
2.1 Internationale Umweltstandards

Umweltschutz ist ein Kernbereich nachhaltiger Entwicklung und eine Voraussetzung für die Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaften und für die Lebenschancen nachfolgender Generationen. Viele Problembereiche des Umweltschutzes – solche zum Schutz von Hydrosphäre und Atmosphäre, von Boden und Biodiversität – haben daher in der letzten Zeit an Bedeutung und gestiegener Aufmerksamkeit gewonnen. Insbesondere der Klimawandel stellt ein gewaltiges Problem dar.²⁷ Es gibt daher heute eine Vielzahl internationaler Umweltabkommen und -normen, Selbstverpflichtungen von Unternehmen, Gütesiegel etc., die zu ihrer Bewältigung beitragen sollen, zwar zu einem großen Teil nur begrenzte Wirkung entfalten, aber doch auch nicht ohne Effekte sind. Sie sind eine Reaktion auf weltweit erhöhte Umweltbelastungen. Außerdem muss das internationale Recht eine Lücke ausfüllen, die dadurch entsteht, dass in vielen Entwicklungsregionen nach ihrer Einbeziehung in den Weltmarkt (noch) keine ausreichenden nationalen Umweltschutznormen existieren. Diese Normen und Standards sollen hier zunächst näher dargestellt werden, wobei auch auf Erfolge und Misserfolge eingegangen wird (siehe 2.1.1

-
- 27 Der UN-Sicherheitsrat hat in einem ungewöhnlichen Schritt am 20.7.2011 in einer präsidientiiellen Erklärung zum Klimawandel Stellung genommen und erklärt, dass die Erderwärmung eine Gefahr für den weltweiten Frieden sein kann: „Negative Folgen des Klimawandels könnten auf lange Sicht bereits bestehende Bedrohungen des Friedens und der Sicherheit in der Welt verschärfen“. Zu den zu erwartenden Kosten des Klimawandels vgl. den Stern-Report, „Stern Review on the Economics of Climate Change“, London 2006, summary of conclusions S. VI. In Zahlen könnte das nach Stern jetzt ca. 5 % des globalen BSP, abwartend bis zur Krise bis zu 20 % des globalen BSP – von 500 Mrd. €/ Jahr bis zu 2000 Mrd. €/ Jahr – bedeuten.

bis 2.1.3). In 2.1.4 wird dann zusammenfassend erörtert, wie wirksam sie sind. In einem besonderen Kapitel (2.1.5) wird am Beispiel der EU gezeigt, dass es auch relativ wirksame internationale Umwelt-Standards geben kann. Zum Schluss wird zusammenfassend Stellung dazu genommen, ob man bereits von der Existenz einer Weltumweltordnung ausgehen kann (2.1.6).

2.1.1 Internationale Umweltschutzabkommen

Internationale Umweltpolitik und internationale Umweltregulierungen gibt es seit etwa 40 Jahren – einige existieren noch länger. Sie beruhen auf einer gewissen internationalen Institutionalisierung von Problemlösungsmechanismen durch internationale Übereinkommen und Normensysteme, die sich oft im Zusammenhang mit Weltkonferenzen zu bestimmten Umweltproblemen herausgebildet haben. Dieser „Konferenzmechanismus“ (Simonis 2005: 319 ff.) hat zur Etablierung neuer internationaler Institutionen und Normen im Umweltbereich geführt.

In den Politikwissenschaften werden solche problembezogenen internationalen Institutionen mit ihren Regelungen und Verfahren auch „internationale Regime“ genannt.²⁸ Sie stellen auf Völkervertragsrecht basierende Normensysteme dar. Die Zahl internationaler Umweltkonventionen und auf sie gestützter Umweltregime ist in den vergangenen Jahren sehr gewachsen – Simonis spricht hier von einem „Raster von internationalen Umweltkonventionen und durch sie begründeter Umweltregime“, dass „kontinuierlich enger geworden“ ist (Simonis 2005: 329). Es kommt außerdem zunehmend zur Ausbildung von Ansätzen einer Art von internationalem Umwelt-Gewohnheitsrecht sowie einer Ausdifferenzierung und Verfestigung rechtswissenschaftlicher Lehrmeinungen und Rechtsprinzipien dazu (Albert 2002: 296). Die Entwicklung einer informierten, problembewussten und engagierten Öffentlichkeit kann diesen Prozess unterstützen und hat das in der Vergangenheit auch getan.

Es gibt keine exakten Angaben zur Zahl internationaler Umweltabkommen im Bereich des Umweltschutzes, aber Oberthür ging bereits vor gut 10 Jahren von etwa 200 bedeutsamen internationalen Vertragssystemen aus (Oberthür 2004: 119),

28 Zu den Merkmalen internationaler Umweltregime vgl. Simonis 2005: 330 sowie Pfister 2012. Sie entstehen u. a., „wenn zunehmend nationalstaatlich geteilte Interessen vorliegen oder ein breit geteiltes Verständnis über das Problem besteht, so dass es zur Internationalisierung eines vormals nationalen Politikfeldes kommt“ (Brunnengräber 2011: 21).

aktuell sollen es etwa 250 sein.²⁹ Zählt man bi-nationale Verträge hinzu, so wurden im Jahr 2000 mehr als 900 bi- und multinationale völkerrechtliche Verträge für grenzüberschreitende Umweltprobleme gezählt (WBGU 2000: 17) und inzwischen sogar über 1200 (so die aktuelle ECOLEX-Datenbank, www.ecolex.org). Alle diese Normen und Regelungen, die ihre Grundlage in internationalen Übereinkommen und völkerrechtlichen Verträgen, den Beschlüssen internationaler Organisationen und Konferenzen oder im Völkergewohnheitsrecht haben, bilden das Umweltvölkerrecht, das je nach Ausgestaltung (je nach dem, ob Sanktionsmechanismen und Kontrollinstanzen vorgesehen sind) mehr oder weniger verbindlichen Charakter hat.

2.1.1.1 Zentrale Internationale Umwelt-Übereinkommen

Im Folgenden soll zur Illustrierung von Entwicklung und Stand einer sich abzeichnenden „Weltumweltordnung“ eine Auswahl wichtiger internationaler Umweltschutzübereinkommen vorgestellt werden.³⁰ Zu ihnen gehören solche zum Schutz von Wasser, Luft, Boden, Klima, Biodiversität oder gefährdeten Regionen sowie zum umweltschonenden Umgang mit Abfall oder bestimmten gefährlichen Stoffen. Ihr völkerrechtliches Wirksamwerden ist davon abhängig, dass eine bestimmte Zahl von Ländern sie unterzeichnet und dann durch ihre Parlamente auch ratifiziert. Die meisten der internationalen Umweltübereinkommen existieren schon seit einiger Zeit.

Übereinkommen zum Schutz der Hydrosphäre haben etwa den Schutz grenzüberschreitender Binnengewässer oder den gegen die Meeresverschmutzung durch Schiffe zum Gegenstand. Wichtige Internationale Übereinkommen zum Schutz der Meere sind u. a.:

- Übereinkommen zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen (Helsinki 1992),³¹
- Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt durch Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe 1954 bzw. 1973/78 (International Convention for the Prevention

29 Eine Übersicht über eine große Zahl internationaler Umweltübereinkommen findet sich unter www.ecolex.org sowie unter <http://www.bmub.bund.de/themen/strategien-bilanzen-gesetze/gesetze-verordnungen/links-zu-internationalen-umweltuebereinkommen/> (Abruf 13.3.2017). Siehe auch die Aufzählung einer Auswahl von Weltumweltkonferenzen in Simonis 2005: 319. Neubauer zählte 2009 gut 100 internationale Umweltverträge i. e. S. (Neubauer 2009: 162).

30 Siehe Simonis 2005: 319 ff., (328), Breitmeier 2009: 153, 156 und Stede 1999: 456 ff.

31 siehe www.unece.org

of Pollution of the Sea by Oil, 1954 (Oilpol) bzw. Conventions on Maritime Pollution (MARPOL))³²,

- Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen und anderen Stoffen vom 29.12.1972 (Londonconvention),³³
- Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe und Luftfahrzeuge vom 15.2.1977 (BGBl. II, S. 165: 169).
- Außerdem gibt es verschiedene internationale Rahmenkonventionen für 18 Regionalmeere³⁴, etwa für die Barentssee, Nordsee, Ostsee, das schwarze Meer oder das Mittelmeer (Barcelonakonvention von 1976 und 1995, vgl. Breitmeier 2009: 159) sowie für Donau und Rhein. Vgl. auch das Übereinkommen über den Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebietes (Helsinki 1974, Neufassung Helsinki 1992).³⁵

Übereinkommen zum Schutz der Atmosphäre sind u. a.:

- Konvention über weiträumige grenzüberschreitende Luftverschmutzung in Europa (*Genfer Luftreinhalteübereinkommen*, Genf 1979 (Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution, LRTAP, siehe Details unter www.unece.org)³⁶;
- Wiener Konvention zum Schutz der Ozonschicht (1985) und das entsprechende *Montrealer Protokoll zum Schutz der Ozonschicht* von 1987 (Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer).³⁷ Letzteres wurde 1992 in Kopenhagen verabschiedet und verankerte ein FCKW-Verbot ab 1996.³⁸ Im Jahr 2009 erzielte es – als eines der wenigen internationalen Übereinkommen neben etwa der UN-Klimaschutzkonvention (1992) und dem Pariser Klimaabkommen von 2015 – die Unterzeichnung durch alle Staaten der Erde;³⁹
- UN-Klimarahmenkonvention (UN-Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, auch *Klimaschutzkonvention* genannt von 1992 (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC). Sie soll die globale Erwärmung verlangsamen sowie ihre Folgen mildern helfen und wurde von 194 Staaten unterzeichnet;⁴⁰

32 Siehe <http://www.imo.org/OurWork/Environment/PollutionPrevention/OilPollution/Pages/Background.aspx> (Abruf 13.3.2017).

33 Siehe die Fassung der Ersten Änderungsverordnung zum Londoner Meeresschutzübereinkommen vom 23.2.1983 in BGBl. II, S. 141 f., 151.

34 Siehe <http://www.unep.org/regionalseas/> (Abruf 13.3.2017).

35 www.helcom.fi (Abruf 13.3.2017).

36 Näheres in Breitmeier 2009: 156 und Oberthür 2007: 84 ff. Zur Umsetzung siehe 2.1.1.2 (a) Nr. (2).

37 http://ozone.unep.org/new_site/en/index.php (Abruf 13.3.2017), www.unep.org. Das Wiener Rahmenübereinkommen legte allgemeine Pflichten und Verfahrensweisen fest und wurde durch das Montrealer Protokoll von 1987 konkretisiert.

38 Gegen andere für die Ozonschicht schädliche Faktoren neben FCKW wurde bislang wenig unternommen, z. B. gegen den Flugverkehr. Letzterer soll aber demnächst evt. in den europäischen Emissionshandel einbezogen werden.

