenen Jahren verschiedene gemeinsame Initiativen von Unternehmen, Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen und zwischenstaatlichen Institutionen: die sogenannten Multistakeholder-Initiativen. Und auch Regierungen und internationale Organisationen haben sich wieder verstärkt mit Fragen der Unternehmensverantwortung befasst. Ihren bisherigen Höhepunkt erlebte die aktuelle Debatte beim Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg 2002. Dort beschlossen die Regierungen, die Verantwortlichkeiten von Unternehmen unter anderem mittels der Erarbeitung zwischenstaatlicher Abkommen aktiv zu fördern.

Die Herausforderung besteht vor diesem Hintergrund nun darin, den Beschluss von Johannesburg umzusetzen und die begonnene gesellschaftliche und politische Auseinandersetzung

über Unternehmensverantwortung fortzusetzen und zu intensivieren.

Das vorliegende Arbeitspapier will dazu einen Beitrag leisten. Nach einem kurzen Überblick über die Entwicklung verschiedener Ansätze zur Regulierung transnationaler Konzerne auf internationaler Ebene setzt sich Isabel Hörtreiter ausführlich mit der Frage auseinander, welche Rolle transnationalen Konzernen im Völkerrecht zukommt. Sie untersucht, welche Bedeutung in diesem Zusammenhang die UN Normen für die Verantwortlichkeiten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte haben, die zur Zeit der UN Menschenrechtskommission zur Beratung vorliegen.

Während es bisher nur ansatzweise möglich war, die menschenrechtliche, ökologische und soziale Verantwortlichkeit von Unternehmen zwischenstaatlich zu verankern, sind ihre Rechte in über 2000 bilateralen Investitionsabkommen weitgehend geschützt. Jan Ceysens untersucht in seinem Beitrag diese Investitionsabkommen und geht der Frage nach, inwieweit die darin enthaltenen Streitschlichtungsmechanismen auch für die internationale Verankerung von ökologischer, menschenrechtlicher und sozialer Unternehmensverantwortlichkeit genutzt werden können.

Kurze Geschichte der internationalen Regulierung Transnationaler Unternehmen

Heidi Feldt

In den 1960er und 1970er Jahren begann die Debatte, wie ökologische Schäden und Sozialdumping durch transnationale Konzerne (TNC) zu verringern oder zu vermeiden wären. Es wurde vor allem die Gefahr gesehen, dass Konzerne im Rahmen der Globalisierung unterschiedliche Standards in ihren Heimat- und Gastländern anwenden und zum Beispiel verschmutzende Industrien in Entwicklungsländern verlagern.

Im Zentrum der Diskussion um internationale Regulierungen stand die Handelsorganisation der Vereinten Nationen (UNCTAD). Vor allem die Gruppe 77, in der sich die Entwicklungsländer zusammengeschlossen haben, forderte eine Umstrukturierung des internationalen Wirtschaftssystems, die sogenannte Neue Weltwirtschaftsordnung. Sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene setzten Bestrebungen zur Kontrolle der TNCs ein.

Auf der nationalen Ebene war dies die Zeit der Verstaatlichung von Schlüsselsektoren wie z.B. der Erdöl- und Bergbauindustrie in Lateinamerika. Viele Entwicklungsländer erließen Gesetze, um die Auslandsdirektinvestitionen von TNCs zu regulieren. So wurden z.B. Restriktionen bezüglich des Marktanteils für TNCs und Bestimmungen zum Technologietransfer, zur Verwendung einheimischer Erzeugnisse für die Produktion erlassen.

Auf der internationalen Ebene veranlasste die kritische Wahrnehmung der TNCs den Economic and Social Council der Vereinten Nationen (ECOSOC), ein Programm zur Kontrolle der Unternehmensaktivitäten aufzulegen. Der institutionelle Rahmen dafür war das United Nations Centre on Transnational Corporations (UNCTC), ein kleines Sekretariat der Kommission für TNCs, die wiederum ein Unterausschuss des ECOSOC war.

Zu den Aufgaben des UNCTC gehörte:

- Monitoring der Aktivitäten der TNCs und Erstellung von Berichten
- Informationen und Erarbeitung von Expertisen für Entwicklungsländer bezüglich der Behandlung von TNCs
- Erstellung eines Vorschlags für ein normatives Regelwerk zur Regulierung der Aktivitäten transnationaler Unternehmen.

1977 begann eine Arbeitsgruppe, im Rahmen des UNCTC einen Verhaltenskodex für TNCs zu erstellen. Mehrere Entwürfe wurden vorgestellt. Der letzte aus dem Jahre 1990 forderte von den transnationalen Konzernen unter anderem:

- Respektierung der nationalen Souveränität
- Einhaltung sozialer und kultureller Normen der Gastländer
- Förderung von Umwelt- und Verbraucherschutz
- Veröffentlichung von Informationen (falls dies von der jeweiligen Regierung gefordert ist)
- Ablehnung von Korruption.

Im Gegenzug wurden den TNCs folgende Rechte zugestanden:

- gerechte und billige Behandlung
- adäquate Kompensation im Falle von Nationalisierung oder Enteignung
- Recht auf Geldtransfers zwischen Mutter- und Tochterunternehmen

Parallel dazu entwickelten andere internationale Organisationen normative Aktivitäten. Die OECD verabschiedete 1976 die freiwilligen »Guidelines for Multinational Enterprises«.

Bereits in den 1970er Jahren sollte auf UN Ebene ein normatives Regelwerk zur Regulierung der Aktivitäten transnationaler Unternehmen erarbeitet werden.

4

In den 1980er Jahren setzte eine konservative Gegenbewegung ein. Die Entwicklungsländer betonten ökonomisches Wachstum und Auslandsdirektinvestitionen als Maximen einer umfassenden und zügigen Entwicklung. Anstatt über die Verbesserung der Kontrollmöglichkeiten der Länder über die Aktivitäten von Konzernen zu diskutieren, wurden die Investitionsbedingungen für Unternehmen erleichtert.

Ein neuer Ansatz auf der Ebene der Vereinten Nationen ist die Erarbeitung eines Normenkatalogs zur menschenrechtlichen Verantwortung transnationaler und anderer Unternehmen, den UN Normen.

Kurz darauf verabschiedete die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) die »Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy« (1977) mit dem Schwerpunkt auf Arbeitsrecht.

Die UNCTAD entwickelt den »Code on Restrictive Business Practices« und einen Verhaltenskodex zum Technologietransfer. Beide Kodizes wurden auf der Vollversammlung der Vereinten Nationen 1980 verabschiedet.

In den 1980er Jahren setzte eine konservative Gegenbewegung ein. Die Entwicklungsländer betonten ökonomisches Wachstum und Auslandsdirektinvestitionen als Maximen einer umfassenden und zügigen Entwicklung. Anstatt über die Verbesserung der Kontrollmöglichkeiten der Länder über die Aktivitäten von Konzernen zu diskutieren, wurden die Investitionsbedingungen für Unternehmen erleichtert. Mitte der 1980er Jahre wurde der Verhaltenskodex für Transnationale Konzerne ad acta gelegt und in der Folge die UNCTC als eigenständige Einheit 1992 aufgelöst.

Die 1990er Jahre waren die Jahre der freiwilligen Selbstverpflichtungen der Unternehmen, der Corporate Social Responsibility und der Multistakeholder-Initiativen. Es sind auch die Jahre, in denen die Nichtregierungsorganisationen zu wichtigen Akteuren in diesem Arbeitsfeld wurden – sowohl

als Partner in Multistakeholder-Initiativen als auch als Kritiker menschenverachtender oder umweltschädlicher Unternehmenspraxis. Die Vereinten Nationen griffen das Thema erst 1999 auf Initiative von Generalsekretär Kofi Annan wieder auf, der auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos zur Bildung des Global Compact aufrief, ein Abkommen, das allerdings über eine freiwillige Verpflichtung der teilnehmenden Unternehmen zu den darin enthaltenen zehn Prinzipien¹ nicht hinausgeht. Auch wenn der Trend, Menschenrechts-, Sozial- und Umweltstandards mittels freiwilliger Instrumente im Unternehmensbereich zu verankern, anhält, treten die Schwächen eines alleinigen Vertrauens auf Freiwilligkeit immer deutlicher zu Tage: Sogenannte »schwarze Schafe« unter den Unternehmen werden nicht tangiert, für die Betroffenen gibt es keinen Anspruch auf Einhaltung der freiwilligen Verpflichtungen, es gibt keine Rechtssicherheit.

Ein neuer Ansatz auf der Ebene der Vereinten Nationen ist die Erarbeitung eines Normenkatalogs zur menschenrechtlichen Verantwortung transnationaler und anderer Unternehmen, den sogenannten UN Normen, auf deren Inhalt und Bedeutung im Folgenden näher eingegangen wird.

¹ Die zehn Prinzipien des Global Compact umfassen die Kernarbeitsnormen, wie sie die ILO definiert hat, das grundsätzliche Bekenntnis zu den Menschenrechten, sowie die Verpflichtung, auf Korruption zu verzichten und in Umweltfragen das Vorsorgeprinzip anzuwenden.

Die UN Normen zur Unternehmensverantwortung

Heidi Feldt

1997 erstellte die UN-Unterkommission zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte² eine Studie über transnationale Unternehmen und Menschenrechte. In der Folge wurde eine Arbeitsgruppe zu Methoden und Aktivitäten transnationaler Unternehmen eingerichtet, die 1999 damit begann, relevante Übereinkommen und Erklärungen zu untersuchen und einen Vorschlag für einen Verhaltenskodex für Unternehmen zu erarbeiten.

Nach vierjähriger Arbeit und einem umfassenden Konsultationsprozess mit

Unternehmen, Gewerkschaften, Regierungen und Nichtregierungsorganisationen, legte die Expertengruppe 2003 die Normen der Vereinten Nationen für die Verantwortlichkeiten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte³ (im Folgenden kurz: UN Normen) vor. Sie wurden am 13. August 2003 von der UN-Unterkommission angenommen und an die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen zur weiteren Befassung weitergeleitet.

Inhalt der UN Normen

Die UN Normen fassen alle gültigen internationalen Übereinkommen und Erklärungen zusammen und bündeln in 23 Normen, einschließlich der dazugehörigen Kommentare, alle Vereinbarungen, die für Wirtschaftsunternehmen in ihrem Einflussbereich in Bezug auf die Wahrung der Menschenrechte relevant sind. Dabei gehen die UN Normen von der primären Verantwortung der Staaten für die Einhaltung, Achtung und Gewährleistung der Menschenrechte aus. Die Staaten werden daher nicht aus der Verantwortung entlassen, vielmehr wird ihre Verantwortung für Wirtschaftsunternehmen in ihrem jeweiligen Einflussbereich anerkannt und konkretisiert.

Die Normen gehen von einem umfassenden Menschenrechtsverständnis aus. Neben der allgemeinen Verpflichtung für Unternehmen, »die im Völkerrecht wie im innerstaatlichen Recht anerkannten Menschenrechte zu fördern, ihre Einhaltung zu sichern, sie zu achten, ihre Achtung zu gewährleisten und

sie zu schützen« (UN Normen, A, 1), beinhalten sie folgende Festschreibungen:

- Recht auf Chancengleichheit und nichtdiskriminierende Behandlung der Person
- Recht auf Sicherheit der Person
- Rechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, wie sie in den wichtigsten Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) festgelegt sind
- Verpflichtung auf die Achtung der nationalen Souveränität und der Menschenrechte
- Vorgaben zum Verbraucherschutz
- Vorgaben zum Umweltschutz

² Die Unterkommission ist ein Gremium internationaler Menschenrechtsexperten, die der UN Menschenrechtskommission zugeordnet ist.

³ UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2 vom 26. August 2003, online abrufbar unter: <http://www1.umn.edu/humanrts/links/norms-Aug2003.html> (zuletzt besucht am 8. Dezember 2004). Der deutsche Text der Normen der Vereinten Nationen für die Verantwortlichkeiten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte ist online abrufbar unter: <http://www.dgvn.de>.

6

Zur Umsetzung der Normen werden folgende Schritte aufgeführt:

1. Entwicklung von unternehmensinternen Regelungen in Übereinstimmung mit den UN Normen,
2. Berichterstattung über die Umsetzung,
3. Anwendung und Einbeziehung der Normen in Verträge oder sonstige Vereinbarungen des Wirtschaftsunternehmens mit Auftragnehmern, Subunternehmen, Lieferanten, Lizenznehmern und Vertreibern,
4. transparente und unabhängige Überwachung der Umsetzung durch bestehende oder noch zu schaffende internationale und nationale Mechanismen,
5. Entschädigungspflicht im Falle der Schädigung von Personen, Rechtsträgern oder Gemeinschaften durch Nichteinhaltung der UN Normen.

Die UN Normen im völkerrechtlichen System

7

Isabel Hörtreiter

Die direkte Verantwortung privater Akteure für die Verwirklichung der Menschenrechte widerspricht den Linien des traditionellen völkerrechtlichen Denkens. Nach der klassischen Doktrin regelt das Völkerrecht ausschließlich die Rechtsbeziehungen der Staaten untereinander. Mögliche Träger von Rechten und Pflichten sind daher nur die souveränen Staaten selbst. Beinhalten völkerrechtliche Normen Rechte für den Einzelnen, so kann nicht er selbst, sondern nur sein Heimatstaat sie geltend machen. Sollen dem Einzelnen ausgehend von der völkerrechtlichen Ebene Pflichten auferlegt werden, so kann auch dies nur auf dem Weg der nationalen Gesetzgebung geschehen. Allein die Nationalstaaten sind in der Lage, Verpflichtungen in nationales Recht umzusetzen und dessen effektive Umsetzung zu überwachen. Diese sogenannte Mediatisierung des Individuums hat zur Folge, dass natürliche und juristische Personen auf der Völkerrechtsebene nur als Angehörige eines Staates Bedeutung erlangen.

Die Normen der Vereinten Nationen für die Verantwortlichkeiten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte (UN Normen) brechen mit diesen Grundsätzen des traditionellen völkerrechtlichen Denkens. Sie betonen zwar die Hauptverantwortung der Staaten für die Menschenrechte, legen darüber hinaus aber einen ebenso detaillierten wie umfassenden Verhaltenskatalog fest, der transnationale und andere Wirtschaftsunternehmen zur Verwirklichung menschenrechtlicher Standards verpflichten soll. Adressaten der UN Normen sind damit die Wirtschaftsunternehmen selbst, unabhängig von ihrem Heimatstaat und dem Ort ihrer Tätigkeit. Allerdings sind die UN Normen noch weit vom Status rechtlich verbindlichen Völkerrechts entfernt. Die UN

Unterkommission zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte hat sie zunächst der ihr übergeordneten Menschenrechtskommission, einem Unterorgan des Wirtschafts – und Sozialrates der Vereinten Nationen, zur weiteren Beratung zugeleitet. Diese hat während ihrer 60. Sitzungsperiode im April 2004 das Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) der Vereinten Nationen gebeten, einen Bericht über Umfang und Rechtsstatus aller existierenden Initiativen zur menschenrechtlichen Verantwortung von Wirtschaftsunternehmen zu erstellen und alle noch offenen Fragen herauszuarbeiten. Zu diesem Zweck forderte sie das OHCHR auf, alle relevanten Stakeholder zu konsultieren.⁵

In diesem Konsultationsprozess wurde von einigen die Pflichtenstellung der Wirtschaftsunternehmen in den UN Normen als dem völkerrechtlichen System zuwider und als unzulässige Verantwortungsverlagerung von Staaten auf nichtstaatliche Akteure kritisiert. So heißt es beispielsweise in der Stellungnahme der US-amerikanischen Regierung:

In the view of the United States, the Norms are flawed for reasons of international law. By attempting to establish duties and obligations for business entities, which are non-State actors, this exercise goes well beyond the present state of international law as well as international legal process. As is well known, States are subject to international human rights law and have obligations thereunder – obligations they have accepted either through ratifying human rights instruments or volunta-

Die UN Normen brechen mit den Grundsätzen des traditionellen völkerrechtlichen Denkens. Sie betonen zwar die Hauptverantwortung der Staaten für die Verwirklichung der Menschenrechte, legen aber darüber hinaus einen ebenso detaillierten wie umfassenden Verhaltenskatalog fest, der Wirtschaftsunternehmen zur Verwirklichung menschenrechtlicher Standards verpflichten soll.

⁵ Siehe Decision 2004/116, abgedruckt in: Report to the Economic and Social Council on the Sixtieth Session of the Commission, Draft Report of the Commission, UN Doc. E/CN.4/2004/L.11/Add.7 of 22 April 2004, 81f.

*rily participating in, or acquiscing to, the creation of customary international law. This exercise, therefore, circumvents all recognized law making processes by attempting to impose international obligations on entities that have neither accepted them nor played part in their creation.*⁶

Auf diese Aussage der US Regierung wird im Folgenden zunächst näher Bezug genommen. Anhand von exemplarisch ausgesuchten Rechten- und Pflichtenstellungen, welche nichtstaatlichen Akteuren bereits in der Vergangenheit eingeräumt worden sind, wird aufgezeigt, dass das völkerrechtliche System

nicht statisch ist, sondern die Fähigkeit besitzt, sich den wandelnden rechtspolitischen Bedürfnissen mit ebenso flexibler Regelungstechnik anzupassen. Da auch Wirtschaftsunternehmen nach geltendem Völkerrecht in einzelnen Bereichen schon Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten sind, wird anschließend der Frage nachgegangen, ob eine Pflichtenstellung auch im Bereich der Menschenrechte bereits besteht. Im dritten Schritt wird schließlich diskutiert, welche Auswirkungen die UN Normen auf die menschenrechtliche Pflichtenstellung privater Akteure des Wirtschaftslebens haben können.

Wo ein Wille ist, ist auch ein Weg: Die Möglichkeiten der völkerrechtlichen Regulierung nichtstaatlicher Akteure

Schon seit Mitte des 20. Jahrhunderts haben sich im traditionellen völkerrechtlichen System immer wieder Schwachstellen aufgetan, die Anlass dafür gaben, den Kreis der völkerrechtlich unmittelbar Berechtigten und Verpflichteten über die souveränen Staaten hinaus zu ziehen.

Bis ins 20. Jahrhundert hinein beinhaltete das Völkerrecht ausschließlich zwischenstaatliches Recht und es galt die Lehre vom Staat als einzigem Völkerrechtssubjekt.⁷ Diese Lehre galt zunächst auch dann noch fort, als bereits die ersten Internationalen Organisationen gegründet und innerhalb ihres Aufgabenbereiches mit eigenen Rechten ausgestattet worden waren. Der Völkerrechtsverkehr fand mithin bereits damals nicht mehr ausschließlich zwischen souveränen Staaten statt. Erst 1949 wurden internationale Organisationen (IGOs) formal vom Internationalen Gerichtshof (IGH) als Völkerrechtssubjekte anerkannt.⁸ Über diesen gedanklich naheliegenden Schritt hinaus – schließlich sind IGOs mitgliederschaftliche Vereinigungen von mehreren souveränen Staaten – ist weiterhin umstritten, ob auch andere nichtstaatliche Akteure wie Individuen, NGOs oder transnationale Unternehmen zu dem Kreis der Völkerrechtssubjekte zu zählen sind.

Fest steht aber, dass sich seit der Mitte des 20. Jahrhunderts im traditionellen völkerrechtlichen System immer wieder Schwachstellen aufgetan haben, die Anlass dafür gaben, den Kreis der völkerrechtlich unmittelbar Berechtigten und Verpflichteten über die souveränen Staaten hinaus zu ziehen. Die im Folgenden beispielhaft aufgezählten Entwicklungen im Bereich des Individualrechtsschutzes und der Zuordnung völkerrechtlicher Rechte und Pflichten an natürliche und juristische Personen verdeutlichen den offenen Charakter des Völkerrechts und die dieser Rechtsordnung innewohnende Anpassungsfähigkeit an die sich wandelnden Regelungsbedürfnisse.

⁶ Submission by the Government of the United States of America to the Office of the High Commissioner for Human Rights for the report on the »Responsibilities of transnational corporations and related business enterprises with regard to human rights«, vom 30. September 2004, online abrufbar unter <http://www.ohchr.org/english/issues/globalization/business/contributions.htm> (zuletzt besucht am 30. November 2004).

⁷ Mit dem Begriff der Völkerrechtssubjektivität wird gewöhnlich die Fähigkeit bezeichnet, Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten zu sein.

⁸ ICJ, Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations (»Bernadotte«), ICJ Rep. 1949, 174.

Die Rechte nichtstaatlicher Akteure nach geltendem Völkerrecht

Natürliche Personen

Die tiefgreifendste Veränderung des Völkerrechts hat durch die Kodifizierung des internationalen Menschenrechtsschutzes stattgefunden. Seit der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte⁹ durch die UN Generalversammlung im Jahr 1948 hat sich ein enges Geflecht völkerrechtlich verbindlicher Rechte für den Einzelnen herausgebildet, welches weit über die fundamentalen Garantien hinausgeht. Um den effektiven Schutz dieser Rechte zu gewährleisten, wurde es vielfach als unzureichend angesehen, die Staaten auf internationaler Ebene lediglich bei der Umsetzung völkerrechtlicher Menschenrechtsverträge zu überwachen. Deswegen haben vier der mit der Überwachung der grundlegenden UN Menschenrechtsübereinkommen betrauten treaty monitoring bodies die Möglichkeit der Individualbeschwerde eingeführt.¹⁰ Sie ermöglicht dem Einzelnen, gegen menschenrechtsverletzende Handlungen seines Heimatstaates oder eines fremden Staates, direkt vor einem völkerrechtlichen Gremium Beschwerde einzureichen. Eine noch bedeutsamere Durchbrechung der völkerrechtlichen Mediatisierung des Menschen durch den Staat begründet die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 04.11.1950 (EMRK).¹¹ Art. 34 EMRK eröffnet

dem einzelnen zur Durchsetzung seiner durch die Konvention begründeten Rechte den Zugang zu einem internationalen gerichtlichen Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EuGMR). Anders als die UN treaty monitoring bodies ist der Gerichtshof zum Erlass bindender Entscheidungen gegenüber dem betroffenen Staat befugt.¹²

Juristische Personen

Ebenso wie natürliche Personen können auch Wirtschaftsunternehmen als juristische Personen durch eine völkerrechtliche Norm unmittelbar berechtigt werden. So statuiert Art. 1 des Zusatzprotokolls zur EMRK: »Jede natürliche oder juristische Person hat das Recht auf Achtung ihres Eigentums.«¹³ Der EuGMR hat darüber hinaus die Anwendbarkeit derjenigen Menschenrechte auf juristische Personen bejaht, die nicht an die natürlichen Eigenschaften des Menschen anknüpfen, welche juristischen Personen fehlen. Auf Unternehmen anwendbar sieht er die Freiheit der Meinungsäußerung, das Recht auf ein faires Verfahren, das Recht auf Privatsphäre und die Religionsfreiheit.¹⁴

Keine materielle, sondern eine prozessuale Rechtsposition, vermittelt das Übereinkommen zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten zwischen Staaten und Angehörigen anderer Staaten vom 18.03.1965 (ICSID Convention).¹⁵ Durch dieses unter dem Dach der Weltbank geschlossene Abkommen ist das Internationale Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (ICSID)

Inhaber von Rechten sind Wirtschaftsunternehmen nach geltendem Völkerrecht bereits.

⁹ Resolution 217 (III) Universal Declaration of Human Rights, abgedruckt in: United Nations, General Assembly, Official Records third Session (Part I), Resolutions (Doc. A/810), 71.

¹⁰ Dazu zählen die Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 (abgedruckt in: BGBl. 1973 II, 1533), abgedruckt in: BGBl. 1992 II, 1246; nach dem Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984, abgedruckt in: BGBl. 1990 II, 246; nach dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 7. März 1966, abgedruckt in: BGBl. 1969 II, 961; und nach dem Fakultativprotokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 6. Oktober 1999 (Übereinkommen, abgedruckt in: BGBl. 1985 II, 647), abgedruckt in: BGBl. 2001 II, 1238.

¹¹ Abgedruckt i.d.F. des Protokolls Nr. 11 in: BGBl. 2002 II, 1054.

¹² Die treaty monitoring bodies können diejenigen Staaten, welche sich diesem Verfahren unterworfen haben, lediglich zu einer Stellungnahme auffordern; eine den Staat bindende Entscheidung können sie nicht erlassen.

¹³ Zusatzprotokoll zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 20. März 1952, geändert durch Protokoll Nr. 11 vom 11. Mai 1995, abgedruckt in: BGBl. 1995 II, 579.

¹⁴ Vgl. ausführlich zum Menschenrechtsschutz juristischer Personen Addo, *The Corporation as a Victim of Human Rights Violations*, in: Addo (Hrsg.), *Human Rights Standards and the Responsibility of Transnational Corporations*, (1999), 187ff.¹¹ Abgedruckt i.d.F. des Protokolls Nr. 11 in: BGBl. 2002 II, 1054.

¹⁵ Abgedruckt in: BGBl. 1969 II, 369.

gegründet worden, dessen Aufgabe es ist, Investitionsstreitigkeiten zwischen einem Mitgliedstaat und dem privaten Investor eines anderen Mitgliedstaates zu schlichten. Das Abkommen verleiht privaten Investoren das Recht, Ansprüche gegen den Gaststaat geltend zu machen. Machen sie von diesem Recht Gebrauch, tritt das Schiedsverfahren an die Stelle des diplomatischen Schutzes durch den Heimatstaat. Dies bedeutet, dass der Heimatstaat nicht länger zur Geltendmachung von Ansprüchen gegenüber dem Gaststaat befugt ist. In materieller Hinsicht schlichtet das ICSID nicht notwendigerweise nach völkerrechtlichen Normen. Gemäß Art. 42 der ICSID-Convention soll es einen Streit primär nach der von den Parteien gewählten Rechtsordnung schlichten, wobei die Parteien üblicherweise das nationale Recht eines (neutralen) Drittstaates – seltener das des Gaststaates –, das Recht internationaler Übereinkommen, oder eine Mischung verschiedener Rechtsordnungen wählen.¹⁶

Auch vor anderen internationalen Organisationen werden Unternehmen zunehmend als Streitbeteiligte zugelassen. Dies gilt zum Beispiel für die Verfahren nach dem Nordamerikanischen Freihandelsabkommen (NAFTA).

Die Pflichten nichtstaatlicher Akteure nach geltendem Völkerrecht

Natürliche Personen

Ebenso wie die Herausbildung des menschenrechtlichen Individualrechtsschutzes zählt die Entwicklung der völkerstrafrechtlichen Pflichtenträgerschaft des Einzelnen zu den bedeutsamsten Entwicklungen des Völkerrechts seit dem Zweiten Weltkrieg. Unter den Begriff des Völkerstrafrechts fallen diejenigen völkerrechtlichen Normen, die unmittelbar die Strafbarkeit natürlicher Personen wegen der Verletzung international geschützter Rechtsgüter begründen. Den Grundstein für das heutige Völkerstrafrecht bildeten die Nürnberger Prozesse. Die seit der Gründung der Vereinten Nationen unternommenen Bemühungen zur Schaffung eines Völkerstrafgesetzbuches und eines In-

ternationalen Strafgerichtshofes waren erst im Juli 1998 mit der Unterzeichnung des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofes von Erfolg gekrönt.¹⁷ In materieller Hinsicht enthält das Statut die vier Kernstraftatbestände Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und militärische Aggression. In prozessualer Hinsicht sieht das Römische Statut eine die nationalen Strafgerichte der Mitgliedstaaten ergänzende Zuständigkeit des Internationalen Strafgerichtshofes vor. Die nationale Strafverfolgung hat Vorrang, solange sie effektiv, das heißt, der betreffende Staat willens und fähig ist, die Strafverfolgung ernsthaft durchzuführen.¹⁸

Weitere völkerrechtliche Pflichten nichtstaatlicher Akteure sind nur sehr vereinzelt zu finden. So bestimmt Art. IV der Völkermordkonvention vom 9.12.1948¹⁹: »Personen, die Völkermord (...) begehen, sind zu bestrafen, gleichviel ob sie regierende Personen, öffentliche Beamte oder private Einzelpersonen sind.«

Juristische Personen

Das geltende Völkervertragsrecht ordnet juristischen Personen nur sehr wenige spezifische Pflichten zu, obwohl es dazu in der Lage wäre. So verbietet zum Beispiel Art. 137 des UN Seerechtsübereinkommens natürlichen und juristischen Personen, sich Teile des Meeresgebiets oder seiner Ressourcen unrechtmäßig anzueignen.

Die sprachlich wohl vielversprechendsten Ansätze für völkerrechtlich bindende Verpflichtungen juristischer Personen zeichnen sich im Umweltvölkerrecht im Bereich des marinen Umweltschutzes ab. Den Ausgangspunkt für diese Entwicklung bildete der erste große Öltankerunfall im Jahr 1967, als der liberische Tanker »Torrey Canyon« auf ein Riff auflief und auseinanderbrach. Die britische Regierung sah sich infolge der Säuberungsarbeiten und der politischen Notwendigkeit, Privatpersonen und Gebietskörperschaften

Die vielversprechendsten Ansätze für völkerrechtlich bindende Pflichten von Wirtschaftsunternehmen zeichnen sich im Umweltvölkerrecht im Bereich des marinen Umweltschutzes ab.

¹⁶ Ausführlich zum ICSID-Abkommen vgl. den Beitrag von Jan Ceysens in diesem Heft.

¹⁷ Abgedruckt in: BGBl. 2000 II, 1394.

¹⁸ Zu den temporären Internationalen Strafgerichtshöfen für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda, siehe Jones, *The Practice of the International Criminal Tribunals for the Former Yugoslavia and Rwanda* (1998).

¹⁹ Abgedruckt in: BGBl. 1954 II, 729.

die entstandenen Schäden zu ersetzen, immensen Kosten ausgesetzt. Infolge dieses Unfalls erarbeitete die Inter-Governmental Maritime Organization (IMCO)²⁰ ein verbessertes Haftungsregime, um die mit dem Transport von Öl verbundenen Risiken auf diejenigen Parteien zu verlagern, die daraus Gewinn ziehen. Das daraus entstandene Internationale Übereinkommen über die zivilrechtliche Haftung für Ölverschmutzungsschäden vom 29.11.1969 (Ölhaftungsübereinkommen)²¹ sieht eine Versicherungspflicht und eine ausschließliche Gefährdungshaftung jedes Schiffseigentümers für alle durch sein Schiff verursachten Ölverschmutzungsschäden vor. Anstelle einer sekundären Einstandspflicht des Flaggenstaates wurde durch ein Zusatzübereinkommen ein internationaler Fonds zur Entschädigung für Ölverschmutzungsschäden gegründet.²² Aufgabe des Fonds ist es, Geschädigten Ersatz zu leisten, wenn der Schaden die Haftungssumme nach dem Haftungsübereinkommen übersteigt oder der Schiffseigentümer finanziell nicht imstande ist, Ersatz zu leisten. Der Fonds wird aus Beiträgen der ölimportierenden Industrie der Mitgliedstaaten gespeist, die Höhe der Beiträge richtet sich nach der importierten Ölmenge.

Das durch die oben genannten Übereinkommen eingeführte Verursacher-Prinzip entfaltet Modellcharakter für andere Verträge aus dem Umweltvölkerrecht.²³ In der Völkerrechtswissenschaft werden diese Verträge häufig nicht als völkerrechtliche, sondern als sogenannte zivilrechtliche Haftungsverträge bezeichnet. Begründet wird dies damit, dass die Konventionen zum einen horizontale Ansprüche zwischen nichtstaatlichen Akteuren, also zwi-

schen Schädiger und Geschädigten, regeln und zum anderen für die Durchsetzung der durch die Übereinkommen begründeten Ansprüche keine internationalen Verfahren eingerichtet worden sind. Ansprüche müssen grundsätzlich vor den nationalen Gerichten des Staates geltend gemacht werden, in welchem der Schaden entstanden ist. Dies ist in der Regel am Sitz des Geschädigten. Diese Sichtweise vermischt aber die Frage der grundsätzlichen Rechtsnatur mit der Umsetzung eines völkerrechtlichen Vertrages. In der völkerrechtlichen Literatur wird zwischen unmittelbaren und mittelbaren völkerrechtlichen Rechten und Pflichten unterschieden. Eine unmittelbare Berechtigung oder Verpflichtung soll erst dann vorliegen, wenn sie auf dem Wege eines internationalen Verfahrens durchgesetzt werden kann. Im Einklang mit dieser Terminologie begründet das Ölhaftungsübereinkommen nur mittelbare Pflichten Privater, da das Abkommen zwangsläufig vor nationalen Gerichten durchgesetzt werden muss. Das ändert aber nichts an seiner völkerrechtlichen Natur. Die durch das Ölhaftungsübereinkommen begründete Haftungspflicht der Schiffseigentümer soll gerade die zwischenstaatliche Haftungspflicht der Staaten nach den traditionellen Regeln des Völkerrechts ersetzen.²⁴ Die Durchsetzung dieser völkerrechtlichen Pflichten auf nationaler Ebene schmälert diese Errungenschaft nicht: Ob die Gestaltung der Umsetzung eines völkerrechtlichen Vertrages auf nationaler oder auf internationaler Ebene erfolgen soll, ist einzig eine Frage der Effektivität. Aus der Perspektive des Opferschutzes ist es durchaus sinnvoll, wenn der Geschädigte seine Ansprüche aus Verträgen wie dem Öl-

Die durch das Ölhaftungsübereinkommen begründete Haftungspflicht der Schiffseigentümer soll die nach den traditionellen Regeln des Völkerrechts bestehende zwischenstaatliche Haftungspflicht der Staaten ersetzen.

²⁰ Seit 1982 umbenannt in International Maritime Organization (IMO).

²¹ Abgedruckt in: BGBl. 1975 II, 301, 305; i.d.F. des Protokolls vom 25. Mai 1984, abgedruckt in: BGBl. 1988 II, 705, 824; neu gefasst durch das Protokoll vom 27. November 1992, abgedruckt in: BGBl. 1996 II, 671.