39 Näheres zur Umsetzung siehe 2.1.1.2 (a) Nr. (1).

40 Näheres unter <http://unfccc.int/2860.php> (Abruf 13.3.2017) sowie unter International Legal Materials (ILM 31 (1992), S. 851); der deutsche Text ist über das Bundes-Umwelt-

- *Kyoto-Protokoll* zur UN-Klimarahmenkonvention über Klimaänderungen. Es wurde auf der Konferenz der Vertragsstaaten 1997 in Kyoto erarbeitet und von 191 Staaten unterzeichnet.⁴¹ 2005 trat es nach Ratifizierung durch Russland in Kraft, nachdem es bereits vorher von 55 Staaten – darunter auch Australien, Kanada und Japan – ratifiziert worden war. Es legte fest, in welchem Umfang die Vertragsstaaten in der Periode von 2008 bis 2012 ihre CO₂ Emissionen im Vergleich zum Jahr 1990 vermindern sollten. Auch wichtige Schwellenländer wie China, Indien, Brasilien und Südafrika haben es ratifiziert.⁴² Für Entwicklungs- und Schwellenländer wurden allerdings keine Reduktionsziele festgelegt. Nach Auslaufen des Kyoto-Protokolls im Jahr 2012 einigte man sich auf der 18. UN-Klimakonferenz 2012 in Doha und Katar auf seine Fortsetzung („Kyoto II“) bis 2020. An der zweiten Verpflichtungsperiode nehmen 37 Staaten teil, u. a. die 28 EU-Länder sowie weitere europäische Staaten (darunter die Ukraine und Weißrussland) sowie Australien, die für ca. 11-13 Prozent des weltweiten CO₂-Ausstoßes verantwortlich sind – Russland, Kanada, Japan und Neuseeland erklärten ihren Austritt.
- Seither fanden verschiedene Folge-Klimakonferenzen statt, auf denen ein Nachfolge-Regime für das Kyoto-Protokoll ausgehandelt werden sollte. Auf der Klima-Konferenz von Dez. 2015 in Paris haben die anwesenden 194 Staaten in einem völkerrechtlichen Vertrag (dem *Pariser Abkommen* bzw. Paris Agreement⁴³) das Ziel festgeschrieben, sich dafür einzusetzen, dass die globale durchschnittliche Erwärmung der Erdatmosphäre unter 2 Grad Celsius im Vergleich zur vorindustriellen Zeit gehalten wird und möglichst 1,5 Grad nicht übersteigt.⁴⁴ Alle Staaten müssen die dazu geplanten Anstrengungen veröffentlichen und dürfen ihre Ziele im Lauf der Zeit nicht abschwächen. Industrieländer sind verpflichtet, Entwicklungsländer dabei finanziell zu unterstützen, Schwellenländer sind ebenfalls dazu aufgerufen. Ab 2020 sollen für die Entwicklungsländer jährlich mindestens 100 Mrd. Dollar zur Verfügung stehen. Die Fortschritte beim Klimaschutz sollen alle 5 Jahre (erstmal 2023) überprüft werden, gegebenenfalls soll nachgesteuert, d. h. die Bemühungen der Länder verstärkt werden. Dass jetzt ein so relativ anspruchsvolles

ministerium zugänglich. Als Ziel der Klimakonvention wird in Art. 2 festgelegt, „die Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf einem Niveau zu erreichen, auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird.“

- 41 Näheres siehe http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php (Abruf 13.3.2017). Zur Umsetzung siehe 2.1.1.2 (a) Nr. 4.
- 42 Nachdem die US-Regierung das Protokoll unter Präsident Clinton unterzeichnet (aber noch nicht ratifiziert) hatte, nahm Präsident G. W. Bush 2001 die Unterzeichnung wieder zurück. Präsident Obama setzte auf einen komplett neuen Vertrag, wie er jetzt mit dem Pariser Abkommen vorliegt.
- 43 21st Conference of the Parties („COP“) to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Der Vertragstext ist unter http://unfccc.int/meetings/paris_nov_2015/session/9057/php/view/documents.php (Abruf 13.2.2017) einsehbar.
- 44 Zur Eröffnung waren 151 Staatschefs anwesend, an ihr nahmen etwa 10 000 Amtsträger und 3000 Journalisten teil. Die sonst immer sehr große Zahl von Teilnehmern aus der Zivilgesellschaft/NGOs war diesmal wegen der vorherigen schweren Terroranschläge in Paris drastisch reduziert worden.

Klimaabkommen abgeschlossen wurde, liegt u. a. daran, dass China entschiedene Schritte zum Klimaschutz unternimmt, die USA zum Teil auf ihre Bremserrolle verzichteten und selbst Indien erste Schritten zu einem ambitionierteren Klimaschutz einleiten will. Das Abkommen trat im Okt. 2016 in Kraft, als mehr als 55 Staaten, die für mindestens 55 % der globalen Treibgasemissionen verantwortlich sind, es ratifiziert hatten. Das war im Okt. 2016 der Fall.⁴⁵ Wie erfolgreich es ist sein wird, hängt von seiner tatsächlichen Umsetzung ab. Im Juli 2017 traten die USA wieder aus dem Abkommen aus.

Übereinkommen zu Artenschutz/Biodiversität:

Es gibt eine Vielzahl internationaler Regime und Übereinkommen, welche Ökosysteme und einzelne Arten schützen sollen, so u. a. das

- Übereinkommen zum Schutz von Feuchtgebieten (Ramsar Convention on Wetlands von 1971, inzwischen von 169 Staaten unterzeichnet;⁴⁶
- Übereinkommen über den Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen, sog. *Washingtoner Artenschutzübereinkommen* von 1973 (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, *CITES*), das den Handel mit in ihrem Überleben bedrohten oder gefährdeten (und in entsprechende Listen aufgenommenen) Arten unter Kontrolle stellt und beschränkt.⁴⁷ Es wurde inzwischen von 181 Staaten unterzeichnet. Die 16. Vertragsstaatenkonferenz fand im März 2013 in Bangkok statt, dabei wurden mehr als 200 Arten neu in den Schutz des Abkommens aufgenommen;
- die Konvention über die biologische Artenvielfalt (sog. *Biodiversitätsübereinkommen*, Convention on Biological Diversity, *CBD* von 1992, welche auf der Konferenz von Rio verabschiedet wurde und 1993 in Kraft trat⁴⁸). Dieser Vertrag soll die biologische Vielfalt schützen helfen, aber den Staaten wird darin u. a. auch das Recht am Genmaterial (genetische Ressourcen) auf ihrem Territorium zugestanden, welches bislang de facto Gemeineigentum war (Biermann und Pattberg 2004: 180). 194 Staaten sind Vertragspartner der CBD-Konvention, unterzeichnet wurde sie von 183 Staaten.⁴⁹
- Im April 2012 wurde der Weltbiodiversitätsrat (Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, IPBES) als UN-Organisation gegründet, der ähnlich wie der Weltklimarat IPCC (dazu Anm. 73) die wissenschaftliche Politikberatung zur Aufgabe hat. Er soll der Politik fundierte Handlungsoptionen zu Schutz und

45 Ratifiziert wurde das Abkommen inzwischen von den Vereinigten Staaten, China, Indien, der EU und Deutschland. Kleine Inselstaaten haben dies bereits früh getan. Damit trat das Abkommen bereits früher, als geplant in Kraft (nicht erst 2020).

46 „Übereinkommen über den Schutz von Feuchtgebieten, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Wattvögel, von internationaler Bedeutung“ (Ramsar Convention on Wetlands of International Importance, Especially as Waterfowl Habitat, siehe <http://www.ramsar.org/> Abruf 13.3.2017). Deutschland trat 1976 bei.

47 Näheres unter <http://www.cites.org/> sowie zur Umsetzung unter 2.1.1.2 (3).

48 Siehe <https://www.cbd.int/> (Abruf 13.3.2017). Der deutsche Text ist über das Bundes-Umweltministerium zugänglich. Siehe auch Just u. a. 2010: 30.

49 <https://www.cbd.int/information/parties.shtml> (Abruf 9.9.2015), siehe auch Strasser und Redl 2010: 77.

nachhaltiger Nutzung der Biologischen Vielfalt und der Ökosystemdienstleistungen zur Verfügung stellen und dazu u. a. Informationen über den Zustand und die Entwicklung der biologischen Vielfalt liefern. Inzwischen hat der IPBES 124 Länder als Mitglieder. Er wird vom Umweltprogramm der UN (UNEP) verwaltet und hat im August 2014 ein Sekretariat in Bonn eröffnet;⁵⁰

- das „*Cartagena-Protokoll*“ zum Biodiversitätsübereinkommen von 2000 soll den grenzüberschreitenden Handel mit gentechnisch veränderten Lebewesen regeln. Es zielt auf den Schutz vor Gefahren durch gentechnisch veränderte Organismen.⁵¹ 170 Staaten sind Vertragspartner;
- das Übereinkommen zur Bewirtschaftung der Fischereiressourcen im Südpazifik (South Pacific Fisheries Forum Agency Convention, 1979), Übereinkommen zur Bewirtschaftung und zum Schutz von Thunfischen im Atlantik (Internationale Konvention zur Erhaltung der Thunfischbestände im Atlantik, ICCAT von 1966), im Indischen Ozean, im Ostpazifik (1966) sowie für den Walfang (Konvention zur Regelung des Walfangs, ICRW⁵² aus dem Jahr 1946 mit 90 Mitgliedstaaten);
- das Internationale *Tropenholz-Übereinkommen* (International Tropical Timber Agreement, ITTA von 1983).⁵³ Es soll einen nachhaltigen Handel mit Tropenholz sicherstellen und damit auch die Berücksichtigung von Umweltschutz beim Einschlag von Tropenholz für den internationalen Handel.

Übereinkommen zum Schutz des Bodens und gefährdeter Regionen sind u. a.:

- das Übereinkommen zur Bekämpfung der Wüstenbildung von 1994 – *Pariser Wüstenkonvention* (UNCCD),⁵⁴
- der *Antarktisvertrag* von 1959, in dem die Antarktis zum Naturreservat erklärt und der kommerzielle Bergbau für 50 Jahre verboten wird (siehe auch das ergänzende Umweltschutzprotokoll zum Antarktisvertrag von 1991),⁵⁵
- das Übereinkommen zum Schutz der Alpen (*Alpenkonvention* 1991),⁵⁶
- die *Walderklärung* zum Schutz der Wälder von 1992 (Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of all Types of Forests) zur Aufgabe nachhaltiger Forstwirtschaft.⁵⁷

50 Der erste Bericht des IPBES erschien im Frühjahr 2016. Er widmet sich den sog. Pollinators (Bestäubern), siehe <http://www.ipbes.net/> (Abruf 13.3.2017).

51 Vgl. <https://bch.cbd.int/protocol/> (Abruf 13.3.2017).

52 <http://iwc.int/commission/members.htm> (Abruf 13.3.2017).

53 http://www.umweltrecht.de/recht/eu/05_09/07_0648ugs.htm (Abruf 13.3.2017).

54 www.unccd.int (abruf 13.3.2017).

55 <http://www.ats.aq/e/ats.htm> (Abruf 13.3.2017) sowie Protocol of Environment Protection to the Antarctic Treaty, Madrid 1991.

56 www.alpconv.org/de/convention/ (Abruf 13.3.2017).

57 <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-3annex3.htm> (Abruf 13.3.2017) sowie https://www.nachhaltigkeit.info/artikel/walddeklaration_772.htm (Abruf 13.3.2017) und International Legal Materials (ILM) 31, 1992, S. 882. Dt. Text über

Ein Übereinkommen zum Umgang mit und Schutz vor Abfällen ist u. a.:

- das *Basler Übereinkommen* über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung (1989, Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal⁵⁸). Ihm sind z. Zt. ca. 170 Staaten sowie die EU beigetreten. Es wurde ein „total ban“ vereinbart, der den Export gefährlicher Abfälle aus den Industrieländern vor allem in die Entwicklungsländer untersagt. Aber beim Vollzug gibt es Probleme u. a. weil z. T. ungeklärt ist, welche Abfälle als gefährlich einzustufen sind (Stede 1999: 458).

Übereinkommen zum Umgang mit und Schutz vor bestimmten gefährlichen Stoffen sind:

- die *Quecksilber-Konvention* bzw. das *Minamata-Übereinkommen* aus dem Jahr 2013 (Minamata Convention on Mercury⁵⁹) zur Reduktion der Emissionen von Quecksilber und der Gefahren durch seine Produktion und Verwendung. Es ist von 128 Staaten unterzeichnet worden, aber z. Zt. noch nicht durch eine ausreichende Zahl von Staaten (mindestens 50) ratifiziert; im Sept. 2015 waren es erst 13, sodass es noch nicht völkerrechtlich verbindlich ist. Das wird vermutlich erst in 3-4 Jahren der Fall sein;⁶⁰
- das Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe zur Beendigung oder Einschränkung der Produktion, Verwendung und Freisetzung von persistenten organischen Schadstoffen (Persistent Organic Pollutants“, POPs) von 2001, in Kraft seit 2004.⁶¹

Bundes-Umweltministerium); siehe auch den Abschnitt „Die Walderklärung“ unter <http://www.unric.org/html/german/entwicklung/rio5/zukunft.htm> (Abruf 13.3.2017).

58 siehe <http://www.basel.int/> (Abruf 13.3.2017) sowie <http://www.ecolex.org/> oder BT-Drucksache 12/5278.

59 www.mercuryconvention.org (Abruf 13.3.2017).

60 Mittelfristig soll es ein weltweites Verbot von vielen quecksilberhaltigen Produkten geben, so soll es ab 2020 nicht mehr in Batterien, elektronischen Bausteinen (in Computern, Notebooks, Beamern, Scannern) und Energiesparlampen, Thermometern und Blutdruckmessern, Kosmetika und Seife zugelassen sein. Darüber hinaus wird die Behandlung des Quecksilber als Abfall und bei der Lagerung geregelt sowie der Schutz der Arbeiter beim kleinformatigen Goldbergbau. Dagegen konnten wegen des Widerstands vor allem von China und Indien keine verbindlichen Reduktionsziele für die Emission von Quecksilber bei der Kohleverfeuerung und bei anderen industriellen Verfahren festgelegt werden. Die Konvention sieht nur vor, dass Betreiber neuer Anlagen dabei „die bestmögliche Technologie“ verwenden sollen. Das Übereinkommen enthält auch Regelungen zur Einrichtung eines Überprüfungsausschusses, der die Umsetzung und Einhaltung der Konvention überwachen soll. Ab Zeitpunkt der Ratifizierung dürfen keine neuen Quecksilberminen eröffnet werden. Die Finanzierung der Umsetzung ist noch nicht gesichert. Trotz prinzipieller Zustimmung zur Konvention gibt es auch Kritik: die Überprüfung der Einhaltung (z. B. Kontrolle der Emissionen) sei zu schwach.

61 <http://www.umweltbundesamt.de/themen/chemikalien/chemikalien-management/stockholm-konvention> (Abruf 13.3.2017).

Übereinkommen zu Verfahrensregeln in diesem Kontext sind u. a.:

- das Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Zusammenhang (Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, Espoo-Convention 1991)⁶²
- das Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten – „*Århus-Übereinkommen*“, UN/ECE Aarhus 1998 (Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Aarhus convention).⁶³

2.1.1.2 Zur Umsetzung internationaler Umweltschutzabkommen

Die internationalen Umweltschutzregelungen umfassen oft auch Instrumente zu ihrer Umsetzung sowie Elemente justizieller Verfahren. Zu diesen Instrumenten gehören vor allem *Einhaltungsverfahren*, die z. B. Berichtspflichten, Verwarnungen oder die Suspendierung von Rechten vorsehen, *Konfliktschlichtungsverfahren* – etwa der WTO, soweit die Konflikte auch Umweltprobleme betreffen (vgl. 2.3.3.1), *finanzielle Anreize und Hilfen*⁶⁴ sowie *Verfahrensregeln*.⁶⁵ Dazu kommen als indirekt wirkende „Instrumente“ etwa öffentliches Anprangern (naming and shaming) bei Verletzung von eingegangenen Umweltschutzverpflichtungen, das Erringen von Wettbewerbsvorteilen bei umweltgerechtem Verhalten durch Imagegewinn bei Verbrauchern, Beratung und Expertise oder die Steuerung durch UNO-Netzwerke (Lütz 2005: 111 ff., 137 ff.).

Oberstes Organ für die Umsetzung der Abkommen ist in der Regel die Versammlung der Mitgliedsländer, die ein Abkommen unterzeichnet haben (Conference of Parties, COP). Ihnen arbeiten andere Organe zu, so wissenschaftliche Gremien wie das IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) im Klimabereich, Beratungsorgane zu Monitoring und Evaluation der von den Ländern zur Umsetzung ergriffenen Maßnahmen, Durchführungs- und Einhaltungsausschüsse zur Überprüfung vor allem von Problemfällen (falls die Evaluation negative Resultate

62 Siehe https://www.bmlfuw.gv.at/umwelt/betriebl_umweltschutz_uvp/uvp/espookonv.html (Abruf 13.3.2017) sowie <http://www.unece.org/env/eia/welcome.html> (Abruf 13.3.2017).

63 <http://www.aarhus-konvention.de> (Abruf 13.3.2017).

64 Vgl. als Beispiel die Regelung zur Unterstützung von Entwicklungsländern bei der Vermeidung von FCKW gemäß Abkommen von Montreal durch die Globale Umweltfazilität (Global Environment Facility, GEF, Näheres s. u.).

65 Die Übereinkommen sehen i. d. R. vor, dass die Unterzeichnerstaaten die in der Erklärung enthaltenen Verpflichtungen durch entsprechende nationale Aktionspläne umzusetzen haben, allerdings ohne starke Sanktionen bei Verstoß gegen die Verpflichtung vorzuhalten.

erbringt) und Sekretariate zur Unterstützung der Arbeit der Vertragsstaaten und des Berichtswesens sowie für die allgemeinen Geschäfte der Vertragsstaatenkonferenzen zwischen ihren Sitzungen (Vorbereitung der Sitzungen der Vertragsstaatenkonferenz oder anderer Gremien, Informationsaustausch etc.). Da inzwischen oft mehr als 160 Staaten die Übereinkommen unterzeichnet haben, ergibt sich auch auf ihrer Seite eine Vielzahl von Organisationen und Personen, die sich mit Problemen des globalen Umweltschutzes beschäftigen, z. B. die jeweiligen Länderberichte zur Umsetzung der Abkommen erarbeiten. Wichtige internationale Umweltorganisationen sind etwa das Umweltprogramm der UN (United Nations Environment Programme, UNEP, siehe www.unep.org) und die 2012 ins Leben gerufene Umweltversammlung (United Nations Environment Assembly, UNEA, siehe www.unep.org/unea/), die 2014 ihre Arbeit aufgenommen hat.

Letztlich müssen die internationalen Abkommen von den Nationalstaaten umgesetzt werden, weil es keine internationale Exekutive gibt (es sei denn, sie wird ausnahmsweise vom UN-Sicherheitsrat eingerichtet).⁶⁶ Im Folgenden werden mit den „Einhaltungsverfahren“ beispielhaft Instrumente vorgestellt, die eine Art Verrechtlichung von Umsetzungsverfahren bedeuten und eine gewisse Verbindlichkeit beanspruchen (dazu Oberthür 2004: 120 ff.).

Vier solcher (gerichtsähnlichen) Einhaltungsverfahren sollen hier beispielhaft vorgestellt werden, nämlich

- das Montrealer Protokoll zum Schutz der Ozonschicht,
- die Schadstoffprotokolle des Genfer Luftreinhalteabkommens,
- das Washingtoner Artenschutzübereinkommen bzw. das Cartagena-Protokoll zur Sicherung der biologischen Vielfalt,
- das Kyoto-Protokoll zum Klimaschutz.⁶⁷

66 Als Mechanismus der Verbreitung von Umweltpolitik-Innovationen kommt auch „Diffusion“ in Betracht (Busch und Jörgens 2007: 200 ff.). Damit soll deutlich gemacht werden, dass im internationalen System auch oft informationelle Einflussnahmen auf die Politik eines Landes zu verzeichnen sind, durch direkte Kommunikation, Interaktion und Austausch von Erfahrungen oder durch internationale Organisationen, Experten- oder Politiknetzwerke und informelle „Kanäle“. Der Einfluss wird dabei i. d. R. freiwillig akzeptiert, nicht aufgrund formaler oder vertraglicher Verpflichtungen. Umwelt-Innovationen lassen sich aber meist nur unproblematisch verbreiten, wenn sie in keinem intensiveren Konflikt mit anderen Interessen stehen, also nur aus sehr unverbindlichen Programmen oder Anregungen bestehen und sehr „weiche“ Folgen haben.

67 Obwohl dies Übereinkommen nur noch bis 2020 Gültigkeit und geringe Wirksamkeit hat und in Form des Pariser Abkommens (2015/2016) schon ein Nachfolge-mechanismus

Weitere finden sich etwa im Baseler Übereinkommen über die grenzüberschreitende Verbringung von gefährlichen Abfällen, andere sind in Vorbereitung.

Montrealer Protokoll zum Schutz der Ozonschicht

Das Einhaltungsverfahren zum *Montrealer Protokoll* von 1987 hat sozusagen das Muster für die anderen Einhaltungsverfahren abgegeben. Ihr wesentlicher Bestandteil ist ein mit quasi-richterlicher Funktion und Unabhängigkeit ausgestatteter Ausschuss („Einhaltungsausschuss“ bzw. „Implementation Committee“) für Fragen der Rechtsprechung und Rechtsdurchsetzung. Er besteht in der Regel aus 10 nach regionalen Gesichtspunkten (mit dem Ziel angemessener Vertretung aller Regionen) ausgesuchten Mitgliedern, die allerdings oft Regierungsangestellte und somit in ihrer Urteilsbildung evt. doch nicht ganz frei sind. Angehörige beklagter Staaten dürfen an der entsprechenden Entscheidung nicht beteiligt sein. Der Ausschuss verabschiedet Empfehlungen an die Vertragsstaatenkonferenz (Conference of the Parties, COP).⁶⁸

Das „Montrealer Abkommen“ zum Schutz der Ozonschicht ist das Beispiel eines erfolgreichen internationalen Abkommens. Das resultiert vor allem aus dem verbreiteten Bewusstsein der hohen Gefährdung der Ozonschicht und der Gefahren, die sich daraus für die Gesundheit der Menschen ergeben (Risiko von Hautkrebs). In Industrieländern dürfen FCKW seit 1996 und Halone seit 1994 nicht mehr hergestellt werden. Für Entwicklungsländer galt diese Regelung ab 2006 bzw. 2004.⁶⁹ Inzwischen ist der Eintrag von die Ozonschicht schädigenden Stoffen um 98 % vermindert worden und das sog. Ozonloch wird wieder kleiner.

Um die Entwicklungsländer zur Teilnahme am Abkommen zu bewegen, beschlossen die Industrieländer, sie bei der Erfüllung ihrer entsprechenden Verpflichtungen (Umstellung auf FCKW-freie Technologien und Ersatzstoffe) finanziell und technologisch zu unterstützen. Dazu wurden staatliche Fördermittel eingesetzt und ein von den Industriestaaten finanzierter internationaler Hilfsfonds (der Multilaterale Ozonfond) eingerichtet, der bis 2012 mehr als 6800 Projekte mit mehr als 2,8 Mrd. US \$ förderte (Deutschland trägt als drittgrößter Beitragszahler ca. 12 % der Kosten). Außerdem kommen hier Mittel der 1992 im Rahmen des Weltgipfels von

mus besteht, bleibt es als Beispiel eines relativ anspruchsvollen Einhaltungsverfahrens trotzdem interessant.