²² Vgl. Internationales Übereinkommen über die Errichtung eines Internationalen Fonds zur Entschädigung für Ölverschmutzungsschäden vom 18. Dezember 1971 (Fondsübereinkommen), abgedruckt in: BGBl. 1975 II, 320; i.d.F. des Protokolls vom 25. Mai 1984, abgedruckt in: BGBl. 1988 II, 724, 839; neu gefasst durch das Protokoll vom 27.11.1992, abgedruckt in: BGBl. 1996, 685.

²³ Vgl. zum Beispiel: Convention on Liability and Compensation in Connexion with the Carriage of Noxious and Hazardous Substances by Sea, 1984, 23 ILM (1984) 150; Convention on Civil Liability for Damage Caused During Carriage of Dangerous Goods by Road, Rail and Inland Navigation Vessels, 1989, United Nations Economic Commission for Europe Doc. ECCE/TRANS/84; Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage Resulting from Exploration for and Exploitation of Seabed Mineral Resources, 1976, 16 ILM (1977) 1451.

²⁴ So Gehring/Jachtenfuchs, Haftung und Umwelt (1988), 204 ff m.w.N.; siehe auch: Handl, State Liability for Accidental Transnational Environmental Damage by Private Persons, AJIL (1980), 525, 530.

12

Das eigentliche Problem liegt nicht in der Frage, ob eine verbindliche Regelung horizontaler Pflichten mit dem völkerrechtlichen System vereinbar ist. Vielmehr geht es darum, ob sich unter den Stakeholdern ein Konsens über das rechtspolitische Bedürfnis nach einer solchen Regelung herstellen lässt.

haftungsübereinkommen vor dem nationalen Gericht seines Wohnsitzes einklagen und sich für die Urteilstvollstreckung der bereits existierenden und erprobten Systeme der Auslandsvollstreckung von Zivilurteilen bedienen kann.

Das Übereinkommen ist ein Beispiel dafür, dass auch horizontale Rechte und Pflichten durch einen völkerrechtlichen Vertrag begründet werden können. Es demonstriert darüber hinaus eine deutliche Bereitschaft der Staaten, Wirtschaftsunternehmen Pflichten aufzuerlegen, sofern dafür ein rechtspolitisches Bedürfnis besteht.

Vor diesem Hintergrund erscheinen die von den USA – und anderen an dem Konsultationsprozess des OHCHR beteiligten Stakeholdern – vorgebrachten völkerrechtsdogmatischen Bedenken vorgezogen. Das eigentliche Problem liegt nicht in der Frage, ob eine verbindliche Regelung horizontaler Pflichten mit dem völkerrechtlichen System vereinbar ist. Vielmehr geht es darum, ob sich unter den Stakeholdern ein Konsens über das rechtspolitische Bedürfnis nach einer solchen Regelung herstellen lässt.

Menschenrechtliche Pflichten von Wirtschaftsunternehmen nach geltendem Völkerrecht

Ein regelungstechnisches Hindernis steht, wie dargelegt, einer völkerrechtlichen Bindung von Wirtschaftsunternehmen an die grundlegenden Menschenrechte nicht entgegen. Während der internationale Menschenrechtsschutz in Bezug auf die natürliche Person als Pflichtenträger seit der Gründung der Vereinten Nationen eine geradezu revolutionäre Entwicklung erfahren hat, scheint er die Existenz juristischer Personen bisher kaum zur Kenntnis zu nehmen. Im Folgenden soll untersucht werden, inwieweit Wirtschaftsunternehmen nach geltendem Völkerrecht bereits menschenrechtliche Pflichten haben.

Völkervertragsrecht

Eine Menschenrechtskonvention, welche Wirtschaftsunternehmen als Verpflichtete adressiert, existiert bisher noch nicht. Die geltenden Menschenrechtskonventionen verpflichten primär ihre Mitgliedstaaten zur Achtung und Verwirklichung der in ihnen statuierten Rechte. Ob sie aber ausschließlich die Staaten verpflichten, oder ob sie daneben auch eine Drittwirkung im Hinblick auf nichtstaatliche Akteure wie Wirtschaftsunternehmen entfalten, kann nur im Wege der Auslegung ermittelt werden.

Erläuterung des Begriffes der Drittwirkung

Unter Drittwirkung versteht man die Geltung der Grund- bzw. Menschenrechte über das klassische Zweierverhältnis zwischen dem Einzelnen und dem Staat hinaus auch in den privaten Rechtsverhältnissen zwischen zwei Einzelnen (einem vom Staat unterschiedenen Zweiten und einem Dritten). Die Drittwirkungsdiskussion stammt ursprünglich aus der deutschen Verfassungsrechtswissenschaft, findet aber seit langem auch im Bezug auf andere nationale Verfassungen statt. Ihr Ausgangspunkt liegt in der rechtspolitischen Erwägung, dass im Sozialstaat der Gegenwart Freiheitsbedrohungen nicht nur vom Staat, sondern auch von gesellschaftlichen Kräften wie Konzernen, Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden ausgehen können.²⁵ Unter Berufung auf die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes und den Wortlaut des Art. 1 Abs. 3 GG²⁶ hat sich sowohl die herrschende Lehre, als auch das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung, gegen eine unmittelbare Drittwirkung der Grundrechte entschieden.

²⁵ Böckenförde, Freiheit in der sozialen Demokratie (1975), 69.

²⁶ Dort heißt es: »Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht.«

Durchgesetzt hat sich stattdessen die Lehre von der mittelbaren Drittwirkung. Danach gelten die Grundrechte zwar nicht unmittelbar in privaten Rechtsverhältnissen, prägen sie aber in dem Sinne, dass die, an die Grundrechte unmittelbar gebundene, öffentliche Gewalt das Privatrecht stets im Einklang mit den Grundrechten auslegen muss.²⁷

Zur Drittwirkung von Menschenrechtskonventionen

Eine Zusammenschau der derzeit existierenden völkerrechtlichen Verträge zum Schutz der Menschenrechte bietet, wenn überhaupt, nur vereinzelte Diskussionsansätze für die interpretatorische Herleitung einer unmittelbaren Drittwirkung.

UN Menschenrechtskonventionen

Sowohl der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbpr)²⁸ als auch der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskr) von 1966²⁹ proklamieren in ihrer Präambel, »dass der einzelne gegenüber seinen Mitmenschen und der Gemeinschaft, der er angehört, Pflichten hat und gehalten ist, für die Förderung und Achtung der in diesem Pakt anerkannten Rechte einzutreten.« Auf den ersten Blick beinhaltet diese Formulierung zwar Pflichten des Individuums und gegebenenfalls auch juristischer Personen. Einer solchen Interpretation steht aber der Wortlaut der weiteren Vertragsbestimmungen der Pakte entgegen, die als Adressaten der in ihnen begründeten Verpflichtungen

ausschließlich die Mitgliedstaaten benennen. Mehr als ein moralisches Postulat an den Einzelnen kann daher in den Präambeln der beiden Pakte nicht gesehen werden.³⁰ Auch die sogenannten »Missbrauchsklauseln« der beiden Pakte können nicht als Anknüpfungspunkte für eine unmittelbare Bindung von Wirtschaftsunternehmen an die in ihnen statuierten Verpflichtungen ausgelegt werden. Dort heißt es:

»Keine Bestimmung dieses Paktes darf dahin ausgelegt werden, dass sie für einen Staat, eine Gruppe oder eine Person das Recht begründet, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung zu begehen, die auf die Abschaffung der in diesem Pakt anerkannten Rechte und Freiheiten (...) hinczielt.«³¹

Vom Wortlaut her mag zwar auch diese Bestimmung ein Unterlassungsgebot gegenüber nichtstaatlichen Akteuren aussprechen. Ihre Intention ist aber eine andere: Sie soll Staaten den Eingriff in Menschenrechte privater Akteure, die sich ihrerseits menschenrechtsfeindlich verhalten, ermöglichen, indem sie die missbräuchliche Berufung auf die Menschenrechte untersagt.³²

Die mit der Überwachung der Umsetzung der grundlegenden UN Menschenrechtskonventionen betrauten »treaty monitoring bodies« weisen ebenfalls darauf hin, dass letztendlich nur die Mitgliedstaaten als Vertragsparteien an den Inhalt der Konventionen rechtlich gebunden sind. Darüber hinaus haben sie auch die grundsätzliche Verantwortung nichtstaatlicher Akteure, insbesondere der Privatwirtschaft, betont, allerdings nicht in einem rechtlich verbindlichen Sinn.³³

Umstritten ist schließlich seit langem, ob die Konvention über die Ver-

Sowohl der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte als auch der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte proklamieren in ihrer Präambel, »dass der einzelne gegenüber seinen Mitmenschen und der Gemeinschaft, der er angehört, Pflichten hat und gehalten ist, für die Förderung und Achtung der in diesem Pakt anerkannten Rechte einzutreten.«

²⁷ Bedeutung erlangt diese Pflicht zur grundrechtskonformen Auslegung besonders im Hinblick auf die in bürgerlichen Gesetzen enthaltenen Generalklauseln und Blankettbegriffe wie »rechtmäßig«, »sittenwidrig« und dergleichen.

²⁸ Abgedruckt in: BGBl. 1973 II, 1534.

²⁹ Abgedruckt in: BGBl. 1973 II, 1570.

³⁰ So schon früh Delbrück, Drittwirkung der Grundrechte durch völkerrechtliche Verpflichtung?, in: Hans Schneider u.a. (Hrsg.), Im Dienst an Recht und Staat – Festschrift für Werner Weber (1974), 223, 226f; ferner Tomuschat, Grundpflichten des Individuums nach Völkerrecht, in: AVR 21 (1983), 289, 304f; Nowrot, Nun sag', wie hast du's mit den Global Players? Fragen an die Völkerrechtsgemeinschaft zur internationalen Rechtsstellung transnationaler Unternehmen, Die Friedens-Warte 79 (2004), 119, 129.

³¹ Vgl. jeweils Art. 5 Abs. 1 des IPbpr und IPwskr a.a.O.

³² Nowak, U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary (1993), Art. 5, Rn. 7ff; Schmalenbach, Multinationale Unternehmen und Menschenrechte, AVR 39 (2001), 57, 66.

³³ Vgl. UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 12, und General Comment 14, »The right to the highest attainable standard of health« (Art. 12), vom 4. Juli 2000, Abs. 42, online abrufbar unter <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/econ.htm>, zuletzt besucht am 30. November 2004.

hütung und Bestrafung des Völkermordes von 1948 ein unmittelbares völkerrechtliches Genozidverbot für nicht-staatliche Akteure beinhalten.³⁴ Ebenfalls wird die Frage nach einer unmittelbaren Drittwirkung der Diskriminierungsverbote des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung von 1966 diskutiert.³⁵

Völkerstrafrecht

Während sich im Völkerstrafrecht in den 1990er Jahren eindeutige Pflichtenstellungen von natürlichen Personen herausgebildet haben, ist eine parallele Entwicklung im Hinblick auf juristische Personen bisher ausgeblieben. Das ist bemerkenswert, da der Entwurf für das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofs auch die Gerichtsbarkeit über juristische Personen vorsah. Obwohl eine Anzahl der Delegierten deutlich Position für die Einbeziehung juristischer Personen in das Statut bezog, wurde der Vorschlag zurückgezogen. Dies geschah unter anderem, weil der Entwurf noch mehr juristisch ungelöste Fragen aufwies, als in der kurzen Verhandlungszeit hätten gelöst werden können. Man muß aber deshalb das Verhandlungsergebnis nicht als generelle Absage der internationalen Gemeinschaft an eine völkerstrafrechtliche Verantwortlichkeit juristischer Personen sehen.³⁶

Die gewohnheitsrechtliche Anerkennung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte bezieht sich im Sinne des traditionellen Völkerrechts nur auf die Verpflichtung von Staaten und ist nicht ohne weiteres auf private Akteure übertragbar.

Völkergewohnheitsrecht

Nach Art. 38 Abs. 1 b) des IGH-Statuts³⁷ gehört zu den verbindlichen Quellen des Völkerrechts auch das internationale Gewohnheitsrecht. Im Schrifttum wird die Wirkung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte³⁸ als Anknüpfungspunkt für eine gewohnheitsrechtliche Bindung privater Akteure des Wirtschaftslebens an menschenrechtliche Standards diskutiert.³⁹ Zwar sind Resolutionen der UN Generalversammlung lediglich Empfehlungen und entfalten keinen Befolgungszwang. Sie können jedoch in gewohnheitsrechtliche Normen erwachsen, wenn sich Staaten »extensively and virtually uniform« danach richten.⁴⁰ Es ist inzwischen weitgehend anerkannt, dass die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte zumindest im Hinblick auf einige der in ihr niedergelegten Rechte gewohnheitsrechtlich anerkannt ist. Dies gilt zum Beispiel für das Verbot von Folter und Sklaverei. Ob sich hingegen eine voll umfängliche gewohnheitsrechtliche Wirkung der Allgemeinen Erklärung hat herausbilden können, ist nach wie vor umstritten.

Es ist aber zu berücksichtigen, dass die gewohnheitsrechtliche Anerkennung der Allgemeinen Erklärung, sich im Sinne des traditionellen Völkerrechts nur auf die Verpflichtung von Staaten bezieht und ohne sorgfältigen Nachweis nicht auf private Akteure übertragen werden kann. Einen viel zitierten Anhaltspunkt für ihre Erstreckung auf private Akteure bietet die Präambel. Sie verkündet »*die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte als das von allen Völkern und Nationen zu erreichende gemeinsame Ideal, damit jeder einzelne und alle Organe der Gesellschaft sich diese Erklärung stets gegenwärtig halten und sich bemühen, durch Unterricht und Erziehung*

³⁴ Abgedruckt in: BGBl. 1954 II, 730ff; vgl. dazu Nowrot, a.a.O., 129; Tomuschat, a.a.O., 293, Dahm/Delbrück/Wolfrum, Völkerrecht Bd. I/3, 2. Aufl.(2002), 996 f. Fn. 20, m.w.N.

³⁵ Abgedruckt in: BGBl. 1969 II, 962ff. Vgl. zur Diskussion über die unmittelbare Drittwirkung des Diskriminierungsverbots, Delbrück, Die Rassenfrage als Problem des Völkerrechts und nationaler Rechtsordnungen (1971), 103f, 113f; ders., Drittwirkung der Grundrechte durch völkerrechtliche Verpflichtung?, a.a.O., 29ff.

³⁶ Für eine detaillierte Diskussion der Entwurfsverhandlungen zur Einbeziehung juristischer Personen siehe Clapham, The Question of Jurisdiction under International Criminal Law over Legal Persons: Lessons from the Rome Conference on an International Criminal Court, in Kamminga (Hrsg.), Liability of Multinational Corporations under International Law, 139.

³⁷ Statut des Internationalen Gerichtshofs vom 25. Juni 1945, abgedruckt in: BGBl. 1973 II, 505.

³⁸ Universal Declaration of Human Rights, Resolution 217 (III) of 10 December 1948, abgedruckt in: United Nations, General Assembly, Official Records third Session (part I), Resolutions, UN Doc. A/810, 71.

³⁹ Nowrot, a.a.O., 133, Schmalenbach, a.a.O., 66, Tomuschat, a.a.O., 302ff..

⁴⁰ Heintschel von Heinegg, in Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 5. Aufl. (2004), § 16, Rn. 23.

die Achtung dieser Rechte und Freiheiten zu fördern und (...) ihre allgemeine und tatsächliche Anerkennung und Verwirklichung (...) zu gewährleisten.

Natürlich wäre es möglich »jeden einzelnen« im Sinne von jeder natürlichen oder juristischen Person auszuliegen.⁴¹ Ebenso erscheint es plausibel, Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf ihre wirtschaftliche und soziale Bedeutung als Organe der Gesellschaft zu betrachten.⁴² Rückschlüsse auf die gewohnheitsrechtlich bindende Wirkung der Allgemeinen Erklärung in Bezug auf Wirtschaftsunternehmen können daraus aber nicht gezogen werden. Es entspricht der allgemeinen Anschauung, dass die Präambel eines Rechtsinstrumentes keine rechtliche Wirkung entfaltet und auch der nachfolgende Text der Allgemeinen Erklärung unterstützt eine solche Interpretation nicht. Insbesondere liefert der in Art. 28 statuierte Anspruch des Einzelnen »auf eine soziale und internationale Ordnung, in der die in der vorliegenden Erklärung angeführten Rechte und Freiheiten voll verwirklicht werden können«, keine konkreten Hinweise dafür, dass außer den Staaten auch andere Akteure zur Herstellung einer solchen Ordnung verpflichtet sein sollen. Auch das Fehlen einer Pflichtenstellung von Wirtschaftsunternehmen in den auf der Allgemeinen Erklärung beruhenden Menschenrechtspakten, spricht deutlich gegen eine gewohnheitsrechtliche Bindung von Wirtschaftsunternehmen an die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte.⁴³

Soft Law

Die einzig verbleibenden Quellen für eine menschenrechtliche Verantwortung privater Akteure des Wirtschaftslebens sind demnach die Vielzahl von

Verhaltenskodizes, welche für Unternehmen ausgearbeitet wurden. Völkerrechtliche Bedeutung haben unter ihnen vor allem die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen⁴⁴ und die Dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik⁴⁵ der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO).

Die 1976 erstmals verabschiedeten, und im Jahr 2000 umfassend überarbeiteten, OECD-Leitsätze stellen den bisher einzigen auf zwischenstaatlicher Ebene geschaffenen und inhaltlich umfassenden Verhaltenskodex für multinationale Unternehmen dar. Die Leitsätze enthalten einen Pflichtenkatalog über die Offenlegung von Informationen, den Umgang mit Arbeitnehmern, Umweltschutz, Korruptionsbekämpfung, Verbraucherschutz, Technologietransfer, Besteuerung und Wettbewerb. Menschenrechtliche Relevanz haben das Kapitel über die Beschäftigungspolitik der Unternehmen, ihre Beziehung zu den Sozialpartnern und im weiteren Sinne das Kapitel über Umwelt, in welchem auch Unternehmen zum »Schutz der Umwelt und der öffentlichen Gesundheit« verpflichtet werden.⁴⁶ In territorialer Hinsicht ist die Anwendbarkeit der Leitsätze mit der Überarbeitung im Jahr 2000 auch auf Nicht-Unterzeichnerstaaten ausgeweitet worden. Unternehmen werden dazu angehalten, die Leitsätze überall dort zu beachten, wo sie ihre Geschäftstätigkeit ausüben. Eines der maßgeblichen Merkmale der Leitsätze ist allerdings, dass ihre Beachtung durch die Unternehmen »auf dem Prinzip der Freiwilligkeit [beruht] und keinen rechtlich zwingenden Charakter« hat.⁴⁷ Trotz ihrer Freiwilligkeit verfügen die Leitsätze über einen Umsetzungsmechanismus. Dieser umfasst unter anderem ein Beschwerde- und Konsultationsverfahren zur Lösung individueller Konfliktsituationen vor den zur Umsetzung der Leitlinien eingerichteten Nationalen Kontaktstel-

Instrumente, wie die OECD-Leitsätze und die ILO-Erklärung haben großen politischen Wert und ihre faktische Wirkung sollte nicht unterschätzt werden. Es fehlt ihnen aber an den notwendigen Sanktionsmechanismen für eine effektive Durchsetzung. Dies widerspricht auch ihrem freiwilligen Charakter.

⁴¹ So Louis Henkin: »Every individual includes juridical persons. Every individual and every organ of society excludes non one, no company, no market, no cyberspace. The Universal Declaration applies to them all.« Henkin, *The Universal Declaration at 50 and the Challenges of Global Markets*; 25 *Brooklyn Journal of International Law* (1999), 17, 25.

⁴² International Council on Human Rights Policy, *Beyond Voluntarism: Human Rights and the Developing International Legal Obligations*, (2002), 58.

⁴³ So auch Nowrot, a.a.O., 131.

⁴⁴ Abgedruckt in aktueller Fassung in: ILM 40 (2001), 347ff.

⁴⁵ Abgedruckt in aktueller Fassung in: ILM 41 (2002), 186ff.

⁴⁶ Zur Diskussion über die Existenz eines Menschenrechts auf Umweltschutz vgl. Hobe, ZUR 1994, 15ff; Beyerlin, *Umweltvölkerrecht* (2000), Rn. 580 ff m.w.N.

⁴⁷ Vgl. OECD Leitsätze, a.a.O., Abschnitt I 1.

len der Mitgliedstaaten. Das Verfahren können Vertreter der Wirtschaft, Arbeitnehmerorganisationen und »andere interessierte Parteien« einleiten, welche einen Konflikt zwischen dem Verhalten eines Unternehmens aus einem der Mitgliedsstaaten und den Leitsätzen sehen.

Auch die erstmals 1976 verabschiedete und im Jahr 2000 grundlegend überarbeitete Dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik ist als Deklaration rechtlich unverbindlich und stellt lediglich Grundsätze auf, welche die Adressaten »freiwillig beachten sollten.« Die Erklärung enthält detaillierte Grundsätze über Beschäftigung, Arbeitsbedingungen und industrielle Beziehungen. Sie stützt sich dabei auf zahlreiche Übereinkommen und Empfehlungen der ILO. Adressaten der Erklärung sind Regierungen, Arbeitge-

ber- und Arbeitnehmerverbände sowie multinationale Unternehmen in Heimat- und Gaststaat. Die Umsetzungsbestimmungen der Erklärung sehen ein periodisches Berichtsverfahren und ein individuelles Beschwerdeverfahren vor.

Instrumente wie die OECD-Leitsätze und die ILO-Erklärung haben großen politischen Wert und ihre faktische Wirkung sollte nicht unterschätzt werden. Ebenso ist begrüßenswert, dass beide gewisse Umsetzungsmechanismen bereithalten. An den notwendigen Sanktionsmechanismen für eine effektive Durchsetzung fehlt es aber, sie widersprechen unzweifelhaft auch ihrem freiwilligen Charakter. In ihrer Rechtswirkung sind sie daher im Bereich des soft law einzuordnen. Völkerrechtlich bindende Pflichten für Unternehmen begründen sie nicht.

Mögliche Rechtswirkungen der UN Normen

Die Entstehungsgeschichte der UN Normen zeigt, dass zumindest einige Mitglieder der Arbeitsgruppe anstrebten, mit den UN Normen die Grundlage für ein Instrument mit dem höchstmöglichen Grad an rechtlicher Verbindlichkeit zu schaffen.⁴⁸ Da das Mandat der Unterkommission aber nicht weiter reicht, als menschenrechtliche Studien durchzuführen und Empfehlungen an die Menschenrechtskommission auszusprechen, wird der rechtliche Status der UN Normen wesentlich von dem weiteren Umgang der Menschenrechtskommission und anderer UN Gremien mit dem Dokument abhängen. Würde die Menschenrechtskommission, wie von der Unterkommission empfohlen, mit ihren 53 Mitgliedstaaten die UN Normen als Deklaration annehmen, so würde deren rechtlicher Status da-

durch deutlich gestärkt. Noch stärkere Autorität würden sie durch die Annahme der UN Normen als Resolution des Wirtschafts- und Sozialrates der Vereinten Nationen oder gar der Generalversammlung selbst erhalten.⁴⁹

Es ist grundsätzlich denkbar, dass die UN Normen als Resolution eines Tages auch die Grundlage für einen völkerrechtlichen Vertrag bilden könnten. Schon in der Vergangenheit dienten Resolutionen als Vorbild für völkerrechtliche Verträge, wie das Beispiel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zeigt, aus welcher die beiden Menschenrechtspakte entstanden sind. Nur auf diesen Weg – als Vertrag – könnten die UN Normen klare völkerrechtlich verbindliche Pflichten für Wirtschaftsunternehmen begründen. In Anbetracht der sich bereits abzeichnenden rechtspolitischen Kontroverse um die inhaltlichen Verpflichtungen der Unternehmen ist aber davon aus-

Die UN Normen als Resolution könnten grundsätzlich auch die Grundlage für einen völkerrechtlichen Vertrag bilden. Rechtspolitische Kontroversen werden diesen Prozess jedoch wahrscheinlich um Jahre verzögern.

⁴⁸ Vgl. zum Beispiel Report of the sessional working group on the working methods and activities of transnational corporations on its third session, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2001/9 vom 14. August 2001, para 24; Report of the sessional working group on the working methods and activities of transnational corporations on its second session, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2000/12 vom 28. August 2000, para 28, 29.

⁴⁹ Weissbrodt, Kruger, Current Developments, Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights, 97 AJIL (2003), 900, 915.

zugehen, dass ein solcher Prozess Jahre, wenn nicht Jahrzehnte dauern würde.⁵⁰ Im Folgenden soll daher aufgezeigt werden, welche rechtliche Wirkung von den UN Normen ausgehen könnte, solange sie unterhalb der Schwelle verbindlichen Vertragsrechts bleiben.

Die UN Normen als Resolution der Menschenrechtskommission, des Wirtschafts- und Sozialrates oder der UN Generalversammlung

Es soll zunächst die Möglichkeit ins Auge gefasst werden, dass die UN Normen am Ende eines inhaltlichen Überarbeitungsprozesses in Form einer Resolution der Menschenrechtskommission, des Wirtschafts- und Sozialrates oder der UN Generalversammlung verabschiedet werden. In diesem Fall würden die UN Normen wahrscheinlich den Status eines weiteren soft law Instruments erhalten. Auf den ersten Blick mag dieses Ergebnis nicht sehr vielversprechend scheinen, weil damit gegenüber den bereits existierenden OECD-Leitsätzen oder der Dreigliedrigen Grundsatzklärung der ILO zwar ein inhaltlich weit differenzierteres menschenrechtliches Instrument geschaffen würde, aber kein Zuwachs an rechtlicher Verbindlichkeit. Bei genauerer Betrachtung sprechen aber einige Gesichtspunkte dafür, dass die UN Normen als Resolution eines der genannten UN Gremien durchaus ein höheres Maß an rechtlicher Autorität erreichen könnten als die existierenden soft law Instrumente.

Autorität der UN Normen aufgrund UN-Urheberschaft

Größere Anerkennung würde den UN Normen durch die UN-Urheberschaft verliehen. Während die OECD sich im Wesentlichen aus Industriestaaten zusammensetzt, repräsentiert die UNO als einzige internationale Organisation 191 der insgesamt 192 Staaten der Welt. Eine Resolution der aus UN-Mitgliedstaaten bestehenden Gremien würde den UN Normen univer-

sale Akzeptanz verleihen. Ihre Bedeutung würde dabei mit dem Rang des verabschiedenden Organs steigen, was sich schon aus der Anzahl der in ihnen repräsentierten Mitgliedstaaten ergibt: Während in der UN Generalversammlung alle Mitgliedstaaten repräsentiert sind, haben der Wirtschafts- und Sozialrat und die Menschenrechtskommission nur 54 bzw. 53 periodisch gewählte Mitglieder.

Die UN Normen als restatement völkerrechtlich verbindlicher Normen

Fraglich ist zudem, ob auch der in den UN Normen enthaltene Verweis auf verbindliches Völkerrecht ihnen einen höheren Grad an Verbindlichkeit verleihen könnte. Die Präambel der UN Normen proklamiert die »*Erkenntnis, dass transnationale und andere Wirtschaftsunternehmen (...) verpflichtet sind, die allgemein anerkannten Verantwortlichkeiten und Normen zu achten, die in den Verträgen der Vereinten Nationen und in anderen internationalen Übereinkünften enthalten sind.*«⁵¹ Auch die in den UN Normen postulierten materiellen Verpflichtungen von Wirtschaftsunternehmen sind nicht neu, sondern basieren auf den Normen der in der Präambel aufgeführten völkerrechtlichen Verträge, Deklarationen und Durchführungsplänen. David Weissbrodt, ein an der Ausarbeitung der UN Normen maßgeblich beteiligtes Mitglied der UN Unterkommission, sieht die UN Normen daher als ein über den rechtlichen Status anderer soft law Instrumente hinausgehendes restatement verbindlicher völkerrechtlicher Normen.⁵² Der Begriff des restatement kommt aus dem US-amerikanischen Rechtskreis. Bei dem Restatement of American Law handelt es sich um eine kodexartig formulierte Darstellung der Grundsätze des Präzedenzrechts, wobei die rechtliche Verbindlichkeit nicht durch das restatement selbst, sondern durch die zugrundeliegenden Urteile US-amerikanischer Gerichte erzeugt wird. Auf die UN Normen übertragen bedeutet dies,

Die Verabschiedung als Resolution eines mitgliedstaatlich verfassten UN Gremiums würde den UN Normen universale Akzeptanz verleihen.

⁵⁰ Vgl. dazu ausführlich und mit Beispielen zur Verabschiedungsdauer anderer UN Verträge und Resolutionen Weissbrodt, Kruger, a.a.O., 914f.

⁵¹ Es folgt eine Aufzählung der wesentlichen UN Konventionen aus dem Bereich der Menschenrechte, des humanitären Völkerrechts, des Völkerstrafrechts und des Umweltschutzes; vgl. Präambel der UN Normen, a.a.O.

⁵² Weissbrodt, Kruger, a.a.O., 913.

dass nicht die UN Normen selbst, sondern nur die zugrunde liegenden Verträge Rechtswirkung entfalten können. Eine erhöhte Rechtswirkung der UN Normen in Bezug auf Wirtschaftsunternehmen lässt sich aber nicht allein mit dem Verweis auf die zugrunde liegenden völkerrechtlichen Verträge begründen, wenn nicht zusätzlich deren Bindungswirkung für nichtstaatliche Akteure belegt werden kann. Wie im ersten Teil dieses Kapitels erörtert, entfalten die maßgeblichen UN Menschenrechtskonventionen aber gerade keine Verbindlichkeit gegenüber Wirtschaftsunternehmen. Eine rechtliche Verbindlichkeit im formalen Sinne kann ihnen daher durch den Verweis auf verbindliches Völkerrecht nicht zugesprochen werden. Weissbrodt ist aber darin zuzustimmen, dass die Normen auf menschenrechtliche Grundsätze verweisen, die zwar noch nicht im Hinblick auf den Kreis der Verpflichteten, wohl aber ihrem sonstigen Inhalt nach die grundsätzliche Anerkennung der Staatengemeinschaft durch die zugrundeliegenden völkerrechtlichen Normen erfahren haben. Innerhalb der Schattierungen des Verbindlichkeitsgrads von soft law Instrumenten erscheint es daher angemessen, ihnen erhöhte Bedeutung zuzumessen.

Die UN Normen als deklaratorische Anerkennung der Drittwirkung völkerrechtlich verbindlicher Normen

Wenngleich der Verweis auf Völkervertragsrecht den UN Normen per se kein höheres Maß an formaler rechtlicher Verbindlichkeit verleihen kann, können doch möglicherweise umgekehrt die UN Normen den Anwendungsradius des zugrunde liegenden Völkervertragsrechts erweitern. Weissbrodts These wäre nämlich zuzustimmen, wenn die UN Normen selbst als eine Art deklaratorische Anerkennung der Drittwirkung der ihnen zugrunde liegenden völkervertragsrechtlichen Normen anzusehen wären. Diese Frage kann nicht pauschal für alle in der Präambel genannten Verträge beantwortet werden. Vielmehr müsste für jede der zugrunde liegenden völkervertragsrechtlichen Bestimmungen einzeln ausgelegt werden, ob die UN Normen ihr Drittwirkung verleihen können. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in die Aus-

legung eines völkerrechtlichen Vertrages gemäß Art. 31 Abs. 3 lit. a der Wiener Vertragsrechtskonvention⁵³ auch eine spätere Übereinkunft der Vertragsparteien über die Auslegung oder Anwendung seiner Bestimmungen einbezogen werden muss. Für eine sogenannte authentische Interpretation durch die Mitgliedstaaten eines völkerrechtlichen Vertrages gibt es kaum einschränkende Regeln, insbesondere bedürfen sie keiner bestimmten Form.⁵⁴ Es erscheint daher prinzipiell möglich, dass die als Resolution verabschiedeten UN Normen eines Tages als eine solche Übereinkunft über die Auslegung zentraler menschenrechtlicher Normen gewertet werden. Auch hier gilt natürlich, dass eine Resolution der Generalversammlung eine solche Auslegung stärker begünstigen würde, als die Resolution eines rangniedrigeren Organs. Im Ergebnis wird eine solche Analyse aber von den spezifischen Auslegungskriterien der jeweils auszulegenden völkerrechtlichen Norm und der weiteren inhaltlichen und prozeduralen Entwicklung der UN Normen abhängen. Nach dem derzeitigen Stand muss daher die Frage, ob die UN Normen als deklaratorische Anerkennung einer etweiligen Drittwirkung menschenrechtlicher Verträge wertbar sind, wohl noch als rechtstheoretisches Gedankenspiel bezeichnet werden.

Die Rechtswirkung der UN Normen als Resolution der UN Unterkommission

Es bleibt letztendlich zu bedenken, welchen rechtlichen Status die UN Normen als Resolution der UN Unterkommission einnehmen. Schließlich erscheint ihre Annahme durch ein höher-rangiges Gremium nach dem Stand der Diskussion nicht gesichert.

Einige der an dem Konsultationsprozess beteiligten Unternehmen schießen verunsichert dadurch, dass die UN Unterkommission die UN Normen vor August 2003 stets als Entwurf bezeichnete und diesen Zusatz wegließ, nachdem sie die UN Normen per Resolution angenommen hatte. Die Menschen-

⁵³ Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969, abgedruckt in: BGBl. 1985 II, 926.

⁵⁴ Verdross/Simma, *Universelles Völkerrecht*, 3. Aufl. (1999), 491.