68 vgl. ausführlicher Oberthür 2007: 82 ff.; Näheres zur Organisation der Arbeit u. a. durch das Ozon-Sekretariat und weiterer Einrichtungen unter <https://ozone.unep.org/> (Abruf 12.3.2017).

69 Die chinesische FCKW-Produktion sollte im Jahr 2013 eingefroren und bis 2030 völlig eingestellt werden.

Rio zur Unterstützung von Entwicklungsländern beim Umweltschutz geschaffenen Globalen Umweltfazilität (Global Environment Facility, GEF⁷⁰) zum Einsatz.

Die Wirksamkeit des Montreal-Protokoll beruht vor allem auf der Einführung eines Rechtsdurchsetzungsmechanismus, der auf einem Berichtssystem aufbaut. Seit der Kopenhagener Vertragsstaatenkonferenz von 1992 gibt es einen – gleichmäßig aus Vertretern von Industrie- und Entwicklungsländern zusammengesetzten – Einhaltungsausschuss. Dieser überprüft die nationalen Reports, in denen die einzelnen Staaten darlegen, wie ihre faktische Situation jeweils ist (Daten über Produktion, Einfuhr und Ausfuhr von FCKW, vgl. Art. 7 des Protokolls, Bewertung der Regulationsmaßnahmen, vgl. Art 2 und 6) und welche politischen Maßnahmen zur Einhaltung des Montrealer Protokolls eingeleitet wurden. Bei Verletzung der eingegangenen Verpflichtungen legt er in einem Bericht an die Vertragsstaatenkonferenz Empfehlungen über zu ergreifende Maßnahmen vor, die zu vertragskonformem Verhalten des vertragsuntreuen Staates führen sollen. Hierzu gehören finanzielle und technische Hilfen, aber auch förmliche Mahnungen und Verwarnungen sowie letztlich auch Zwangsmaßnahmen, wie z. B. Suspendierung von Rechten aus der Mitgliedschaft im Montreal-Protokoll, Einstellung technischer Hilfen oder Verbot des Handels mit ozonschädlichen Stoffen. Insgesamt setzt der Durchsetzungsmechanismus aber eher auf kooperative Prozesse (Brühl und Neyer 2008: 204).

Der Einhaltungsausschuss beschränkte sich anfangs vor allem auf die Kritik unzureichender Berichterstattung vieler Vertragsstaaten und kümmerte sich insbesondere um die Staaten, die keinen Report abgegeben hatten (indirekte Form der Sanktionierung durch „naming and shaming“). Ab etwa 1995 ergriff er auch weitergehende Maßnahmen, einerseits durch Erhöhung der notwendigen Finanzmittel und andererseits durch Verhängung von Sanktionen gegen vertragsbrüchige Staaten (wie Handelsbeschränkungen im Hinblick auf ozonschädliche Substanzen, a. a. O.: 204 f.). Das Einhaltungsverfahren zum Montrealer Protokoll gilt als recht erfolgreich, weil alle wichtigen Verstöße gegen Reduktionspflichten (auch gegen Berichtspflichten) in diesen Verfahren behandelt werden. Seine Entscheidungen

70 Ihr sind inzwischen über 180 Länder beigetreten. Ihre Träger sind die Weltbank, das United Nations Environment Programme (UNEP) und das United Nations Development Programme (UNDP) (Lütz 2005: 144). Bislang wurden der GEF von den Geberländern etwa 14,5 Mrd. US-Dollar zur Verfügung gestellt, die sie für etwa 4000 Projekte in 183 Ländern einsetzte. Durch diese Gelder wurden insgesamt etwa 75 Mrd. US-Dollar an Ko-Finanzierung gewonnen, wodurch die GEF zu einem wichtigen Akteur für Projekte des internationalen Umweltschutzes (z. B. des Klima- und des Biodiversitätsschutzes) und der Entwicklungszusammenarbeit wurde. Siehe zum GEF <http://www.thegef.org/gef/> (Abruf 13.3.2017). Dort findet sich auch eine Liste der an der Finanzierung beteiligten internationalen Entwicklungsbanken. Siehe auch Brühl und Rosert 2014: 336 ff.

haben eine hohe Akzeptanz und die Durchsetzungsmechanismen greifen. Die hohe Verfahrenszahl ergibt sich daraus, dass der Einhaltungsausschuss selbstständig über Einleitung und Durchführung von Verfahren entscheiden kann und auf vielfältige Weise Informationen und Hinweise zu Vertragsbrüchen erhält – auch von NGO's (a. a. O.).

Die Verfahren haben hohe Akzeptanz bei Betroffenen, weil die Praxis der Verfahren als fair empfunden wird (Beteiligung, Anhörung der beklagten Staaten etc). Und auch die Durchsetzung der Entscheidungen gelingt in der Regel, weil finanzielle Hilfen, aber auch Druck- und Sanktionsmittel zur Verfügung stehen. Den vertragsbrüchigen Staaten kann Hilfe beim Entwickeln eines Aktionsplans zur Herstellung der Vertragstreue angeboten werden, ihnen kann aber auch der Handel mit ozonzerstörenden Stoffen untersagt werden und finanzielle Hilfen können davon abhängig gemacht werden, dass die Entscheidungen umgesetzt werden. Die Mittel von „Zuckerbrot und Peitsche“ waren „der Schlüssel zum Erfolg“ (Oberthür 2007: 84). Das Montrealer Protokoll resultierte letztlich in einem rechtsverbindlichen Plan für den Ausstieg aus den die Ozonschicht gefährdenden Stoffe, der einerseits sukzessive verschärft wurde und andererseits den Entwicklungsländern durch spezielle Bedingungen – u. a. Aufschieben der allgemeinen Reduktionspflichten um 10 Jahre sowie technische und finanzielle Hilfen – ermöglichte, ihren Beitrag zum Schutz der Ozonschicht zu leisten.

Genfer Luftreinhalteübereinkommen

Das *Genfer Luftreinhalteübereinkommen* von 1979 bildet die Grundlage für die Bekämpfung der allgemeinen Luftverschmutzung und soll zusammen mit später erlassenen Schadstoffprotokollen für bestimmte Stoffe (wie SO₂, NO_x, leichtflüchtige und langlebige organische Verbindungen, Ammoniak, Schwermetalle und Schwefel) die Emission von Luftschadstoffen begrenzen.

Im Jahr 1997 wurde ein Einhaltungsausschuss institutionalisiert, der aus acht für zwei Jahre gewählten Vertretern der Vertragsstaaten besteht. Der Ausschuss erarbeitet vor dem Hintergrund der ihm zugänglichen Informationen über Verletzungen des Übereinkommens Empfehlungen, die der Vertragsstaatenkonferenz vorgelegt werden. Das Verfahren zur Verfolgung von Verstößen gegen dies Abkommen ähnelt dem des Montrealer Übereinkommen (quasi-richterliche Funktion und Unabhängigkeit des Einhaltungsausschusses, geregeltes Verfahren mit Verfahrensgarantien).

In der Vergangenheit sind wichtige Vertragsverletzungen zum Gegenstand der Verfahren vor dem Ausschuss geworden, so etwa Vertragsverstöße von Norwegen und Spanien (Oberthür 2007: 85). Da die jeweiligen Problemsituationen recht transparent sind, weil Daten über die Emission von Luftschadstoffen relativ gut aus anderen Daten, wie Brennstoffverbrauch und Stand der Technik ablesbar

sind, haben Entscheidungen des Einhaltungsausschusses einerseits eine gewisse Akzeptanz. Aber anders als beim Montrealer Protokoll ist die Umsetzung des Genfer Übereinkommen und entsprechender Entscheidungen schwieriger, weil es keine wirklichen Finanzhilfen bereitstellt und auch keine Sanktionen vorsieht. Finanzhilfen wären aber für eine Reihe von ärmeren Vertragsstaaten wichtig, da die notwendigen Maßnahmen zur Verringerung von Schadstoffemissionen oft teure Investitionen bedingen. Das Genfer Übereinkommen ist daher auch als „zahnloser Tiger“ bezeichnet worden (a. a. O.).

Unter diesen Umständen haben vertragsbrüchige Staaten häufig Entscheidungen, Forderungen und Anregungen des Einhaltungsausschusses ignoriert und weder ihre Aktionspläne verbessert noch mehr Informationen zur Verfügung gestellt.

Washingtoner Artenschutzübereinkommen

Die Einhaltung des *Washingtoner Artenschutzübereinkommen* (CITES) aus dem Jahr 1973 soll von einem Sekretariat und einem Ständigen Ausschuss gesichert werden (Art XIII CITES). Der Ausschuss ist zwischen den – alle zwei Jahre tagenden – Vertragsstaatenkonferenzen das höchste Entscheidungsorgan. Er setzt sich aus 14 Mitgliedern aus fünf Kontinenten zusammen. Einen speziellen Einhaltungsausschuss gibt es nicht. Bei Umsetzungsdefiziten bemüht sich das Sekretariat in einem ersten Schritt, das Problem in Kooperation mit dem jeweiligen Land zu lösen. Es kann dazu auch technische Hilfen koordinieren. Falls dies keinen Erfolg bringt, schaltet das Sekretariat den Ständigen Ausschuss ein, der Empfehlungen, darunter auch Handelssanktionen aussprechen kann (Art. XIV CITES). Auch nicht-staatliche Akteure (NGO's) können sich an das Sekretariat wenden und wurden zur Hauptquelle von Informationen über Vertragsverstöße und damit zu wichtigen Impulsgebern für entsprechende Verfahren, da es von staatlicher Seite nur wenig Ansätze dazu gab (Oberthür 2007: 81).

Die Verfolgung von Verletzungen des Übereinkommens war lange sehr unvollkommen, weil es nur eine lückenhafte Kontrolle gab. Das zeigt auch die geringe Zahl früher eingeleiteter Verfahren. Insgesamt gab es wenige Berichte des Sekretariats an die Vertragsstaatenkonferenz über Verdachtsfälle. Die Umsetzung des Übereinkommens stieß auf Probleme, die sich u. a. aus zu wenig und vage entwickelten Entscheidungskriterien dafür ergaben, wann Vertragsstaaten gegen das Abkommen verstoßen haben und das Sekretariat ein Verfahren in Gang zu setzen hat. Wegen der geringen Anzahl eingeleiteter Verfahren konnten wiederum nur wenige Erfahrungen gesammelt und Kriterien entwickelt werden. Ungenaue Entscheidungskriterien führten dann zu Spielräumen des Sekretariats und betroffene Länder konnten Einfluss darauf zu nehmen versuchen, ob es ein Verfahren in Gang setzt. Im Ständigen Ausschuss gab es darüber hinaus politische Rücksichtnahmen,

insbesondere gegenüber mächtigen Staaten, wie – trotz vielfach problematischen Verhaltens – gegenüber Japan sowie den Mitgliedsländern des Ständigen Ausschusses (a. a. O.).

Das Handeln von Sekretariat und Ständigem Ausschuss wurde in der Vergangenheit daher häufig wegen der unzureichenden Kriterien für Verstöße gegen das Abkommen kritisiert. Es gab auch Korruptionsvorwürfe gegen das Sekretariat. Inzwischen versuchen die Vertragsstaaten verstärkt, durch genauere Kodifizierung für einheitliche Entscheidungskriterien und für mehr Transparenz und „Rechtssicherheit“ zu sorgen. Da jetzt grundsätzlich alle Staaten der Überprüfung unterliegen, wurde auch der Entscheidungsspielraum des Sekretariats begrenzt (a. a. O.). Die EU und auch Deutschland stellen Maßnahmen zur Umsetzung des CITES bereit.