Wichtigstes Anliegen ist die konstruktive Fortführung des unter dem Dach der OHCHR begonnen Konsultationsprozesses unter Beteiligung aller Anspruchsgruppen.

rechtskommission betonte daraufhin in ihrer Erklärung vom Frühjahr 2004, dass der vorliegende Entwurf keinerlei Rechtswirkung entfalte.⁵⁵ Tatsächlich haben die UN Normen nach wie vor den Status eines Entwurfs und entfalten daher keinerlei Rechtswirkungen im formalen Sinne. Auch bei der Einordnung der UN Normen als soft law erscheint Zurückhaltung geboten. Für die Frage, ob ein Instrument nicht mehr als Formulierung moralischer Verhaltenspflichten zu bezeichnen ist, sondern stattdessen den Rang von soft law erreicht hat, spielen Kriterien wie das Verfahren und die sonstigen Umstände seiner Verabschiedung und der Rang des verabschiedenden

Organs eine Rolle.⁵⁶ In diesem Zusammenhang ist erstens zu berücksichtigen, dass die Unterkommission tatsächlich nicht vom Wirtschafts- und Sozialrat oder von der Menschenrechtskommission mit der Erarbeitung der UN Normen beauftragt worden ist und ihr allgemeines Mandat sich lediglich darauf erstreckt, menschenrechtliche Studien durchzuführen und Empfehlungen auszusprechen. Zweitens üben die Mitglieder der Unterkommission ihre Tätigkeit als unabhängige Experten und nicht als Repräsentanten der Mitgliedstaaten aus, so dass die UN Normen kein von den Mitgliedstaaten verfasstes Dokument darstellen.

Schlussbemerkung

Die UN Normen bilden das erste Instrument, welches anerkannte menschenrechtliche Pflichten in konkrete Verhaltensanweisungen für Unternehmen übersetzt und diese Pflichten damit für sie verständlich und handhabbar macht. Nach dem derzeitigen Stand der Debatte ist noch nicht abzusehen, ob die UN Normen jemals den Status eines völkerrechtlichen Vertrages erhalten werden. Wichtigstes Anliegen ist derzeit, dass der Konsultationsprozess, der unter dem Dach des OHCHR begonnen wurde, konstruktiv und unter Beteiligung aller Stakeholder fortgeführt wird. Kurz- und mittelfristig sollte dieser Prozess einen Grundkonsens zwischen der Beteiligten herstellen und die Verabschiedung der UN Normen als Resolution der UN Menschenrechtskommission ermöglichen. Fest steht aber, dass die UN Norm nur

als völkerrechtlicher Vertrag verbindliche und durchsetzbare Pflichten von Wirtschaftsunternehmen begründen und damit Rechtssicherheit für alle stakeholder schaffen könnten. Fest steht ebenso, dass keine völkerrechtsdogmatischen Hindernisse einer solchen verbindlichen Regulierung im Wege stünden. Ebenso wie Wirtschaftsunternehmen im Bereich der Menschenrechte durch völkerrechtliche Verträge bereits unmittelbare Rechte eingeräumt worden sind, können ihnen auch menschenrechtliche Verpflichtungen auferlegt werden. Die aufgezeigte Entwicklung völkerrechtlicher Rechte und Pflichten nichtstaatlicher Akteure zeigt die Vielfalt der regelungstechnischen Möglichkeiten, welche das Völkerrecht für ein Instrument wie die UN Normen bereit hält.

⁵⁵ Decision 2004/116, abgedruckt in: Report to the Economic and Social Council on the Sixtieth Session of the Commission, Draft Report of the Commission, UN Doc. E/CN.4/2004/L.11/Add.7 of 22 April 2004, 81f.

⁵⁶ Thürer, *Soft Law*, EPIL (1998), 453.

Internationale Investitionsabkommen

Jan Ceysens

Bisher ist es nur ansatzweise gelungen, die ökologische und soziale Verantwortlichkeit von Unternehmen zwischenstaatlich zu verankern. Im Unterschied dazu wurden die Investitionstätigkeiten transnational aktiver Unternehmen bereits durch zahlreiche bilaterale Investitionsverträge und andere internationale Abkommen abgesichert.

Während es bisher nur ansatzweise gelungen ist, die ökologische und soziale Verantwortlichkeit von Unternehmen zwischenstaatlich zu verankern, war bilateralen Investitionsverträgen und anderen internationalen Investitionsabkommen (IIA) mehr Erfolg beschieden. Ihre Zahl wird weltweit auf mittlerweile über 2000 geschätzt (UNCTAD 2003), sie gehören zu den dynamischsten Gebieten internationaler Rechtsbeziehungen. IIA verfolgen vorrangig das Ziel, grenzüberschreitende Investitionen zu fördern und zu schützen. Verletzt ein Staat die darin festgelegten Verpflichtungen, so können Investoren mit Hilfe spezieller Schiedsgerichtsverfahren Schadensersatzansprüche durchsetzen. Damit sind internationale Investitionsabkommen keine Instrumente der Unternehmensverantwortlichkeit im eigentlichen Sinne. Für die Debatte um einen internationalen Rahmen für die Verantwortlichkeit von Unternehmen sind sie dennoch in mehrerer Hinsicht von Bedeutung.

Die bestehenden Investitionsabkommen dienen nahezu ausschließlich dem Schutz der Rechte ausländischer Investoren. Das hat in verschiedenen Fällen dazu geführt, die ökologische und soziale Regulierung transnationaler Unternehmen (TNCs) zu erschweren – IIA stehen also in einem gewissen Spannungsverhältnis zu den Bemühungen, Unternehmensverantwortlichkeit international zu verankern.

Gleichzeitig sind die in IIA vorgesehenen Schiedsgerichtsverfahren das bisher weitgehendste Beispiel internationaler Rechtsdurchsetzungsverfahren, an denen transnationale Unternehmen unmittelbar als Parteien beteiligt sind. Damit zeigen sie, dass derartige Verfahren juristisch und praktisch realisierbar sind. Möglicherweise lassen sich daraus auch Schlussfolgerungen für Verfahren ziehen, die die Verantwortlichkeit transnationaler Unternehmen auf internationaler Ebene durchsetzen sollen.

Weil IIA das umfassendste internationale Rechtsdurchsetzungssystem im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Investitionen sind, stellt sich schließlich die Frage, ob sie trotz ihrer bisherigen Ausrichtung auf die Rechte transnationaler Unternehmen auch ein Ansatzpunkt zur Verankerung von Unternehmensverantwortlichkeit sein könnten.

Im Folgenden wird zunächst ein Überblick über die Verbreitung von IIA und über ihre wesentlichen Inhalte gegeben. Im Anschluss werden die schiedsgerichtlichen Durchsetzungsverfahren vorgestellt und bewertet. Schließlich werden verschiedene Ansatzpunkte zur Umgestaltung von internationalen Investitionsabkommen im Sinne einer stärkeren Verantwortlichkeit von Unternehmen diskutiert.

Hintergrund und Inhalte

In den 1960er Jahren begannen europäische und nordamerikanische Regierungen, bilaterale Investitionsabkommen (Bilateral Investment Treaties, BITs) mit Entwicklungsländern zu

schließen. Die Bundesrepublik schloss 1959 mit dem deutsch-pakistanischen Abkommen das weltweit erste BIT und führt bis heute die Statistiken mit 115

Abkommen an (BMWA 2004a, Stand 18.10.2004).

Hintergrund des Aufkommens bilateraler Investitionsabkommen war die Sorge europäischer Unternehmen um ihre Investitionen in Entwicklungsländern. Angesichts der von vielen Entwicklungsländern verfolgten Politik der Verstaatlichung zahlreicher Wirtschaftsbereiche und der Diskussionen innerhalb der Vereinten Nationen um eine Neue Weltwirtschaftsordnung (NWWO) befürchteten transnationale Unternehmen Enteignungen ohne oder nur gegen geringe Entschädigung (Muchlinski 1999). Soweit in den Ländern Gerichtsverfahren oder andere Rechtsmittel gegen Enteignungen vorhanden waren, gingen den Unternehmen diese nicht weit genug. Zudem befürchteten sie politische Einflussnahme oder Voreingenommenheit staatlicher Institutionen in Entwicklungsländern gegen ausländische Konzerne. Daraus ergab sich das Bedürfnis, Investitionen durch völkerrechtliche, nicht von der Regierung des Gastlandes einseitig änderbare Verträge vor Enteignungen und Diskriminierung zu schützen, sowie ein Durchsetzungsverfahren auf internationaler Ebene zu verankern.

Grundanliegen internationaler Investitionsabkommen ist damit nicht die Regulierung von TNCs, sondern der Schutz vor bestimmten Formen staatlicher Regulierung. Mit dem Durchbruch neoliberaler ökonomischer Theorien seit den 1980er Jahren wurden Investitionsabkommen mehr und mehr auch als Garantien für liberale Investitionsregime und dadurch erhoffte Wohlstandsmehrung gesehen. So nennt der heutige Modellentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit für BITs unter deutscher Beteiligung in der Präambel folgende Ziele:

- die Verbesserung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit,
- die Schaffung günstiger Bedingungen für Kapitalanlagen und
- die Wohlstandsmehrung beider Völker durch Förderung und Schutz von Kapitalanlagen (BMWA 2004b).

Die Zahl bilateraler Investitionsabkommen ist vor allem in den 1980er und 1990er Jahren sprunghaft gestiegen, von weltweit 385 im Jahr 1989 auf 2.181 im Jahr 2002 (UNCTAD 2003).

Während BITs zunächst ausschließlich zwischen Industrieländern auf der einen und Entwicklungsländern auf der anderen Seite geschlossen wurden, bestehen mittlerweile eine Vielzahl von Verträgen der USA mit mittel- und osteuropäischen Ländern, sowie zwischen Entwicklungs- und Schwellenländern. Im Jahr 2000 fielen zwar nur 7 % der gesamten weltweiten Auslandsinvestitionen unter den Schutz eines BIT. Für Investitionen in Entwicklungsländern sowie den mittel- und osteuropäischen Ländern steigt diese Zahl aber auf 27 %. Die Investitionen aus EU-Mitgliedsstaaten in diesen Ländern waren sogar zu 73 % geschützt (UNCTAD 2003).

Zudem wurden die bilateralen Abkommen in den 1990er Jahren um ähnlich gestaltete regionale Abkommen ergänzt. Das bekannteste ist das Nordamerikanische Freihandelsabkommen NAFTA, das in Kapitel 11 umfassende Regelungen zu Investitionen trifft. Zu nennen ist aber auch der Energie-Charta-Vertrag, der seit 1998 einen umfassenden Schutz von Investitionen im Energiesektor in Europa, den Staaten der ehemaligen Sowjetunion sowie Ländern wie Japan und Australien gewährleistet.

Demgegenüber sind Versuche, einen multilateralen Rahmen für Investitionen zu schaffen, bisher gescheitert – zunächst 1998 mit dem Entwurf für ein Multilaterales Investitionsabkommen (MAI) in der OECD, und kürzlich auch in der WTO. Nach dem Scheitern der Ministerkonferenz von Cancún wurden Mitte 2004 Investitionen als eines der so genannten ›Singapur-Themen‹ aus der laufenden Verhandlungsrunde von Doha ausgeschlossen. Zwar enthalten WTO-Abkommen schon heute zahlreiche investitionsbezogene Regelungen – etwa das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) oder das weniger bekannte Abkommen über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen (TRIMS). Allerdings sieht bisher keines von ihnen vor, dass Investoren unmittelbar Zugang zu einem internationalen Durchsetzungsverfahren haben. Daher konzentriert sich der folgende Überblick auf bilaterale und regionale Abkommen.

Grundanliegen internationaler Investitionsabkommen ist nicht die Regulierung von transnationalen Konzernen, sondern der Schutz vor bestimmten Formen staatlicher Regulierung.

Die Regelungen in Investitionsabkommen

Internationale Investitionsabkommen verschaffen ausländischen Investoren, deren Heimatstaat das Abkommen unterzeichnet hat, unmittelbar gewisse Rechte gegenüber dem Gaststaat.

Weil die Begriffe ›Investor‹ und ›Investition‹ in internationalen Investitionsabkommen in der Regel sehr breit definiert sind, schützen die Abkommen nicht nur die Gründung eines Unternehmens oder die Errichtung einer Produktionsstätte, sondern auch zahlreiche andere vermögenswerte Rechte, wie Sach- und geistiges Eigentum, Anteilsrechte an Gesellschaften oder auch bloße geldwerte Forderungen.

Obgleich sich internationale Investitionsabkommen im Einzelnen unterscheiden, weisen die meisten einige weitgehend vergleichbare Kernbestimmungen auf.

Schutz vor Enteignungen

Alle Abkommen sehen vor, dass Investitionen nur zu einem öffentlichen Zweck, im Rahmen eines rechtsstaatlichen Verfahrens und gegen Entschädigung enteignet werden dürfen. Die Entschädigung muss dem vollen Wert der Investition entsprechen sowie unverzüglich und frei transferierbar sein.

Dabei geht es zum einen um Fälle, in denen der Staat ausländischen Investoren Produktionsanlagen oder andere mit einer Investition verbundene Sachgüter entzieht, um sie selbst, z.B. im Rahmen eines staatlichen Betriebs, zu nutzen. Als Enteignungen gelten aber auch andere staatliche Maßnahmen, die den wirtschaftlichen Wert jeder Art von Investition so beeinträchtigen, dass diese in ihren Auswirkungen einer Enteignung gleichkommen. Was das im Einzelnen bedeutet, ist noch klärungsbedürftig. Es herrscht jedoch Einvernehmen darüber, dass darunter auch staatliche Regulierungsmaßnahmen fallen können, die mit dem herkömmlichen Bild einer Enteignung nur wenig zu tun haben. In verschiedenen Verfahren im Rahmen des NAFTA hat sich gezeigt, dass umwelt- oder naturschutzpolitisch motivierte Entscheidungen staatlicher Behörden potenzi-

ell als indirekte Enteignungen gesehen werden können.

Bekanntestes Beispiel dafür ist der Metalclad-Fall.⁵⁷ Hier wurde Mexiko zu Schadensersatzzahlungen in Höhe von 17 Millionen US-Dollar verurteilt, weil eine Gemeinde die Baugenehmigung zur Errichtung einer Giftmülldeponie verweigert und das zur Errichtung der Deponie erworbene Grundstück stattdessen als Naturschutzgebiet ausgewiesen hatte. Der Investor sah dies als Enteignung, weil es die wirtschaftliche Nutzung des Grundstückes für ihn unmöglich machte. Das Schiedsgericht gab ihm Recht und verwies zur Begründung darauf, dass die verschiedenen mexikanischen Behörden durch ihr widersprüchliches Verhalten die legitimen Erwartungen des Investors enttäuscht hätten, sowie auf die finanziellen Einbußen durch die Ausweisung des Naturschutzgebietes. Während der erste Teil des Schiedsspruchs letztlich von einem kanadischen Gericht annulliert wurde, verblieb es dabei, dass die Naturschutzgebietsausweisung eine entschädigungspflichtige Enteignung.

Darüber hinaus sind Investoren auch gegen die sie betreffenden Umweltgesetze vorgegangen. So griff ein US-amerikanischer Investor (Ethyl Corporation) ein in Kanada neu erlassenes Verbot eines potenziell gesundheitsschädlichen Benzinzusatzstoffes als indirekte Enteignung an, weil der Investor aufgrund des Verbots sein bestehendes Unternehmen als Produzent dieses Stoffes nicht mehr wirtschaftlich weiterführen konnte.⁵⁸ Die kanadische Regierung und der Investor einigten sich in einem Vergleich darauf, dass das Verbot aufgehoben wurde und die Regierung 19,3 Millionen US-Dollar Schadensersatz zahlen musste. Demgegenüber verneinte ein Schiedsgericht im Fall S.D.Myers, dass die Auswirkungen eines kanadischen Exportverbots für Giftmüll auf einen US-ameri-

⁵⁷Metalclad Corporation/Mexiko, Final Award vom 30.8.2000, <http://www.worldbank.org/icsid/cases/>

⁵⁸Ethyl Corporation/Kanada, Award on Jurisdiction vom 24.6.1998, <http://www.naftaclaims.com/disputes.htm>

Zwar unterscheiden sich Investitionsabkommen im einzelnen, weisen aber ähnliche Kernbestimmungen auf. So sehen alle Abkommen vor, dass Investitionen nur zu einem öffentlichen Zweck, im Rahmen eines rechtsstaatlichen Verfahrens und gegen Entschädigung enteignet werden dürfen.

kanischen Deponiebetreiber einer Enteignung gleich kämen.⁵⁹

In zahlreichen anderen Verfahren, in denen es um Enteignungsentschädigungen für umweltpolitische Regulierung geht, steht eine Entscheidung noch aus. So geht das kanadische Chemieunternehmen Methanex derzeit gegen ein kalifornisches Gesetz vor, das einen potenziell umwelt- und gesundheitsschädlichen Benzinzusatzstoff schrittweise verbietet.⁶⁰

Ebenso hat das chilenische Nahrungsmittelunternehmen Lucchetti ein Verfahren gegen die Anordnung peruanischer Behörden angestrengt, eine Produktionsstätte wegen Beeinträchtigung eines Naturschutzgebietes zu schließen.⁶¹

Insgesamt schützen die Enteignungsklauseln ausländische Investoren umfangreich vor staatlichen Maßnahmen, die den Wert ihrer Investition beeinträchtigen. Allerdings gibt es in jüngerer Zeit auch einige Fälle, in denen diese Klauseln etwas zurückhaltende ausgelegt werden.

Diskriminierungsverbote

Diskriminierungsverbote sollen eine Schlechterstellung ausländischer Investoren verhindern.

Meistbegünstigungsklauseln (Most Favoured Nation Treatment) garantieren Investoren, dass sie im Falle einer besseren Behandlung ausländischer Investoren anderer Nationalität in den Genuss vergleichbarer Vorteile kommen.

Der Grundsatz der Inländerbehandlung (National Treatment) weitet dieses Nichtdiskriminierungsverbot auf den Vergleich mit inländischen Investoren aus: Ausländischen Investoren müssen die gleichen Rechte eingeräumt werden, die auch inländische Investoren erhalten. Dieser Grundsatz kam etwa im Fall S.D.Myers zur Anwendung, in dem es um ein Exportverbot für Giftmüll ging. Weil das Verbot aus-

ländische Entsorger, die als Investoren im Gastland lediglich eine Handelsniederlassung betrieben, schlechter stellte als inländische Entsorger, wurde es von einem Schiedsgericht als Verstoß gegen den Grundsatz der Inländerbehandlung gewertet.

Allerdings kommen Investoren in den meisten Fällen erst nach ihrer Niederlassung im Gastland in den Genuss der Inländerbehandlung. Es steht einer Regierung also frei, die Aufnahme der Investitionstätigkeit von bestimmten Voraussetzungen abhängig zu machen, z.B. einer Überprüfung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen einer Investition oder der Einhaltung bestimmter Vorschriften zur Einbindung örtlicher Unternehmen. Lediglich nach dem NAFTA-Abkommen, sowie in zahlreichen von den USA geschlossenen BITs, dürfen auch für die Aufnahme wirtschaftlicher Tätigkeiten durch potenzielle Investoren (sogenannte pre-establishment Phase) keine größeren Hürden bestehen, als für inländische Unternehmen. Damit sind besondere Bestimmungen für ausländische Investoren generell ausgeschlossen.

Gerechte und billige Behandlung

Internationale Investitionsabkommen verpflichten den Gaststaat allgemein zur gerechten und billigen Behandlung (fair & equitable treatment) und zum Schutz (full protection and security) von Investoren. Häufig wird dabei auch auf allgemeine völkerrechtliche Mindeststandards (minimum standards of treatment) verwiesen. Die genauere Bedeutung dieser Standards ist höchst umstritten. Klar scheint nur, dass die offensichtliche Verweigerung eines fairen Gerichtsverfahrens zur Überprüfung staatlicher Handlungen dagegen verstößt. Teilweise wird darüber hinaus auch jede intransparente Gestaltung von Verwaltungsverfahren als unzulässig bezeichnet.

Ein jüngeres Beispiel für die Anwendung derartiger Klauseln ist der Fall des spanischen Investors Tecmed.⁶² Die mexikanischen Behörden hatten sich –

Enteignungsklauseln schützen ausländische Investoren umfangreich vor staatlichen Maßnahmen, die den Wert ihrer Investition beeinträchtigen.

⁵⁹ S.D.Myers Corporation/Kanada, Partial Award vom 13.11.2000, <http://www.naftaclaims.com/disputes.htm>

⁶⁰ Methanex Corporation/USA, Statement of Claim, http://www.naftaclaims.com/disputes_us/disputes_us_6.htm

⁶¹ Lucchetti/Peru, ICSID Fall No. ARB/03/4, <http://www.worldbank.org/icsid/cases/cases.htm>

⁶² Tecnicas Medioambientales – Tecmed/Mexiko, ICSID Fall ARB (AF)/00/2, Final Award vom 29.5.2003, <http://www.worldbank.org/icsid/cases/cases.htm>

unter anderem auf massiven Druck der lokalen Bevölkerung hin – geweigert, die Genehmigung für eine Giftmülldeponie zu verlängern. Angesichts diverser verfahrensmäßiger Ungereimtheiten und weil die mexikanischen Behörden den Investor nicht angemessen vor den lokalen Protesten geschützt hätten, stellte das eingerichtete Schiedsgericht einen Verstoß gegen die im spanisch-mexikanischen BIT festgelegten Mindeststandards fest und verpflichtete Mexiko zur Zahlung von Entschä-

digungen in Höhe von 5 Millionen US-Dollar.

Freie Transferierbarkeit der Gewinne

Schließlich sehen nahezu alle internationalen Investitionsabkommen ein Recht vor, Gewinne und andere finanzielle Mittel, die im Zusammenhang mit einer Investition stehen, frei und ohne Zahlungsverkehrsbeschränkungen aus dem Gastland zu transferieren.

Das Investor-to-State-Verfahren

Die meisten bilateralen und regionalen Investitionsabkommen geben ausländischen Investoren die Möglichkeit, für die Verletzung ihrer Rechte in einem internationalen Schiedsgerichtsverfahren unmittelbar gegenüber dem Gastland Schadensersatz einzufordern (sogenannt Investor-to-State-Verfahren).

Die meisten bilateralen und regionalen Investitionsabkommen geben ausländischen Investoren die Möglichkeit, für die Verletzung ihrer Rechte in einem internationalen Schiedsgerichtsverfahren unmittelbar gegenüber dem Gastland Schadensersatz einzufordern (sogenannt Investor-to-State-Verfahren).

Diese Verfahren sind nur für die Durchsetzung der Rechte ausländischer Investoren gegenüber dem Gaststaat vorgesehen. Selbst in den wenigen Investitionsabkommen, die in Ansätzen auch Pflichten von Investoren normieren, besteht kein vergleichbares Verfahren zur Durchsetzung dieser Pflichten.

Internationalisierung und Entpolitisierung

Wesentliche Funktion des Investor-to-State-Verfahrens ist die Internationalisierung und Entpolitisierung von Streitigkeiten um Rechte und Pflichten von Investoren.

Durch das Verfahren werden Streitigkeiten nicht mehr durch die herkömmlichen staatlichen Institutionen – vor allem das Gerichtssystem – ausgetragen, sondern in einem auf internationaler Ebene eingerichteten Verfahren entschieden. Damit soll eine einseitige Parteinahme staatlicher Gerichte zugunsten des Gaststaates sowie eventuelle Einflussnahmen der Regierung verhindert werden. Dies erfolgt durch die Bildung von Schiedsgerichten, wie sie

in internationalen Handelsbeziehungen zwischen Unternehmen üblich sind. Um Investoren zügigen Rechtsschutz zu gewähren, können diese nach den meisten Investitionsabkommen unmittelbar ein internationales Schiedsgerichtsverfahren einleiten, auch wenn sie innerstaatliche Rechtsmittel (v.a. Klagen vor innerstaatlichen Gerichten) noch nicht erschöpft haben.

Kehrseite der Internationalisierung ist, dass die Schiedsgerichte mit den Verhältnissen im Gastland nicht in gleichem Maße wie örtliche Gerichte vertraut sind. Aufgrund der großen räumlichen Distanz wird auch die Ermittlung von Tatsachen erheblich erschwert.

Zudem werden Streitigkeiten durch Investor-to-State-Verfahren einer politischen Lösung durch die Regierungen des Gaststaats und des Heimatstaats eines Unternehmens entzogen. Dadurch wird eine Lösung im Wege politischer Verhandlungen, dem traditionellen Mittel zum Schutz ausländischer Investoren, ausgeschlossen.

Weitgehend ausgeschaltet wird aber auch der Einfluss, den die Regierungen bei der Rechtsdurchsetzung in einem zwischenstaatlichen Streitschlichtungsverfahren (z.B. in der WTO) haben. In zwischenstaatlichen Verfahren können ausschließlich Regierungen als ›Kläger‹ ein Verfahren einleiten. Infolgedessen sind auf beiden Seiten Regierungen, nicht aber Privatpersonen am Verfahren beteiligt. Damit hat der Verlauf der Streitigkeiten auch Auswirkungen auf das politische Verhältnis zwi-

schen den beteiligten Staaten. Um dies zu vermeiden, machen Regierungen in aller Regel nur im äußersten Fall von den Verfahren Gebrauch und bemühen sich auch während der Verfahren um eine Lösung durch politische Verhandlungen. Derartige Überlegungen sind einem transnationalen Unternehmen, das als Kläger in einem Investor-to-State-Verfahren auftritt, in aller Regel fremd. Damit sinkt zwar das Risiko, dass sich an Investitionsstreitigkeiten ernsthafte politische Spannungen entzünden. Zugleich besteht für Investoren aber kaum eine Hürde, die Verfahren in Anspruch zu nehmen. Schließlich wird mit den Investor-to-State-Verfahren eine Gelegenheit vertan, die bei politischen Verhandlungen gegeben wäre. Hier könnten auch die allgemeinen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen von Streitigkeiten in die Konfliktlösung einbezogen werden. Dies ist bei einer rein juristischen Regelung durch unabhängige Schiedsgerichte nicht möglich.

Anwendbare Verfahren

Mehr und mehr internationale Investitionsabkommen nehmen Bezug auf das Schiedsgerichtsverfahren des International Centre for the Settlement of Investment Disputes (ICSID). Dieses beruht auf einer Konvention von 1965 und ist bei der Weltbank in Washington angesiedelt. Darüber hinaus sehen viele Investitionsabkommen ein ad-hoc-Verfahren vor. Danach wird keine Institution mit Investitionsstreitigkeiten befasst, sondern lediglich auf bestimmte Regeln verwiesen, wie etwa die Schiedsverfahrensregeln der UN Commission on International Trade Law (UNCITRAL) aus dem Jahre 1976. Da es sich um Schiedsverfahren handelt, setzt die Befassung mit einer Streitigkeit nach solchen Regeln eine Einwilligung beider Parteien voraus. Der Investor bringt diese Einwilligung durch seine Klage zum Ausdruck. Die Zustimmung der beteiligten Staaten erfolgt in aller Regel schon im Voraus durch eine Klausel in den Investitionsabkommen, nach der Streitigkeiten über Verletzungen des Abkommens durch einen Investor einem internationalen Schiedsgericht vorgelegt werden können.

Keine der genannten Einrichtungen ist allerdings einem ständigen Gericht vergleichbar. Für jeden Fall wird ein besonderes Schiedsgericht gebildet, das in der Regel aus drei Personen besteht. Die Mitglieder des Schiedsgerichts werden von den Streitparteien selbst bestimmt, wobei üblicherweise jede Partei ein Mitglied benennt, und beide sich auf einen Vorsitzenden einigen. Bei den Schiedsrichtern handelt es sich in der Mehrzahl um Rechtsanwälte oder Professoren, die auch auf dem Gebiet des privaten internationalen Handelsverkehrs als Schiedsrichter tätig sind.

Die Arbeit der Schiedsgerichte

In ihrer Arbeit sind die Schiedsgerichte darauf ausgelegt, schnell, ohne großen Aufwand und ohne öffentliches Aufsehen zu einer Entscheidung zu gelangen. Auch das hat seinen Ursprung in der privaten Schiedsgerichtsbarkeit. Die Verfahren verlaufen unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Während das International Centre for the Settlement of Investment Disputes die anhängigen Verfahren jedenfalls unter Angabe der Parteien und des Streitgegenstandes bekannt macht, ist selbst dies bei anderen Verfahren nicht vorgesehen.

Nachdem beide Parteien sich schriftlich zu den Streitfragen geäußert haben, folgt in der Regel eine mündliche Verhandlung mit den Parteien an einem neutralen Ort wie Washington oder Stockholm. Hier können auch Zeugen und andere Beweise vorgebracht werden. Dem sind aber enge Grenzen gesetzt, vor allem weil das Verfahren sehr kurz ist und in großer örtlicher Distanz zu den tatsächlichen Geschehnissen stattfindet.

Der Schiedsspruch, die Entscheidung des Schiedsgerichts und seine Begründung werden den Parteien im Anschluss ebenfalls unter Ausschluss der Öffentlichkeit mitgeteilt. Eine Veröffentlichung erfolgt nur, wenn beide Parteien einwilligen.

Mehr und mehr internationale Investitionsabkommen nehmen Bezug auf das Schiedsgerichtsverfahren des International Centre for the Settlement of Investment Disputes (ICSID). Darüber hinaus sehen viele Investitionsabkommen ein ad-hoc-Verfahren vor.

Überprüfbarkeit von Entscheidungen

Ist der Schiedsspruch einmal ergangen, bestehen nur sehr begrenzte Möglichkeiten, diesen überprüfen zu lassen.

Im Rahmen von ICSID können die Parteien meist nur eine Ergänzung wegen verbliebener Unklarheiten aber selten eine Annullierung des Schiedsspruchs verlangen. Ein Annullierungsverfahren kann nur eingeleitet werden, wenn dem Schiedsgericht grobe Verfahrensfehler unterlaufen sind (es z.B. nicht ordnungsgemäß eingesetzt oder korrumpiert wurde), oder wenn das Schiedsgericht »offensichtlich seine Befugnisse überschritten hat« (Art. 52 der ICSID-Konvention). Dies wurde etwa im Fall *Aguas del Aconquija/Vivendi* bei einer Klage gegen den argentinischen Staat darin gesehen, dass das Schiedsgericht sich für eine ganze Kategorie von Vorwürfen für nicht zuständig erklärt, und damit seine Befugnisse unterschritten hatte.⁶³ Das zeigt, dass das Annullierungsverfahren keineswegs eine volle inhaltliche Überprüfung von Schiedssprüchen erlaubt, sondern nur in Ausnahmefällen zur Anwendung kommt. ICSID-Schiedssprüche können nicht durch staatliche Gerichte oder andere Institutionen überprüft werden.

Ist ein Schiedsspruch in einem anderen Verfahren als ICSID ergangen, bestehen keinerlei Annullierungsmöglichkeiten auf internationaler Ebene. Eine begrenzte Überprüfungsmöglichkeit besteht hier aber vor nationalen Gerichten. Anders als ICSID-Schiedssprüche, die in allen Unterzeichnerstaaten der ICSID-Konvention zwingend durchgesetzt werden müssen, bedarf es für anderweitige Schiedssprüche einer Anerkennung durch staatliche Gerichte. Die Gerichte können die Anerkennung verweigern, wenn Verfahrensfehler erfolgt sind, oder wenn die Anwendung des Schiedsspruchs in einem Land aus Gründen der »öffentlichen Ordnung« nicht hinnehmbar ist. Auch hier kann die Anerkennung eines Schiedsspruchs

aber nur bei grundlegenden und erheblichen Fehlern verhindert werden. Geschehen ist dies immerhin teilweise im bereits erwähnten *Metalclad*-Fall. Der Oberste Gerichtshof von British Columbia (Canada) verweigerte Teilen des Schiedsspruchs die Anerkennung, weil er meinte, die Auslegung der NAFTA-Bestimmungen durch das Schiedsgericht gehe weit über den tatsächlichen Wortlaut des Abkommens hinaus.⁶⁴

Zusammenfassend werden Schiedssprüche sowohl in internationalen Annullierungsverfahren als auch in Anerkennungsverfahren vor staatlichen Gerichten nur sehr eingeschränkt überprüft. Das führt dazu, dass die Schiedsgerichte sehr weite Entscheidungskompetenzen über staatliche Handlungen haben, ohne ihrerseits gegenüber der Öffentlichkeit oder einer weiteren Instanz rechenschaftspflichtig zu sein.

Auswirkungen der Schiedsgerichtsentscheidungen

Hält das Schiedsgericht es in einem Investor-to-State-Verfahren für erwiesen, dass der Gaststaat die Rechte eines ausländischen Investors aus einem internationalen Investitionsabkommen verletzt hat, so spricht es dem Investor einen Schadensersatzanspruch zu. Die Höhe des Anspruchs orientiert sich daran, welche wirtschaftlichen Einbußen dieser erlitten hat. Die Entscheidung des Schiedsgerichts ist für den betroffenen Staat bindend, der Investor kann die Schadensersatzzahlung vor staatlichen Gerichten einklagen. Allerdings kann das Schiedsgericht einen Staat nicht dazu zwingen, auch die vom Investor beanstandeten staatliche Entscheidungen oder Rechtsbestimmungen aufzuheben. Diese können auch nach dem Schiedsspruch weiter in Kraft bleiben. In der Praxis führt allerdings die Aussicht, andernfalls weitere Schadensersatzzahlungen leisten zu müssen, in vielen Fällen dazu, dass der Gaststaat die Bestimmungen von selbst annulliert.

Ist ein Schiedsspruch im Rahmen von ICSID ergangen, können die Parteien neben einer Ergänzung wegen verbliebener Unklarheiten nur in wenigen Fällen eine Annullierung des Schiedsspruchs verlangen.

⁶³ *Aguas del Aconquija, Vivendi/Argentinien*, ICSID-Fall No. ARB/97/3, Decision on Annulment, <http://www.worldbank.org/icsid/cases/cases.htm>

⁶⁴ *Mexiko/Metalclad Corporation*, Entscheidung des Supreme Court of British Columbia vom 2.5.2001 No. 2001 BCSC 664, <http://www.courts.gov.bc.ca/jdb-txt/SC/01/06/2001BCSC0664.htm>

Fazit und Kritik

Im Ergebnis haben internationale Investitionsabkommen und die in ihnen verankerten Investor-to-State-Verfahren zu einer wesentlichen Stärkung der Rechtsposition ausländischer Investoren geführt. Dies spiegelt sich auch in der stark gestiegenen Nutzung der Verfahren wider: Allein das ICSID hat 2003 29 neue Verfahren registriert, mehr als in den ersten 25 Jahren seines Bestehens.