Der Ständige Ausschuss hat in der jüngeren Vergangenheit verschiedentlich Handelssanktionen gegen bestimmte Problemländer empfohlen, die dann in Kooperation mit den Vertragsstaaten auch gegen einflussreichere Länder wie Italien verhängt wurden und in der Regel zur Rückkehr des betreffenden Landes zur Vertragstreue geführt haben.⁷¹ Trotz aller Mängel entfaltet das CITES Wirkungen, weil es zur Unterbindung zumindest eines wesentlichen Teils des Handels mit gefährdeten und geschützten Arten und somit zu deren Schutz beiträgt. Die Bilanz des CITES weist daher Erfolge aber auch Misserfolge auf. Ohne den Schutz durch CITES wären manche Arten vermutlich bereits ausgestorben.⁷²

UN-Klimarahmenkonvention, Kyoto-Protokoll und UN-Klimaabkommen von Paris

Die UN-Klimapolitik wird von der UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) und vom Pariser Klimaabkommen aus dem Jahr 2015 und Folgeabkommen geregelt. Das Kyoto-Protokoll, das bis 2020 gelten soll, wird vom Pariser Abkommen (mit zum Teil

71 Vgl. den Bericht über die 16. CITES-Konferenz in Bangkok, die als großer Erfolg für den Artenschutz angesehen wurde (<https://web.archive.org/web/20130602085517/http://www.wwf.de/2013/maerz/historische-ergebnisse-in-bangkok/bl/1/listid/14365/backpid/124/>, Abruf 13.3.2017). Auch die jüngste Artenschutzkonferenz im Okt. 2016 in Johannesburg, auf der 182 Staaten vertreten waren, wird als Erfolg für den Artenschutz bezeichnet, u. a. weil sie das Ende legaler Märkte für Elfenbein beschlossen hat (siehe <https://www.cites.org/>, Abruf am 4.10.2016).

72 Siehe dazu das WWF-Positionspapier D 2016 „43 Jahre CITES – Erfolge und Misserfolge“ sowie Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit „40 Jahre Washingtoner Artenschutzabkommen (CITES) in Deutschland“ (<http://www.bmub.bund.de/themen/natur-biologische-vielfalt-arten/artenschutz/natur-artenschutz-download/artikel/40-jahre-washingtoner-artenschutzabkommen-cites-in-deutschland/> Abruf am 18.1.2017).

anderen Instrumenten und Mechanismen) abgelöst. Die UN-Klimakonferenz 2015 in Paris war gleichzeitig das 11. Treffen zum Kyoto-Protokoll, die UN-Klimakonferenz 2016 von Marrakesch zur praktischen Umsetzung des Pariser Klimaabkommens das 12. und beide sind – wie das Kyoto-Protokoll – Abkommen im Rahmen der UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC). Das UN-Klimaabkommen von Paris ist zwar inzwischen (seit Nov. 2016) in Kraft und völkerrechtlich verbindlich, weil es von einer ausreichenden Zahl von Vertragsländern ratifiziert wurde, muss aber noch umgesetzt werden. Die Umsetzungs-Mechanismen des Kyoto-Protokolls bleiben trotz der neuen Abkommen interessant, weil sie (etwa die zur Bedeutung von Transparenz, Berichten und Bedeutung der Öffentlichkeit bei der Umsetzung) zum Teil auch in der UN-Klimarahmenkonvention enthalten sind und weil an ihrem Beispiel Anforderungen, Instrumente und Verfahren zur Durchsetzung globaler Klimapolitik und dabei auftretende Probleme beispielhaft dargestellt werden können. Außerdem hat das Kyoto-Protokoll eine Reihe von Jahren gegolten und man konnte Erfahrungen mit seinen Instrumenten sammeln. Daher soll es hier nicht unbeachtet bleiben. Zudem könnten einige der Durchsetzungsmechanismen des Kyotoprotokolls – wie die Marktmechanismen zur Emissionsreduzierung (s. u.) – auch in Zukunft bedeutsam sein.

Das *Kyoto-Protokoll* legte für die einzelnen Industrieländer – nicht für Entwicklungsländer – jeweils separat fest, im welchem Umfang sie in der Periode von 2008 bis 2012 und dann bis 2020 ihre CO₂ Emissionen im Vergleich zum Jahr 1990 vermindern sollten. Die Reduktionsziele sind rechtsverbindlich festgelegt, aber ihre Umsetzung soll auf „flexible Mechanismen“ gestützt und – auf Druck privatwirtschaftlicher Akteure in den Verhandlungen (so Brunnengräber 2011: 135) – vor allem marktförmig durchgesetzt werden, und zwar 1. durch den Handel mit Emissionszertifikaten (Emissions Trading, siehe Art. 2 Abs. 1, a) V) Kyoto-Protokoll). Unternehmen können sich dabei an gegebene Emissions-Obergrenzen halten oder weitere Verschmutzungsrechte für darüber hinausgehende Emissionen erwerben. Außerdem können sie 2. solche Rechte durch Investitionen in Klimaschutzprojekte in anderen Industrie-Ländern erwerben. Das wird als Joint Implementation (JI) bezeichnet und betrifft Maßnahmen eines Industrielandes, die in einem anderen Land durchgeführt werden, wobei beide Länder eine Reduktionsverpflichtung gemäß Kyoto-Protokoll haben müssen. Die Emissionsreduktion, die so erreicht wird, gilt nur als eine des Investorlandes. 3. kann die Emissionsreduktion durch Maßnahmen eines Industrielandes in einem Entwicklungsland erfolgen, das keiner Reduktionsverpflichtung unterliegen muss (sog. Clean Development Mechanism, CDM). Dadurch kann die Emissionsminderung, die Industrieländern anzurechnen ist, mit Maßnahmen zum Technologietransfer in Entwicklungsländer verbunden werden (zur Kritik daran und möglichen sozialen Problemen, die daraus in Ent-

wicklungsländern resultieren können, vgl. Stede 1999: 462). Am Beispiel des Kyoto-Protokolls kann daher gut dargestellt werden, wie umweltschützende Normen zugleich verbindlich und unverbindlich sein können (Simonis 2005: 330 ff.). Denn seine Wirksamkeit ist flexiblen (Markt-) Mechanismen übertragen, die funktionieren können oder auch nicht (bislang haben sie wenig funktioniert, s. u.).

Wie bei anderen Konventionen ist auch in der UN Klimarahmenkonvention die „Konferenz der Vertragsparteien“ (Conference of the parties, COP) das oberste Gremium (Art. 7 Abs. 2 UNFCCC). Die internationale Klimapolitik sowie ihre Normen und Regelungen werden auf der jährlichen Vertragsstaatenkonferenz festgelegt. Sie ist das oberste Beschlussorgan für die Klimapolitik und überprüft in regelmäßigen Abständen die Durchführung des Übereinkommens sowie aller damit zusammenhängenden Rechtsinstrumente und fasst die zur wirksamen Durchsetzung des Übereinkommens notwendigen Beschlüsse. Dabei soll sie durch Sekretariate unterstützt werden, die ihre Sitzungen vorbereiten, für Informationsaustausch und Berichtswesen sorgen sowie die allgemeinen Geschäfte zwischen Sitzungsperioden führen. Das UN-Sekretariat für internationale Klimapolitik, das die klimapolitischen Verhandlungen organisiert, wurde in Bonn angesiedelt. Weitere Hilfsorgane können für Zwecke wissenschaftlicher und technologischer Beratung (Art. 9 UNFCCC) und die Durchsetzung der Konvention (Art. 10 UNFCCC) eingerichtet werden: Das Organ zur wissenschaftlich-technologischen Beratung orientiert sich bei seiner Evaluation der Effekte „der zur Durchführung des Übereinkommens ergriffenen Maßnahmen“ (Art. 9 Abs. 2a und b UNFCCC), also der Umsetzung der Konvention, am Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse zum Klimawandel. Dies ist mit einem ständigen Monitoring der Maßnahmen verbunden.

Ein sog. *Durchführungsausschuss* aus Regierungsvertretern, die auf dem Gebiet des Klimawandels sachverständig sind, soll gemäß Klimarahmenkonvention „die Gesamtwirkung der von den Vertragsparteien ergriffenen Maßnahmen anhand der neuesten wissenschaftlichen Beurteilungen der Klimaänderungen“ überprüfen (Art. 10 Abs. 1 und 2 UNFCCC). Er informiert auch die Mitgliederversammlung, die wiederum die Öffentlichkeit informiert (Art. 7 Abs. 2f. UNFCCC). Für Zwecke der wissenschaftlichen Beratung in Klimafragen (über Wirkungen des Klimawandels und seiner Folgen sowie der zum Erhalt der Erdatmosphäre notwendigen Maßnahmen) wurde auf Veranlassung der UN der transnational besetzte Weltklimarat ((Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC⁷³) geschaffen, der die Ausarbeitung der Klimarahmenkonvention unterstützt.

73 Das IPCC wurde 1988 vom Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) und der Weltorganisation für Meteorologie (WMO) gegründet und stellt einen der UN-Klimarahmenkonvention beigeordneten Ausschuss dar. Dem IPCC arbeiten etwa 3000 führende Klimaforscher zu, die den Stand der wissenschaftlichen Forschung für politische Entscheidungsträger zusammenfassen. Zum Entstehen des IPCC, des UNFCCC

Nationale Berichte, in denen für bestimmte Berichtszeiträume die Maßnahmen eines Vertragsstaates und deren Effekte vorgestellt werden, sollen zur Kontrolle der Umsetzung dienen. Sie werden von den zuständigen Gremien veröffentlicht und so auch den einschlägigen NGOs zur Verfügung gestellt. So wird die interessierte und kritische Öffentlichkeit über Einhaltung bzw. Nichteinhaltung der übernommenen Verpflichtungen informiert. Formelle Sanktionen sind nicht üblich. Über Protokolle, die diese Konvention ergänzen, kann dann im Zeitablauf eine Anpassung der übernommenen Pflichten und vorgesehenen Maßnahmen (auch deren Verschärfung) an neuere Entwicklungen vorgenommen werden. Zur Unterstützung ihrer Wirksamkeit sieht Art. 11 UNFCCC bei Bedarf einen Finanzierungsmechanismus vor, mit dessen Umsetzung die sog. Globale Umweltfazilität (GEF) des UN-Umweltprogramms (UNEP) und UN-Entwicklungsprogramms (UNDP) sowie die Weltbank betraut werden.

Damit wurden weiche, aber doch eigentlich „recht wirksame Kontrollmechanismen“ geschaffen (Simonis 2005: 333), nämlich die Wissenschaft, die Mitgliedsländer und die Öffentlichkeit. Aber da die von einzelnen Vertragsstaaten übernommenen Verpflichtungen auf vielfachen nationalen Widerstand stoßen und weil ihre Umsetzung in entsprechende nationale Normen und durch passende Organisationen Zeit und Kosten verursachen, maßen viele Vertragsstaaten der Klimakonvention nur geringe Verpflichtungskraft zu und fühlten sich wenig an sie gebunden.

Auf der Konferenz von Marrakesch im Jahr 2001 (7. COP) wurde daher als weitergehender Kontrollmechanismus der Einhaltungsausschuss (Compliance Committee) mit Unterabteilungen (je eine für Durchsetzung und Unterstützung) vereinbart. Der Ausschuss hat 20 Mitglieder, die nach einem bestimmten Schlüssel ausgewählt werden, so dass Mitglieder von Entwicklungsländern eine Mehrheit von 60 % stellen. Die Ausschussmitglieder sind unabhängig und keine Regierungsvertreter, können also auch unabhängig von der Vertragsstaatenkonferenz agieren. Zur Hälfte sollen sie in der Durchsetzungsabteilung für die Durchsetzung der von den einzelnen Industrieländern eingegangenen Reduktionsverpflichtungen sorgen. Die Unterstützungsabteilung soll den Klimaschutz vor allem in den Entwicklungsländern fördern (Oberthür 2007: 87).