Die durch Investitionsabkommen typischerweise begründeten Rechte ausländischer Investoren geben diesen einen umfassenden Schutz vor willkürlichen, diskriminierenden oder den wirtschaftlichen Wert ihrer Investitionen erheblich beeinträchtigenden staatlichen Maßnahmen. Wegen der Verletzung von Investitionsabkommen wurden ihnen Schadensersatzzahlungen in Höhe von mehreren hundert Millionen US-Dollar zugesprochen. Und auch in Verfahren, die nicht zu einem Schiedsspruch führten, hat sich die Regierung des Gaststaates in verschiedenen Fällen weitgehend den Forderungen des Investors gebeugt.

Dieser Schutz ausländischer Investoren steht in einem Spannungsfeld zu legitimen staatlichen Regulierungsinteressen, das bisher noch kaum aufgelöst wurde. Wenngleich eine erhebliche Anzahl der Beschwerden von Investoren abgewiesen wurde, beklagen Nichtregierungsorganisationen vor allem in den NAFTA-Ländern eine gewisse Zurückhaltung bei der ökologischen und

sozialen Regulierung von Investoren (›regulatory chill‹), der schon durch die Aussicht auf ein internationales Schiedsgerichtsverfahren mit ungewissem Ausgang hervorgerufen wird (vgl. etwa IISD 2004, Public Citizen 2001).

Die Investor-to-State-Verfahren sind für die Entscheidung von Fragen mit derartiger politischer Bedeutung kaum geeignet. Dies beginnt bei der Zusammensetzung der Schiedsgerichte, die häufig von Wirtschaftsjuristen dominiert werden. Zudem wird befürchtet, dass die ad-hoc-Auswahl der Schiedsrichter aus international tätigen Juristen zu einer Interessenkollision führen könnte – immerhin können die Schiedsrichter in anderen Verfahren als Anwälte für eine der Konfliktparteien des Schiedsgerichtsverfahrens tätig sein. Fragwürdig ist auch, dass die Öffentlichkeit von den Verhandlungen im Widerspruch zu einem der fundamentalen rechtsstaatlichen Grundsätze gerichtlicher Verfahren im Regelfall ausgeschlossen ist. Und schließlich können die Entscheidungen der Schiedsgerichte trotz ihrer politischen Bedeutung, hochkomplexer Sachverhalte und schwierigster Rechtsfragen auf internationaler ebenso wie auf nationaler Ebene kaum überprüft werden. Selbst zahlreiche an den Schiedsverfahren beteiligte PraktikerInnen kritisieren zudem, dass die Zusammenstellung immer neuer Gerichte für jedes Verfahren zu uneinheitlichen Entscheidungen bis hin zu entgegengesetzten Schiedssprüchen in derselben Sache führt.

Die durch Investitionsabkommen typischerweise begründeten Rechte ausländischer Investoren geben diesen einen umfassenden Schutz vor willkürlichen, diskriminierenden oder den wirtschaftlichen Wert ihrer Investitionen erheblich beeinträchtigenden staatlichen Maßnahmen. Dieser Schutz ausländischer Investoren steht in einem Spannungsfeld zu legitimen staatlichen Regulierungsinteressen.

Internationale Investitionsabkommen und Unternehmensverantwortlichkeit

Die dynamische Entwicklung im Bereich der internationalen Investitionsschutzverfahren hat wiederholt zu der Forderung geführt, dass den durch internationale Verträge gewährten Rechten für Investoren auch durchsetzbare Pflichten gegenüber stehen müssen (vgl. etwa IISD 2004).

Zwar steckt die Diskussion über das Verhältnis zwischen internationalen Investitionsabkommen und Instru-

menten der Unternehmensverantwortlichkeit noch in ihren Anfängen (vgl. etwa UNCTAD, World Investment Report 2003). Jedenfalls lassen sich aus der Erfahrung mit internationalen Investitionsschutzverfahren aber einige Schlussfolgerungen für zwischenstaatliche Verfahren zur Durchsetzung von Unternehmensverantwortlichkeit ziehen. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob die bestehenden Investitionsab-

Die in internationalen Investitionsabkommen verankerten Investor-to-State-Verfahren zeigen, dass internationale Verfahren ein effektives Mittel zur Durchsetzung von Rechten und Pflichten in Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Investitionen und TNCs sein können.

kommen Ansatzpunkte für die Verankerung von Unternehmensverantwortlichkeit bieten.

Schlussfolgerungen für internationale Durchsetzungsverfahren

Die in internationalen Investitionsabkommen verankerten Investor-to-State-Verfahren zeigen, dass internationale Verfahren ein effektives Mittel zur Durchsetzung von Rechten und Pflichten in Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Investitionen und TNCs sein können. Sie bestätigen auch, dass TNCs unmittelbar als Parteien in verbindliche internationale Verfahren einbezogen werden können, wenn dies durch völkerrechtliche Verträge festgelegt ist.

Allerdings sind die bestehenden Durchsetzungsverfahren ausschließlich auf die Interessen von Investoren ausgerichtet. Dies ergibt sich nicht nur aus der Einseitigkeit der in Investitionsabkommen enthaltenen Rechte. Auch die Verfahren selbst erscheinen in ihrer bestehenden Form ungeeignet, soziale und ökologische Verpflichtungen von TNCs durchzusetzen.

Verfahren nach der ICSID-Konvention können ausschließlich von Investoren eingeleitet werden. Internationale Verfahren zur Durchsetzung von Unternehmensverantwortlichkeit müssten demgegenüber gerade betroffenen Bürgerinnen und Bürgern oder Nichtregierungsorganisationen offen stehen.

Zudem führt die Ausgestaltung der Investitionsschutzverfahren als Schiedsverfahren dazu, dass für die Eröffnung grundsätzlich die Einwilligung beider Streitparteien notwendig ist, also auch die des Investors. Für die effektive Durchsetzung von Unternehmensverantwortlichkeit wäre es demgegenüber hinderlich, wenn stets die Zustimmung des betroffenen TNCs eingeholt werden müsste.

Schließlich sind die Verfahrensregeln der Schiedsgerichte vor allem am Ziel einer schnellen und vertraulichen Entscheidung von Streitigkeiten orientiert. Dies ist schon für Investitionsstreitigkeiten mit Auswirkungen auf öffentliche Belange unzulänglich. Denn es erschwert eine umfassende Erörterung dieser Belange und schließt die Öffentlichkeit von wichtigen Ver-

fahrensteilen aus. In einem Verfahren zur Durchsetzung sozialer und ökologischer Verpflichtungen würden solche Kritikpunkte noch stärker wiegen.

Diese Schwierigkeiten zeigen die Grenzen der heute in internationalen Investitionsabkommen verankerten Verfahren auf. Als unmittelbares Vorbild für internationale Verfahren zur Durchsetzung von Unternehmensverantwortlichkeit taugen sie vor diesem Hintergrund kaum. Gleichwohl bieten die Erfahrungen mit Investorschutzverfahren verschiedene Anhaltspunkte dafür, was bei der Ausgestaltung derartiger Verfahren zu berücksichtigen ist.

Einer ausdrücklichen Regelung bedürfte es sicherlich, wenn TNCs ohne deren Zustimmung Gegenstand von Beschwerden sein sollten. Desgleichen müsste die Durchsetzung von verbindlichen Entscheidungen vor nationalstaatlichen Institutionen geregelt werden.

Ein Beschwerdeverfahren muss öffentlich und transparent ablaufen, die Entscheidungsorgane sollten ausgewogen und unter Einbezug verschiedener Sachkompetenzen besetzt werden. Es sollte die Einsetzung immer neuer ad-hoc-Schiedsgerichte für jeden Fall vermieden werden, zumindest wäre eine einheitliche Überprüfungsinstanz vorzusehen.

Diskussionswürdig erscheint vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit Investitionsstreitigkeiten schließlich, ob die Zulässigkeit internationaler Beschwerden ohne Erschöpfung der zur Verfügung stehenden nationalen Rechtsmittel sinnvoll ist. Der Erfolg bei der Durchsetzung der Rechte ausländischer Investoren zeigt, dass Verfahren unter Ausschluss nationaler Rechtsmittel zu einem effektiven und zügigen Rechtsschutz führen. Andererseits besteht die Gefahr, dass internationale Entscheidungsorgane ohne vorherige Befassung innerstaatlicher Gerichte Schwierigkeiten bei der vollständigen Ermittlung der tatsächlichen Umstände einer Streitigkeit haben.

Ansatzpunkte für Unternehmensverantwortlichkeit in Investitionsschutzabkommen

Internationale Investitionsabkommen bilden das bisher umfassendste

verbindliche internationale System zur Regelung grenzüberschreitender Investitionen. Wenngleich die darin vorgesehenen Investor-to-State-Verfahren als Systeme zur Durchsetzung von Unternehmensverantwortlichkeit eher ungeeignet sind, so bieten die bestehenden Abkommen doch verschiedene Anknüpfungspunkte, um die Verantwortlichkeit ausländischer Investoren jedenfalls in Ansätzen zu stärken.

Unternehmensverantwortlichkeit in laufenden Investitionsschutzverfahren

In sehr begrenztem Maße können Investor-to-State-Verfahren selbst genutzt werden, um TNCs indirekt auf die Einhaltung sozialer und ökologischer Ziele zu verpflichten.

Bereits heute sehen einige internationale Investitionsabkommen vor, dass sich der Schutz von TNCs nur auf Investitionen bezieht, die in Übereinstimmung mit dem Recht des Gaststaates erfolgt sind. Diese Klauseln böten den Vertragsparteien aber auch Schiedsgerichten einen Ansatzpunkt, den Schutz von Investitionen an die Einhaltung der geltenden Sozial- und Umweltstandards zu binden (vgl. UNCTAD 2003). Ein Schiedsgericht müsste danach Investoren jede Art von Rechtsschutz verweigern, wenn es erfährt, dass ihre Investition nicht im Einklang mit diesen Standards steht.

Derartige Überlegungen sind auch bestehenden Investitionsschutzverfahren nicht gänzlich fremd. In mehreren Fällen wurde überprüft, ob staatliche Maßnahmen trotz ihrer Auswirkungen auf Investoren nachvollziehbar und gerechtfertigt sein könnten, da Investoren die geltenden Rechtsvorschriften nicht eingehalten hatten. Im Fall Tecmed argumentierte Mexiko, dass die Nichtverlängerung einer Betriebsgenehmigung für eine Giftmülldeponie gerechtfertigt war, weil der Investor die Auflagen seiner Betriebsgenehmigung zuvor wiederholt verletzt hatte. Das zuständige Schiedsgericht warf den mexikanischen Behörden zwar zahlreiche verfahrensmäßige Ungereimtheiten vor und wollte dieser Argumentation nicht folgen. Dennoch zeigt der Fall, dass die Einhaltung bestehender Umweltstandards potenziell als Argument in Investitionsschutzverfahren genutzt werden kann.

Diskussionsbedürftig ist, wie weit die Bindung an bestehende Standards als Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Investitionsschutzverfahren gehen soll. Kann dem Kläger Rechtsschutz nur dann verweigert werden, wenn er – wie im Fall Tecmed – unmittelbar für die Streitigkeit relevante Rechtsvorschriften verletzt, oder muss er die Einhaltung sämtlicher Gesetze nachweisen? Kommt es vor allem auf innerstaatliche Vorschriften an, oder auch auf internationale Standards wie die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen oder die UN Normen über die Verantwortlichkeiten transnationaler und anderer Wirtschaftsunternehmen in Hinblick auf die Menschenrechte?

Größter Schwachpunkt einer »indirekten Durchsetzung« von Unternehmensverantwortlichkeit als Voraussetzung für die Einleitung von Investitionsschutzverfahren ist, dass Sozial- und Umweltstandards nur als eine Art Verteidigungsmittel anlässlich einer Klage von TNCs geltend gemacht werden können. Möglichkeiten zur selbständigen Einleitung eines Verfahrens durch betroffene Bürgerinnen und Bürger oder Nichtregierungsorganisationen werden dadurch nicht eröffnet. In begrenztem Maße könnte dem begegnet werden, indem Bürgerbewegungen und Nichtregierungsorganisationen ein offizielles Recht erhalten, Stellungnahmen zu Investitionsstreitigkeiten einzureichen. Für NAFTA-Investitionsschutzverfahren sind bereits konkrete Vorschläge der Vertragsstaaten zu derartigen amicus-curiae-briefs vorhanden. Im laufenden Methanex-Verfahren haben zahlreiche Umweltschutzgruppen Stellungnahmen eingereicht.

Verpflichtungen zur Anwendung bestehender Codes of Conduct

Ein weiterer Ansatz zur Verbindung von internationalen Investitionsabkommen und Unternehmensverantwortlichkeit ist ein Bezug auf bestehende Verhaltenskodizes. In einem internationalen Investitionsabkommen könnten sich die Vertragsstaaten gegenseitig zur Anwendung internationaler Instrumente der Unternehmensverantwortlichkeit verpflichten. Denkbar wäre etwa ein Bezug auf die OECD-Richtlinien für Multinationale Unternehmen und

Möglichkeiten zur selbständigen Einleitung eines Verfahrens durch betroffene Bürgerinnen und Bürger oder Nichtregierungsorganisationen werden bisher nicht eröffnet.

Der bisher weitgehendste Schritt zur Verankerung eigenständiger Verfahren zur Unternehmensverantwortlichkeit im Zusammenhang mit Investitionsschutzverträgen sind die Zusatzabkommen zum Nordamerikanischen Freihandelsabkommen (NAFTA) über Zusammenarbeit im Bereich von Arbeit und Umwelt.

die Einrichtung entsprechender nationaler Kontaktpunkte (UNCTAD 2003). Ein erster Ansatzpunkt dazu findet sich etwa im EU-Chile-Assoziationsabkommen. Das Abkommen ermahnt die Vertragsparteien, die OECD-Leitsätze anzuwenden – leider in völlig unverbindlicher Weise. Derartig unverbindliche Worte haben mehr den Charakter eines Lippenbekenntnisses. Vorstellbar wäre aber, den Bezug auf Verhaltenskodizes verbindlich festzuschreiben.

Beschwerdeverfahren in internationalen Investitionsabkommen

Der bisher weitgehendste Schritt zur Verankerung eigenständiger Verfahren zur Unternehmensverantwortlichkeit im Zusammenhang mit Investitionsschutzverträgen sind die Nordamerikanischen Abkommen über Zusammenarbeit im Bereich von Arbeit und Umwelt (North American Agreement on Labour Cooperation, NAALC sowie North-American Agreement on Environmental Cooperation, NAAEC). Beide wurden im Zusammenhang mit dem NAFTA als so genannte Side Agreements geschlossen und verfolgen den Ansatz, Unternehmen mittelbar unter Rückgriff auf staatliche Institutionen zur Rechenschaft zu ziehen.

Die Abkommen sehen eine institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen den Vertragsstaaten in Arbeits- und Umweltfragen sowie ein Verfahren zur Durchsetzung von Arbeits- und Umweltstandards vor. Danach verpflichten sich die Vertragsparteien, ihre bestehenden innerstaatlichen Arbeits- und Umweltvorschriften effektiv durchzusetzen sowie transparente innerstaatliche Überprüfungsverfahren vorzuhalten. Darüber hinaus werden Beschwerdeverfahren eingerichtet, mit denen Verstößen gegen diese Verpflichtung nachgegangen werden kann.

Umweltkooperationsabkommen

Das NAEC ermöglicht es Umweltschutzorganisationen, eine Beschwerde über die mangelhafte Durchsetzung von Umweltvorschriften beim Sekretariat der Commission for Environmental Cooperation (CEC) einzureichen (Art. 14, 15). Das Sekretariat, eine Einrichtung mit internationalem Status, erstellt nach einer Stellungnahme des betroffenen Staates einen Bericht. Dieser

wird dem Ministerrat vorgelegt und bei dessen Zustimmung veröffentlicht. Im Falle einer anhaltenden und weit verbreiteten Nichtdurchsetzung von Umweltvorschriften kann schließlich einer der Vertragsstaaten die Einrichtung eines Schiedsgerichts verlangen, das die Streitigkeit unabhängig und mit einer gewissen Verbindlichkeit entscheidet (Art. 24ff).

Arbeitskooperationsabkommen

Das NAALC sieht vor, dass bei den Regierungen der Vertragsstaaten nationale Kontaktpunkte eingerichtet werden. Diese können auf Anregung von Gewerkschaften oder Nichtregierungsorganisationen Konsultationen über die Durchsetzung des Arbeitsrechts in anderen Vertragsstaaten mit den anderen Kontaktpunkten oder auf ministerialer Ebene verlangen (Art. 21, 22). Führen die Konsultationen zu keiner Einigung, so kann die Einrichtung eines Experten-Evaluationsausschusses (Evaluation Committee of Experts) verlangt werden, wenn es um Fragen von Zwangsarbeit, Entschädigung für Arbeitsunfälle oder Krankheit, Schutz migrierender Arbeiter, Diskriminierung oder von gleichem Gehalt für Männer und Frauen geht (Art. 23–26).