Als Auslöser von Verfahren vor dem Einhaltungsausschuss kamen danach neben Klagen von Vertragsstaaten auch Berichte von unabhängigen Expertengruppen in Betracht, die Berichte und Emissionsdaten der einzelnen Vertragsstaaten überprüfen und kontrollieren (so die Verfahrensregeln des Protokolls, Abschnitt VI.1). Unter diesen Umständen waren die Bedingungen dafür, dass alle wichtigen

Verdachtsfälle erfasst und verfolgt wurden, relativ gut (a. a. O.). Entscheidungen in der Durchsetzungsabteilung sollten mit einer Mehrheit von $\frac{3}{4}$ ihrer Mitglieder getroffen werden. Zudem mussten mindestens 50 % der Mitglieder sowohl aus den Industrie- als aus den Entwicklungsländern den Entscheidungen zustimmen. Faktisch führte dies dazu, dass die Mitglieder aus den Industrieländern eine Vetoposition besaßen.

Die Ausgestaltung des Verfahrens und die Unabhängigkeit des Einhaltungsausschusses sollte für eine relativ hohe Akzeptanz seiner Entscheidungen sorgen. Das Verfahren gab den beklagten Staaten das Recht auf aktive Beteiligung, auf (auch mehrfache) Stellungnahme, Anhörung und Zugang zu allen im Verfahren verwendeten Informationen sowie auf eine Begründung der Entscheidung. Außerdem hatten sie das Recht, zu verlangen, dass die Entscheidung noch einmal überprüft wird. Sie konnten sich schriftlich zu den Vorwürfen äußern, eine mündliche Anhörung fordern und am Prozess als Beobachter teilnehmen. Um evt. Politische Interventionen zu verhindern, sprach der Einhaltungsausschuss nicht nur Empfehlungen an die Vertragsstaatenkonferenz aus, sondern entscheidet selbst.

Falls ein Land die erlaubte Emissionsmenge überschritt, sollten (so steht es zumindest „auf dem Papier“)

- seine Pflichten vom Einhaltungsausschuss durch Reduzierung der zukünftigen Emissionsrechte um das 1,3-fache der zu Unrecht erhöhten Emissionen verschärft werden⁷⁴,
- dem vertragsbrüchigen Staat so lange verboten werden, im internationalen Emissionshandel Emissionsrechte zu verkaufen, bis er nachweist, dass er seinen Verpflichtungen zukünftig nachkommen wird,
- sollte der betroffene Staat einen Einhaltungsplan vorlegen, aus dem hervorgeht, mit welchen Maßnahmen er in Zukunft seinen Pflichten nachkommen wollte und dessen Umsetzung vom Einhaltungsausschuss regelmäßig überprüft werden sollte,
- verlor der Staat, der gegen die Zugangsvoraussetzungen verstieß, die Befugnis zur Teilnahme an den Marktmechanismen des Kyoto-Protokolls (wie Emissionshandel, „Gemeinsame Umsetzung“ und „Mechanismus für eine umweltverträgliche Entwicklung“, die den Industrieländern ermöglichen sollte, durch Klimaschutz-

74 Kanada hätte demgemäß nach 2011 wohl für rund 10 Milliarden Euro Emissions-Zertifikate nachkaufen müssen, weil es die eingegangenen Reduktionsverpflichtungen nicht einhalten konnte (im Verhältnis zum Basisjahr 1990 bis 2012 sollte eine Reduktion von 6 % erreicht werden, stattdessen gab es eine Erhöhung um etwa 30 %). Möglicherweise ist Kanada deswegen im Dez. 2011 nach der Konferenz von Durban aus der Kyoto-Ver einbarung ausgeschieden.

projekte in anderen Ländern – vor allem Entwicklungsländern – zusätzliche Emissionsrechte zu akkumulieren, vgl. Oberthür 2004: 124).

Den betroffenen Ländern sollte bei einem entsprechenden Sanktions-Entscheid des Einhaltungsausschusses die genannten, durch Unterzeichnung des Kyoto-Vertrages erst entstandenen Rechte, „routinemäßig durch die Verwaltungsorgane des Kyoto-Protokolls“ entzogen werden. Neben diesen Sanktionen konnte der Ausschuss durch die Unterstützungsabteilung aber auch Hilfen zur Verfügung stellen – z. B. den Zugang zu bilateralen Hilfen oder solchen der Weltbank fördern (Oberthür 2007: 88). Die Verfahrensregeln sahen eine eingeschränkte Möglichkeit der Berufung (appeal) vor. Eine betroffene Vertragspartei konnte binnen 45 Tagen nach Zustellung einer endgültigen Entscheidung der Durchsetzungsabteilung, die sich auf die festgesetzten Emissionsziele bezieht, bei der CMP (Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol) Berufung einlegen (so Verfahrensregeln, Abschnitt IX).

Für die Einhaltung des Kyoto-Protokolls stand daher im Prinzip ein relativ effektives Verfahren zur Verfügung. Aber es gab faktisch viele Versuche, es zu umgehen oder zu unterlaufen bzw. eingegangene Verpflichtungen wurden einfach nicht eingehalten. Der Emissionshandel – ein Kernstück des Kyoto-Protokolls – verlor nach recht kurzer Zeit seine Wirkung, weil zu viele Emissions-Rechte (Zertifikate) auf dem Markt und daher zu billig waren, um eine wirksame steuernde Wirkung zu entfalten. Um die mit der Einhaltung der Klimaschutzziele verbundenen Kosten zu vermeiden ist es sogar zum Austritt einzelner Länder (so von Kanada) aus dem Kyoto-Protokoll gekommen.

Theoretisch gab das Einhaltungsverfahren zum Kyoto-Protokoll – wegen des als besonders dringlich angesehenen Klimaschutzes – die Möglichkeit zu weitreichenden Eingriffen in nationale Kompetenzen und konnte wirtschaftliche Effekte nach sich ziehen. Die einzelnen Verfahrensschritte und die prozessualen Rechte beklagter Staaten waren ausführlich geregelt. Da bei Verstößen aber keine wirklich wirksamen Sanktionen zur Verfügung standen bzw. die Kosten für die Reduzierung von Emissionen meist als schwerwiegender empfunden wurden als die Sanktionen, war dem Kyoto-Protokoll kein durchschlagender Erfolg beschieden.

Der entscheidende Unterschied zwischen Kyoto-Protokoll und *Klima-Abkommen von Paris* ist, dass letzteres völlig auf freiwillige Umsetzung durch die einzelnen Staaten setzt. Das Pariser Abkommen enthält keine Regelungen, welche die Reduktionsverpflichtungen genauer ausgestalten. Während die Verpflichtungen der Staaten im Kyoto-Protokoll multilateral ausgehandelt wurden, kann gemäß Pariser Abkommen jeder Staat sie selbst festlegen. Fragen zur Überprüfung der Klimaziele der einzelnen Staaten sollen auf der nächsten Klimakonferenz geklärt werden. Bis

2018 sollen nun z. B. Regeln zur Vergleichbarkeit der teils sehr unterschiedlichen Klimaziele der einzelnen Staaten festgelegt werden.

Da sich die Staaten im Pariser Abkommen zum Ziel gesetzt haben, die Erderwärmung im Vergleich zum vorindustriellen Zeitalter auf „weit unter“ zwei Grad Celsius zu beschränken, möglichst auf 1,5 Grad, haben bereits vor der Konferenz 186 Staaten freiwillige nationale Klima-Ziele vorgelegt. Diese reichen allerdings nicht aus, um den Temperaturanstieg auf unter zwei Grad Celsius zu begrenzen. Laut Vertrag sollen daher diese freiwilligen Ziele ab 2023 alle fünf Jahre überprüft und verschärft werden, damit das gewünschte Ziel erreicht werden kann. Zwei Jahre vorher wird global geprüft, ob durch die Summe der vorgesehenen nationalen Maßnahmen die Ziele des Pariser-Abkommens insgesamt erreicht werden, ob also der eingeschlagene Weg ausreicht oder die Staaten ihre Ziele erhöhen müssen.

Um ausreichende Transparenz über die Situation zu ermöglichen, sollen die Staaten ein gemeinsames System von Berichtspflichten und Transparenzregeln einrichten und Bilanzberichte ihres jeweiligen CO₂-Ausstoßes vorlegen. Dabei soll auch auf die unterschiedlichen Voraussetzungen in den einzelnen Staaten eingegangen werden, um arme Länder nicht mit den gleichen Anforderungen zu konfrontieren, wie reiche. Außerdem haben die entwickelten Industriestaaten eine Zusage gemacht, arme Länder beim Klimaschutz zu unterstützen (UN-Übereinkommen von Paris, Art. 9 (1)) und diesen ab 2020 – freiwillig – jährlich 100 Milliarden Dollar bereitzustellen (diese Zusage ist in einer begleitenden Entscheidung enthalten). Die Schwellenländer werden „ermutigt“, ebenfalls einen finanziellen Beitrag zu leisten (Art. 9 (2)). Die Länder sagen außerdem einen breiten Technologietransfer für Minderungs- und Anpassungsmaßnahmen im Bereich des Klimaschutzes zu (Art. 10).

Der Mechanismus und Ausschuss, der „zur Erleichterung der Durchführung und zur Förderung der Einhaltung der Bestimmungen dieses Übereinkommens eingerichtet“ wird hat einen „vermittelnden Charakter“, er handelt „in einer transparenten, als nicht Streitig angelegten und nicht auf Strafen ausgerichteten Weise“ und berücksichtigt besonders die jeweiligen nationalen Fähigkeiten und Gegebenheiten der Vertragsparteien“ (Art. 15 (1) und (2) des UN-Übereinkommens von Paris). Bislang wurden ein Sekretariat, ein „Nebenorgan für wissenschaftliche und technologische Beratung“ und ein „Nebenorgan für die Durchführung des Abkommens“ geschaffen, welche die Arbeit der Konferenz unterstützen und die Umsetzung gewährleisten sollen (Art. 8, 9 und 10). Bei Streitigkeiten soll der Internationale Gerichtshof angerufen oder ein Schiedsverfahren (das evt. in ein Vergleichsverfahren mündet) eingeleitet werden können (Art. 14). Nähere Bestimmungen müssen noch erfolgen.

Da die Umsetzungsmechanismen des Pariser Vertrags weniger ausgearbeitet und komplex sind, als die des Kyoto-Protokolls und auf freiwillige Einsparungen

und Leistungen setzen, fürchten Kritiker, dass die ambitionierten Ziele nicht erreicht werden könnten. Zwar kann das Nichterreichen der nationalen Ziele die Reputation der Staaten beeinflussen, einen Image- und Vertrauensverlust mit sich bringen und so einen gewissen indirekt sanktionierenden Einfluss entwickeln. Aber es ist offen, ob das ausreicht.

War das Kyoto-Protokoll u. a. deswegen wenig wirksam, weil seine Durchsetzungs-Mechanismen unterlaufen wurden, so könnte die Wirksamkeit des Pariser Abkommens daran leiden, dass diese Mechanismen ganz auf Freiwilligkeit setzen. Möglicherweise wird später ein Teil der Durchsetzungsmechanismen des Kyoto-protokolls – etwa Marktmechanismen und Einhaltungsausschuss – auch für das Pariser Abkommen interessant werden.