Im Fall der Verletzung von Vorschriften über Kinderarbeit, Mindestlöhne, sowie Arbeitsunfälle und -krankheiten kann auch hier einer der Vertragsstaaten die Einrichtung eines Schiedsgerichts verlangen, das die Streitigkeit unabhängig und mit einer gewissen Verbindlichkeit entscheidet (Art. 27ff).

Bewertung, Erfahrungen und Kritik

Von anderen internationalen Instrumenten zur Durchsetzung von Unternehmensverantwortlichkeit unterscheiden sich die NAFTA-Side Agreements dadurch, dass bei ihnen innerstaatliche Institutionen eine wichtige Funktion einnehmen. Ihr Ansatzpunkt sind keine internationalen Standards wie die ILO-Konventionen oder die OECD-Richtlinien für Multinationale Unternehmen, sondern ausschließlich die Durchsetzung innerstaatlicher Rechtsvorschriften in Zusammenhang mit grenzüberschreitend tätigen Unternehmen. Das dazu eingerichtete Verfahren auf internationaler Ebene dient wiederum unmittelbar nur zur Überprü-

fung der Rechtsdurchsetzungstätigkeit innerstaatlicher Behörden. Nur indirekt soll dieser Einfluss auf die Tätigkeit der Verwaltungsorgane die Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflichtigkeit der betroffenen Unternehmen stärken. Dies hat den Vorteil, dass mit relativ wenig Aufwand Verfahren mit internationaler Beteiligung eingerichtet werden konnten. Allerdings hängt deren Durchschlagskraft in hohem Maße von den innerstaatlichen Rechtsvorschriften und von der Kooperation der nationalen Behörden ab.

Die erste Stufe der Beschwerdemechanismen in beiden Abkommen wurde in verschiedenen Fällen genutzt (NAALC: bis 2001 23 Fälle; NAEC: bis Februar 2004 43 Fälle; vgl. CEC 2004, Human Rights Watch 2001). Viele dieser Beschwerden betrafen Missstände in einzelnen Unternehmen und die diesbezügliche Untätigkeit der zuständigen Behörden. Das deutet darauf hin, dass die Verfahren durchaus geeignet sind, die Verantwortlichkeit einzelner Unternehmen zu stärken.

In keinem einzigen Verfahren ist es aber zur Einrichtung eines Schiedsgerichts gekommen. Manche Beschwerden wurden von den Vertragsstaaten durch Verhandlungen beigelegt, wobei in verschiedenen Fällen durchaus Erfolge erzielt werden konnten. In anderen Fällen haben die Regierungen offensichtlich vermieden, die Verfahren weiterzuführen, um politischen und diplomatischen Konflikten aus dem Weg zu gehen.

Dies zeigt, dass beide Verfahren im Hinblick auf eine effektive Durchsetzung von Unternehmensverantwortlichkeit zu stark politisiert sind: Der ordnungsgemäße Verlauf des Verfahrens ist an zahlreichen Stellen vom Einvernehmen der Vertragsstaaten abhängig. Kritisch zu bewerten ist auch der begrenzte Einfluss von Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften vor allem im NAALC-Verfahren. Während das NAEC-Durchsetzungsverfahren schon im ersten Schritt von der CEC als einer internationalen Einrichtung ausgeführt wird und klar definierte Beschwerderechte von NROs vorsieht, liegt die Entscheidung zur Einleitung von NAALC-Konsultationen ausschließlich bei den nationalen Kontaktpunkten, die den jeweiligen

Ministerien unterstellt sind. Das führt nicht nur dazu, dass die Kontaktpunkte keinerlei Pflicht haben, Beschwerden nachzugehen. Ermittlungen durch Kontaktpunkte eines anderen Vertragsstaats werden von den betroffenen Staaten auch häufig als ungerechtfertigte Einmischung in innere Angelegenheiten gesehen. Zu kritisieren ist auch, dass die Verfahren die einseitige Orientierung der Kernbestimmungen des NAFTA-Abkommens auf die Rechte ausländischer Investoren in ihrem Kern unberührt lassen.

Trotz dieser erheblichen Unzulänglichkeiten zeigen die NAFTA-Side Agreements aber, dass Verfahren der Unternehmensverantwortlichkeit auch in Zusammenhang mit Handels- und Investitionsabkommen verankert werden können. Indem vor allem auf die Stärkung innerstaatlicher Arbeits- und Umweltstandards und deren Anwendung durch nationale Behörden abgezielt wird, kann auf ein besonderes Verfahren zur Durchsetzung von Entscheidungen unmittelbar gegenüber Unternehmen verzichtet werden.

Vergleichbare Verfahren finden sich auch in den meisten bilateralen Freihandelsabkommen, die die USA und Kanada in den vergangenen Jahren abgeschlossen haben, etwa die Abkommen zwischen den USA und Jordanien sowie jüngst mit Australien⁶⁵, sowie in den kanadischen Abkommen mit Chile und Costa Rica,⁶⁶ wobei die Verfahren im Einzelnen Unterschiede aufweisen. In einigen dieser Abkommen finden sich in diesem Zusammenhang auch Bezüge auf internationale Standards, v.a. die ILO-Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work von 1998. Aussagekräftige praktische Erfahrungen mit diesen Abkommen bestehen jedoch bisher noch nicht.

Der ordnungsgemäße Verlauf der Schlichtungsverfahren ist an zahlreichen Stellen vom Einvernehmen der Vertragsstaaten abhängig. Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften haben nur begrenzten Einfluss.

⁶⁵ Vgl. etwa Freihandelsabkommen zwischen den USA und Jordanien vom 24.10.2000, http://www.ustr.gov/Trade_Agreements/Bilateral/Jordan/Section_Index.html

⁶⁶ Vgl. etwa Abkommen über Zusammenarbeit im Bereich Arbeit/Umwelt zwischen Kanada und Costa Rica vom 23.4.2001, http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nacl/costa_rica-en.asp

Fazit

Internationale Investitionsabkommen und die darin vorgesehenen Schiedsverfahren sind bisher nicht zur Durchsetzung von sozialer und ökologischer Unternehmensverantwortlichkeit genutzt worden, vor allem aufgrund ihrer einseitigen Ausrichtung auf den Schutz der Rechte von Investoren. Die bestehenden Verfahren sind dazu auch kaum geeignet. Es gibt aber verschiedene Möglichkeiten, internationale Investitionsabkommen und Unternehmensverantwortlichkeit zu verknüpfen. Die Bindung an innerstaatliche oder internationale Umwelt- und Sozialstandards kann bei der Entscheidung von Investor-to-State-Verfahren

berücksichtigt werden. Darüber hinaus können im Zusammenhang mit internationalen Investitionsabkommen eigenständige Beschwerdeverfahren zur Durchsetzung von Unternehmensverantwortlichkeit eingerichtet werden. Die bisherigen Beispiele in diesem Zusammenhang zielen vor allem auf die Stärkung innerstaatlicher Standards und ihrer Durchsetzung durch nationale Behörden ab. Sie leiden aber daran, dass betroffene Bürgerinnen und Bürger, NROs und Gewerkschaften nur unzureichende Beschwerdemöglichkeiten haben und dass zahlreiche Verfahrenshürden die Einleitung bindender Streitbeilegungsverfahren verhindern.

Schlussfolgerungen

Heidi Feldt

Die Untersuchung einiger zwischenstaatlicher Instrumente zur Stärkung der Unternehmensverantwortung hat gezeigt, dass durchaus Möglichkeiten existieren, Unternehmen zur Respektierung und Förderung der Menschenrechte und des ökologischen Vorsorgeprinzips zu verpflichten. Allerdings sind dies bisher nur Ansätze, die innerhalb des UN Systems weiterentwickelt werden müssen.

Den umfassendsten Ansatz, die menschenrechtliche Pflichtenstellung von Unternehmen völkerrechtlich zu verankern, stellen die UN Normen für die Verantwortlichkeiten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte dar. Sie sind der zweite ernstzunehmende Versuch innerhalb des UN Systems, die Verantwortung von Unternehmen für ihr Handeln und dessen Auswirkungen festzulegen und so den Geschädigten die Möglichkeit zu geben, ihre Rechte auf nationaler oder – wenn erforderlich – auch auf internationaler Ebene einzufordern. Die UN Normen sind eine wichtige Ergänzung bereits bestehender Instrumente wie der ILO-Erklärung für multinationale Unternehmen und den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen. Diese beiden Instrumente sind auch in der Debatte um die UN Normen von großer Bedeutung. Vor allem die internationale Arbeitsorganisation, in der Staaten, Gewerkschafts- und Unternehmensverbände zusammengeschlossen sind, ist existentiell wichtig, um Arbeitsbeziehungen gestalten zu können und Arbeitnehmer/innen ein Forum zur Durchsetzung ihrer Interessen zu geben. Kein anderes internationales Gremium ist in der Lage, die Aufgaben der ILO zu übernehmen. Die Konventionen der ILO sind wichtige Referenzpunkte für die UN Normen und die ILO ist das zentrale Gremium für die Standardsetzung im sozialen

Bereich. Allerdings sind ihre Durchsetzungsmöglichkeiten begrenzt und die internationale Debatte um die Menschenrechtsverantwortung der Unternehmen könnte und sollte auch die ILO stärken. Die UN Normen sollten daher nicht losgelöst von der notwendigen Stärkung der ILO und ihrer Instrumente diskutiert werden.

Im Umweltbereich gibt es vor allem im marinen Umweltschutz Beispiele für völkerrechtlich verbindliche Haftungsregelungen für Unternehmen, die Ausgangspunkt für eine internationale Umwelthaftung sein könnten. Allerdings sind die Diskussionen zu größerer Unternehmensverantwortung im Umweltbereich auf der internationalen Ebene in unterschiedlichen Foren und Institutionen fragmentiert. Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) hat – anders als die ILO für den Arbeitsbereich – bisher nicht das Mandat internationale Regulierungen zu erarbeiten. Seit mehreren Jahren wird daher diskutiert, UNEP zu einer United Nations Environmental Organisation (UNEO) aufzuwerten, die mit größeren Befugnissen ausgestattet wäre. Damit könnten auch Befürworter eines internationalen Haftungsregime im Umweltbereich neuen Auftrieb erhalten. Die UN Normen greifen in ihrem Umweltartikel vor allem den Aspekt des Vorsorgeprinzips auf. Dies ist zwar in seiner Allgemeinheit für Unternehmen schwierig umzusetzen, ermöglicht aber einen Bezugsrahmen für die weitere Diskussion zur Verantwortung von Unternehmen im Umweltschutz. Wieweit dieser gehen wird, ist zur Zeit noch unklar und wird auch davon abhängen, inwieweit sich die Umweltbewegung weiterhin aktiv an der Debatte beteiligt.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass der große Vorteil der UN Normen ist, dass sie einen allgemein gültigen Rahmen für die Pflichtenstellung

Der große Vorteil der UN Normen ist, dass sie einen allgemein gültigen Rahmen für die Pflichtenstellung von Unternehmen in Bezug auf die Menschenrechte schaffen. Ziel sollte daher sein, ihren Status und die Rechtsverbindlichkeit innerhalb des UN Systems zu erhöhen.

Die bestehenden Investitionsabkommen sind bisher gerade nicht darauf ausgelegt, die Durchsetzung von Menschenrechts-, Sozial- und Umweltstandards im internationalen Kontext zu erreichen. Investitionsschutzabkommen sollten dahin gehend erweitert werden, dass außer den Rechten der Investoren auch ihre Pflichten zur Einhaltung und Förderung dieser Standards festgeschrieben werden. Dafür könnten die UN Normen den Bezugsrahmen stellen.

von Unternehmen in Bezug auf die Menschenrechte schaffen. Sie adressieren Unternehmen direkt, entlassen aber die Staaten nicht aus ihrer primären Verantwortung für die Respektierung der Menschenrechte. Es ist in erster Linie die Aufgabe der Staaten, die gesetzlichen Voraussetzungen zu schaffen, damit transnationale und andere Unternehmen die UN Normen einhalten. Diese gesetzlichen Voraussetzungen würden sich dann nicht nur auf das Territorium des jeweiligen Staates beziehen, sondern durch den Hintergrund der UN Normen auch auf die Unternehmensaktivitäten in anderen Ländern.

Bisher gibt es noch zu wenig Unterstützung von Seiten nationaler Regierungen und Unternehmerverbände, die UN Normen innerhalb des UN Systems zu verankern. Es wird daher einer umfangreichen und intensiven Lobbyarbeit von Menschenrechts-, Entwicklungs- und Umweltorganisationen auf nationaler und internationaler Ebene bedürfen, um den UN Normen zur internationalen Anerkennung zu verhelfen mit dem Ziel, ihren Status und die Rechtsverbindlichkeit innerhalb des UN Systems zu erhöhen.

Dass es gegenwärtig ungleich leichter ist, statt menschenrechtlicher oder ökologischer Pflichten, Rechte transnationaler Unternehmen international zu verankern, zeigt eine genauere Untersuchung bi- und multinationaler Investitionsabkommen. Dort werden unter anderem die Rechte von Investoren gegenüber Staaten festgeschrieben.

Die bestehenden Investitionsabkommen sind bisher gerade nicht darauf ausgelegt, die Durchsetzung von Menschenrechts-, Sozial- und Umweltstandards im internationalen Kontext zu erreichen. Investitionsschutzabkommen sollten deshalb dahingehend erweitert werden, dass außer den Rechten der Investoren auch ihre Pflichten zur Einhaltung und Förderung solcher Standards festgeschrieben werden. Auch dafür könnten die UN Normen einen Bezugsrahmen darstellen.

Allerdings geben Investitionsabkommen wichtige Hinweise, wie mögliche Verfahren und institutionelle Anbindungen zur Regelung der Pflichtenstellung von Unternehmen aussehen könnten. Bisher können Unternehmen in den sogenannten Investor-to-State-Verfahren ihre Rechte im Rahmen bilateraler Investitionsabkommen vor einem internationalen Schiedsgericht gegenüber Staaten einfordern. Die Frage ist, ob nicht ähnliche Verfahren erweitert um ein Beschwerde- bzw. Klagerecht von betroffenen Bürgerinnen und Bürgern die Pflichtenstellung von transnationalen Unternehmen regeln könnten.

Die dringend gebotene Pflichtenstellung von transnationalen Unternehmen ist zwar ein schwieriger, aber keinesfalls aussichtsloser Weg für die Sicherung arbeitsrechtlicher, ökologischer und menschenrechtlicher Standards. Ein konzertiertes Eintreten für die UN Normen und die konsequente Unterstützung bestehender Institutionen wie der ILO sind mögliche und vielversprechende Schritte.

Literatur

- Braithwaite, J. / Drahos, P. (2000): *Global Business Regulation*, Cambridge University Press, Cambridge / NewYork.
- Brühl, T. et al. (Hrsg.) (2004): *Unternehmen in der Weltpolitik, EINE Welt – Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden Bd.19*, Bonn.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2004a): *Übersicht über die deutschen Investitionsschutz- und Förderverträge*, Berlin, www.bmwa.bund.de.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2004b): *Deutscher Mustervertrag über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Kapitalanlagen*, Berlin.
- Commission for Environmental Cooperation (2004): *10 Years of North-American Environmental Cooperation – Report of the Review and Assessment Committee*, www.cec.org.
- Human Rights Watch (2001): *Trading away Rights – The Unfulfilled Promise of NAFTA's Labor Side Agreement*, www.hrw.org.
- International Institute for Sustainable Development (2004): *Investment and Sustainable Development – A Guide to the Use and Potential of International Investment Agreements*, Winnipeg/Canada, www.iisd.org.
- Muchlinski, P. T. (1999): *Multinational Enterprises and the Law*, Blackwell, London.
- United Nations Conference on Trade and Development (2003): *World Investment Report*, Genf.
- Public Citizen (2001): *NAFTA Chapter 11 Investor-to-State Cases: Bankrupting Democracy*.
- Richter, J. (2001): *Holding Corporations Accountable*, Zed Books, London.
- WEED (2004): *Bilaterale Investitionsabkommen und Investitions Garantien, Konzept, Kritik und Perspektiven*, Bonn / Berlin.
- Zangl, Bernhard / Zürn, Michael (2004): *Verrechtlichung – Baustein für Global Governance, EINE Welt, Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden*, Bonn.

Abkürzungsverzeichnis

ECOSOC	United Nations Economic and Social Council (Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen)
EMRK	Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EuGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
ICSID	International Centre for the Settlement of Investment Disputes (Internationales Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten)
IGH	Internationaler Gerichtshof
ILO	International Labour Organization (Internationale Arbeitsorganisation)
IMCO, seit 1982 IMO	Intergovernmental Maritime Consultative Organization; (Internationale Seeschifffahrts-Organisation)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights (Büro des UN Menschenrechtsbeauftragten)
TNC	Transnationale Konzerne (Transnationale Konzerne)
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development (UN Konferenz für Handel und Entwicklung)
UNCTC	United Nations Centre on Transnational Corporations (Zentrum für transnationale Unternehmen der Vereinten Nationen)