Bedeutung der Einhaltungsverfahren

Die Einhaltungsverfahren sollen die Umsetzung internationaler Umweltabkommen unterstützen. Mit ihnen treten neue, weitgehend unabhängige Akteure auf. Soweit die Mitglieder der Einhaltung- und Durchführungsausschüsse Staaten vertreten, sind sie von diesen zwar einerseits abhängig, aber damit die Ausschüsse arbeitsfähig sind, müssen ihnen andererseits gewisse Handlungsspielräume eingeräumt werden. Die Einhaltungsverfahren ermöglichen es sowohl den Vertragsparteien, als auch unparteiischen Trägern des öffentlichen Interesses, Sekretariaten, gesellschaftlichen Gruppen oder Expertengruppen, Vertragsbrüche aufzuzeigen und sich dafür einzusetzen, dass sie in Verfahren öffentlich-rechtlichen Charakters behandelt werden. Die Verfahren erlauben es damit, Umsetzungsprobleme aufzudecken, ihre Ursachen zu benennen und evt. Probleme zu bearbeiten. So kann Transparenz im Hinblick auf Umsetzungshindernisse hergestellt, Argumente können ausgetauscht und Wege für die Beseitigung von Hindernissen aufgezeigt werden. Bei Vertragsbruch hilft öffentlicher Druck (durch Skandalisierung), evt. Sanktionen, wie im Montreal-Protokoll und (ansatzweise) im Kyoto-Protokoll. Weiche Sanktionen wie das öffentliche Anprangern eines Vertragsbruchs erhalten so ihre „Zähne“, vor allem da die verantwortlichen Regierungen Einbußen ihres Ansehens fürchten müssen (Oberthür 2004: 135). Die bisherigen Erfahrungen mit den schon länger bestehenden Verfahren gemäß Montrealer Protokoll und Genfer Luftreinhaltekonvention zeigen, dass internationale Umweltschutzstandards so besser geschützt werden können. Auch Imageverlust kann für Staaten eine Art Sanktion darstellen.

Die Wirksamkeit von Einhaltungsverfahren stößt aber an Grenzen, die sich vor allem aus betroffenen wirtschaftlichen Interessen, Kosten und dem Souveränitätsanspruch von Mitgliedsstaaten ergeben, wie beim Kyoto-Protokoll. Ein Kernstück seiner Einhaltungsinstrumente, der Handel mit Emissionszertifikaten, erwies

sich als viel zu wenig wirksam, weil zu viele Zertifikate ausgegeben wurden, sich auf dem Markt für den Emissionshandel daher geringe Preise bildeten und vom Emissionshandel daher kein wirklich wirksamer Steuerungsimpuls ausgehen kann. Die rein freiwilligen Verpflichtungen gemäß Pariser Klimaabkommen müssen ihre Relevanz erst noch beweisen.

2.1.1.3 Internationale Umweltverwaltung

Bei der Darstellung der Einhaltungsverfahren ist implizit auch bereits auf administrative Organisationen zur Durchsetzung der internationalen Umweltabkommen hingewiesen worden. Hier soll auf solche internationalen Umwelt-Verwaltungsorganisationen etwas näher eingegangen werden. Sie werden von der Gemeinschaft der Vertragsstaaten eingerichtet, sind i. d. R. zwischenstaatlichen, internationalen Organisationen zugeordnet und unterliegen damit auch der Kontrolle dieser Organisationen und der hinter ihnen stehenden Vertragsstaatengemeinschaft.

Globaler Umweltschutz ist einerseits Aufgabe der Staatengemeinschaft und der UN und ihrer Organisationen, andererseits obliegt die Umsetzung entsprechender internationaler Abkommen und Regelungen den Nationalstaaten. Bisher gibt es keine Weltumweltorganisation, also keine Organisation, welche der WTO im Bereich der Wirtschaft⁷⁵ oder der ILO im Bereich Arbeit und Soziales⁷⁶ vergleichbar wäre. Die Aufgaben und Aktivitäten zum internationalen Umweltschutz, werden vom Wirtschafts- und Sozialrat der UN (ECOSOC) koordiniert. Es gibt aber auch eine Art „privater“ Umsetzungsorganisationen, wie sie einige NGOs etwa im Bereich der Gütesiegel mit ihren Aktivitäten zu Monitoring und Kontrolle, Aufklärungs- und Mobilisierungskampagnen etc. geschaffen haben.

Zu den internationalen Umwelt-Verwaltungsorganisationen zählen vor allem die Verwaltungsorganisation des UN-Umweltprogramms (United Nations Environment Programme, UNEP mit Hauptsitz in Nairobi⁷⁷), die UN-Kommission für nachhaltige Entwicklung (Commission on Sustainable Development, CSD⁷⁸), die Globale Umweltfazilität (Global Environment Facility, GEF) zur Unterstützung von Entwicklungsländern sowie die zahlreichen Vertragssekretariate der internationalen Übereinkommen, die zur Unterstützung internationaler Umweltabkommen

75 World Trade Organization (Welthandelsorganisation, Näheres dazu in 2.3.3.1).

76 International Labor Organisation (Internationale Arbeitsorganisation, siehe 2.2.1).

77 Siehe <http://www.unep.org/> sowie Brühl und Rosert 2014: 330 ff.

78 Näheres Brühl und Rosert 2014: 334 ff. <http://sustainabledevelopment.un.org/csd.html> (Abruf 13.3.2017). Die UN-Kommission für nachhaltige Entwicklung wurde 1992 eingerichtet, um die Umsetzung der UN-Weltkonferenz von Rio 1992 (*United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)*) zu sichern.

geschaffen wurden.⁷⁹ Das UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) soll Umweltkapazitäten von Entwicklungsländern fördern und die CSD die Implementation der sog. Agenda 21 überwachen.⁸⁰

Die UNEP hat eine führende Rolle im globalen Umweltschutz und koordiniert die Umweltaktivitäten der UN. Sie hat 58 Mitgliedsstaaten und erstellt die „Berichte zum weltweiten Status der Umwelt“, entwickelt rechtliche Instrumente für den internationalen Umweltschutz und stellt Beratungsleistungen zur Verfügung. Ihre Aufgaben sind: 1. Zusammenstellung von Informationen über die Qualität der Umwelt für Regierungen und internationale Organisationen, Evaluierung dieser Informationen und Prognosen (Frühwarnung). In dem Zusammenhang publiziert die UNEP den „Global Environmental Outlook“ (GEO). 2. Förderung der Umsetzung der Umweltpolitik und des Umweltmanagements zur Festlegung von Zielen und Standards sowie Empfehlungen für die Politik. 3. Unterstützung des Aufbaus von Strukturen zu Umweltmanagement und Implementation von Übereinkommen. Dabei hat sie Aufgaben in den Bereichen Technologie, Industrie und Wirtschaft, Regionale Zusammenarbeit, Umweltvölkerrecht und Konventionen sowie Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit (zur Kritik an der UNEP – zu enges Mandat, zu geringe Ressourcen, zu große institutionelle Zersplitterung – vgl. Brühl und Rosert 2014: 331). Im Jahr 2014 hat die UNEP als aktuelle programmatische Grundlage ihres Handelns die sog. „Medium term strategy“ verabschiedet. Diese legt ihren Schwerpunkt auf Klimawandel, Katastrophen und Konflikte, Umwelt-Management, Umwelt Governance, Gefährliche Stoffe und

79 Z. B. das Sekretariat der Klimarahmenkonvention (UNFCCC), das sog. Wüstensekretariat (UNCCD) in Bonn, das Sekretariat des Weltbiodiversitätsrates (Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, IPBES, ebenfalls in Bonn, Näheres siehe unter www.ipbes.net, Abruf 13.3.2017) oder das Sekretariat des Übereinkommens zur Erhaltung der wandernden wild lebenden Tierarten (UNEP/CMS). Für den Klimaschutz ist das Bonner UN-Klimasekretariat wichtig, das die Konferenzen und Treffen der Staatengemeinschaft und Arbeitsgruppen vorzubereiten hat, die Berichte sammeln und den Vertragsstaaten und anderen Beteiligten zur Verfügung stellen und die Entwicklungsländer bei Informationsbeschaffung und Verarbeitung unterstützen soll. Auch NGOs arbeiten mit dem Klimasekretariat informell zusammen. Insgesamt kann es als „Prozessmanager“ für anstehende Verhandlungen bezeichnet werden (Lütz 2005: 115).

80 Die Agenda 21 ist als entwicklungs- und umweltpolitischer Leitfaden zur nachhaltigen Entwicklung und als Aktionsprogramm für das 21. Jahrhundert 1992 von 172 Staaten auf der UN Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED) in Rio de Janeiro beschlossen worden. Sie soll weltweit Richtschnur öffentlichen Handelns sein.

Abfälle und Ressourcen-Effizienz.⁸¹ Beamte internationaler Organisationen sind an der Umsetzung internationaler Umweltpolitik z. T. auch vor Ort beteiligt. Ein gutes Beispiel dafür ist der Aufbau von sog. Ozon Units in den Regierungen der meisten Entwicklungsländer unter Beteiligung und Anleitung von Beamten von UNEP, UNDP und Weltbank (Biermann 1997).

Internationale Verwaltungsorganisationen haben aber nicht nur die Aufgabe, sich für die Umsetzung internationaler Abkommen und Normen einzusetzen, sie sind darüber hinaus auch bei der Ergänzung und Ausdifferenzierung der internationalen Normen beteiligt, z. B. indem sie internationale Konferenzen oder workshops organisieren, die zu neuen zwischenstaatlichen Abkommen und Regeln führen. So haben Beamte der UNEP eine wichtige Rolle in der Ozonpolitik und beim Zustandekommen des Montrealer Abkommens gespielt (Bauer und Biermann 2007: 164). Der Einfluss dieser internationalen Verwaltungen resultiert auch daraus, dass sie die regelmäßigen Sitzungen der Vertragsstaaten und ihrer Vertreter einberufen und vorbereiten, ihre Tagesordnungen mitbestimmen, Vorlagen für sie produzieren etc. Damit können sie kraft ihrer fachlichen Autorität, die sie durch die lange und intensive Beschäftigung mit bestimmten Materien gewonnen haben, auch auf die Weiterentwicklung internationaler Normen Einfluss nehmen. Ihr Einfluss ist um so größer, je weniger umstritten das entsprechende Politik- und Regelungsfeld und je weniger mit Kosten versehen die Umsetzung entsprechender Regelungen ist (a. a. O.: 166).⁸²

Vielfach wird eine *internationale Weltumweltorganisation* (eine „United Nations Environment Organization“) gefordert, deren Kompetenzen über die der UNEP hinausgehen und mit der eine größere Kohärenz und Effizienz der Umweltpolitik und der Umsetzung von Umweltregeln erreicht werden sollen (Mürle 2006: 49; Biermann und Pattberg 2004: 183). Auf der UN-Nachhaltigkeitskonferenz Rio+20 im Jahr 2012 ist die UNEP daher deutlich aufgewertet worden und die UN-Kommission für nachhaltige Entwicklung wurde zu einem Hochrangigen Forum hoch gestuft.⁸³ Andere neue Organisationen sollen für Information und deren Austausch sorgen oder Verhandlungsforen für weitere Entwicklungen bie-

81 Medium term strategy 2014-2017, Nairobi/New York 2015 abrufbar unter <http://www.unep.org/search.asp?q=mediumterm+strategy&sa.x=0&sa.y=0&cx=007059379654755265211%3Ajkngxjgnyii&cof=forid%3A11> (Abruf am 3.2.2016).

82 Zur möglichen Bedeutung von Institutionengefüge sowie Merkmalen und Strukturen der Verwaltungsorganisation (Aufgabenstruktur, Hierarchiemuster, Führungsstruktur und Verhältnis zur jeweiligen Verwaltungsumwelt) für den Einfluss internationaler Verwaltungsapparate vgl. Bauer und Biermann 2007: 167 ff.

83 In Zukunft sollen alle Mitgliedsstaaten der UN auch der UNEP angehören. Außerdem soll der Anteil der UNEP am regulären UN-Budget, ihre Rolle bei der Erarbeitung

ten. 2014 wurde dann durch Entscheidung des Verwaltungsrates der UNEP eine Umweltversammlung der UN (UN Environmental Assembly, UNEA) geschaffen und zum Hauptentscheidungsorgan der UNEP bestellt.⁸⁴ Die UNEA, in der alle 194 UN-Mitgliedsländer Mitglied sind, ersetzt den UNEP Verwaltungsrat und legt die Prioritäten für die Arbeit der UNEP und damit für die globale Umweltpolitik fest. Sie leistet umweltpolitische Beratung im Rahmen der UN und soll für Erfahrungsaustausch und die Entwicklung von Partnerschaften sowie für Dialog mit zivilgesellschaftlichen Gruppen und Organisationen sorgen.⁸⁵ Ihre Kompetenz ist allerdings nach wie vor begrenzt.

Die Organisation und Koordination dieser Verwaltungsorganisationen ist nach verbreiteter Einschätzung bislang nicht überzeugend gelungen. Ihre Aufgaben (vor allem das Monitoring) überschneiden sich zum Teil (institutionelle Fragmentierung) und es gibt zu wenig Personal und Ressourcen. Der weltweite Umweltschutz wird z. Zt. daher noch nicht wirklich koordiniert betrieben. Vor allem fehlt es an Instrumenten und Mechanismen (u. a. Sanktionen), welche für eine wirksamere Umsetzung der internationalen Umweltabkommen sorgen könnten.

2.1.1.4 Nationale und internationale Strategien für nachhaltige Entwicklung

Die hier vorgestellten sektoralen internationalen Umweltabkommen werden durch zahlreiche nationale Nachhaltigkeits-Strategien ergänzt, die eine langfristige Orientierung der Nachhaltigkeits-Politik schaffen und sie damit auf eine systematische und verlässliche Basis stellen sollen. Die Vereinten Nationen haben auf der Konferenz von Rio (1992) im Rahmen der Agenda 21 den Nationalstaaten bzw. allen Unterzeichnerstaaten den Auftrag zur Entwicklung solcher nationalen Nachhaltigkeitsstrategien gegeben. Diese Verpflichtung wurde auf dem Gipfel der Staatengemeinschaft in Johannesburg 2002 bekräftigt. Außerdem haben die UN auf der Rio+20 Konferenz 2012 beschlossen, globale Nachhaltigkeitsziele (*Sustainable*

weltweiter UN-Umweltstrategien sowie die Beteiligung von Stakeholdern und Zivilgesellschaft erhöht werden.

- 84 Die UNEA ist damit die höchste UN-Organisation im Umweltbereich. Sie soll eine Führungsfunktion in der internationalen Umweltpolitik einnehmen. An ihren Versammlungen können auch Gruppen von Betroffenen (stakeholder) teilnehmen. Siehe www.unep.org/unea/ (Abruf 13.3.2017).
- 85 Die UNEA tritt alle 2 Jahre zusammen. Zwischenzeitlich besorgt der Ausschuss der Ständigen Vertreter (Committee of Permanent Representatives, CPR), der viermal jährlich zusammentritt, die Geschäfte. Der CPR setzt sich aus Vertretern aller bei der UNEP akkreditierten Staaten zusammen.

*Development Goals, SDG*⁸⁶) zu definieren, die allen Ländern als Orientierung für ihre ökologisch und sozial nachhaltige Entwicklung und einen entsprechenden Umbau ihrer Gesellschaften dienen sollen – auch bei der Entwicklung eigener Nachhaltigkeitsstrategien (Näheres in Kap. 2.4.).

Zwar haben inzwischen eine Reihe von Ländern solche nationalen Strategien entwickelt, aber viele von ihnen ähneln eher unverbindlichen Umweltprogrammen. Etwas anspruchsvollere aber letztlich noch zu wenig verpflichtende Strategien haben z. B. Länder wie Großbritannien, Schweden, Dänemark, Frankreich, Österreich und Deutschland.⁸⁷ Der Europäische Rat beschloss bereits unter schwedischer Präsidentschaft 2001 eine EU-Nachhaltigkeitsstrategie und verabschiedete 2006 dann eine überarbeitete Fassung, die eine ganzheitliche Betrachtung der verschiedenen Fachpolitiken und Kohärenz zwischen den einzelnen Programmen und Vorhaben ermöglichen soll.⁸⁸ Die europäische Nachhaltigkeitsstrategie stellt eine langfristige Orientierung und einen übergreifenden politischen Rahmen für alle Unionspolitiken und -strategien dar, die allerdings nicht sehr wirkungsvoll sind. 2009 und 2011 wurden Zwischenergebnisse über ihre bisherige Einlösung (sog. Fortschrittsberichte) veröffentlicht und 2012 beschlossen, die EU-Strategie zu überarbeiten (Näheres dazu in 2.1.2.2).

Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie (Deutscher Nachhaltigkeitskodex, DNK) der Bundesregierung hat als Bezugsgröße u. a. die Global Reporting Initiative (GRI, siehe dazu 2.3.10.4) sowie den Bericht der Enquetekommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des Deutschen Bundestages. Die Strategie wurde 2002 beschlossen, seither teilweise überarbeitet, bleibt aber wie ihre Bezugs-Kodexe zu unverbindlich. Ein 2010 beschlossenes Maßnahmenprogramm verzeichnet ihre Aufgaben und Ziele. Alle 4 Jahre veröffentlicht die Bundesregierung sog. Fortschrittsberichte und alle zwei Jahre Indikatorenberichte dazu, wie sich die mit Indikatoren versehenen Bereiche nachhaltiger Politik entwickeln.⁸⁹ Zu ihren 21 Indikatoren zählen solche wie Ressourcenschonung, Klimaschutz, erneuerbare Energien, Flächenverbrauch, Artenvielfalt, Bildung Staatsverschuldung, Mobilität,

86 Siehe dazu <http://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>, Abruf 1.2.2017.

87 Zur Deutschen Strategie siehe http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Nachhaltigkeitsstrategie/_node.html und www.nachhaltigkeitsrat.de/service/download/pdf/Nachhaltigkeitsstrategie_komplett.pdf, Abruf 1.2.2017.

88 Zur EU-Nachhaltigkeitsstrategie siehe http://europa.eu/legislation_summaries/environment/sustainable_development/128117_de.htm, Abruf 1.2.2017.

89 2012 erschien der letzte Evaluationsbericht, der sog. Fortschrittsbericht 2012 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, siehe http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/2012-05-21-fortschrittsbericht-2012-barrierefrei.html?nn=507880, Abruf 1.2.2017.

wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, wirtschaftliche Zukunftsvorsorge, Innovation, Beschäftigung, Gesundheit, Kriminalität, Integration und Wirtschaftliche Zusammenarbeit oder offene Märkte. Inzwischen haben gut 70 Deutsche Unternehmen sog. Entsprechungserklärungen⁹⁰ zum DNK abgegeben und sich zu einer entsprechenden Berichterstattung verpflichtet.

Alle diese nationalen und internationalen Strategien sind zunächst einmal nur unverbindliche und sehr „offene“ Programme. Entscheidend ist, ob und wie sie umgesetzt werden. Hier sind große Probleme zu konstatieren: Die Strategien geben zwar eine gewisse Orientierung für die wünschenswerte Richtung der Politik, haben aber nur begrenzte praktische Bedeutung.

2.1.2 Nichtstaatliche internationale Umwelt-Standards

Neben den zwischenstaatlichen Umweltabkommen gibt es auch eine Reihe von nichtstaatlichen Versuchen, internationale Regeln und Entscheidungsverfahren für den Schutz bestimmter Bereiche der Umwelt zu schaffen. Da es sich hierbei um keine staatlich durchsetzbaren Normen handelt, ist ihre Wirksamkeit auf andere Mechanismen angewiesen, als in national-staatliches Regelwerk umgesetzte internationale Abkommen. Solche Regelungen werden u. a. von zivilgesellschaftlichen Organisationen, z. T. unter Beteiligung von Unternehmen entwickelt. Sie können u. U. praktische Wirkung entfalten. Hier einige Beispiele.

2.1.2.1 Weltstaudammkommission

Die Bedeutung solcher nicht-staatlichen Standards lässt sich am Beispiel der sog. *Weltstaudammkommission* (World Commission on Dams, WCD)⁹¹ und der von ihr entwickelten WCD-Richtlinien darstellen (vgl. Dingwerth und Pattberg 2007). Diese Kommission war 1997 wegen vielfachen massiven Widerstands von Betroffenen und NGOs gegen Staudammprojekte u. a. der Weltbank gegründet worden und entwickelte Richtlinien für Planung, Bau und Betrieb von Staudämmen, wel-

90 Durch ihre Entsprechungserklärung geben Unternehmen Auskunft darüber, wie und wieweit sie die 20 Kriterien des DNK erfüllen. Sie wird in eine DNK-Datenbank aufgenommen und steht allen Interessierten – z.B. Investoren und Finanzanalysten – zur Verfügung, die so Auskunft darüber erhalten, wie nachhaltig die aufgeführten Unternehmen arbeiten.

91 Näheres zu deren Entstehen, Zielsetzung und Instrumenten in IUCN/World Bank 1997.

che vorsehen, dass dabei die Werte von Gerechtigkeit, Nachhaltigkeit, Effizienz, partizipativer Entscheidung und Rechenschaftspflicht berücksichtigt werden.⁹²

Die WCD-Richtlinien haben vor allem im nationalen und internationalen Diskurs über Werte und Ziele, die bei der Staudammanplanung berücksichtigt werden sollen, Bedeutung, aber weniger praktische Konsequenzen, denn sie wurden bislang wenig in nationales Recht überführt und hatten nur teilweise direkten Einfluss auf staatliches Handeln. Aber sie beeinflussen nationale Konsultationsprozesse unter Beteiligung des „Dams and Development Project“ und einige Exportkreditagenturen haben sie in ihre Richtlinien übernommen (a. a. O.: 138 mit weiteren Nachweisen). Auch im Internationalen Bereich haben diese WCD-Richtlinien inzwischen mehr Relevanz erlangt. Die EU fordert ihre Berücksichtigung als Voraussetzung für die Anerkennung von Emissionsreduktionen aufgrund von Wasserkraftprojekten beim Emissionshandel im Rahmen des „Clean Development Mechanism“ (CDM) des Kyoto-Protokolls. Ein Teil der Delegierten der International Development Association (IDA, siehe dazu 2.3.4.2) forderte, dass alle Staudämme, die von der IDA finanziert werden, den zentralen Werten und strategischen Prioritäten der WCD zu Planung und Bewertung solcher Projekte entsprechen sollten. Die Weltbank lehnte es – anders als die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) – zunächst häufiger ab, sich bei der Kreditvergabe daran zu orientieren (a. a. O.: 139), hat aber dann unter dem Einfluss von NGOs die Kreditvergabe für eine Reihe von Staudammprojekten verweigert oder sich aus laufenden Projekten zurückgezogen. Auch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit berücksichtigt die WCD-Richtlinien.

NGO's begründen und legitimieren ihre Aktivitäten z. T. mit ihnen, wie etwa im Zusammenhang mit dem Ilisu-Staudamm in der Türkei zu beobachten war.⁹³ Die

92 Die 26 WCD-Richtlinien sind enthalten im Abschlussbericht „Staudämme und Entwicklung: Ein neuer Rahmen zur Entscheidungsfindung“ von 2000 (sog. WCD-Empfehlungen: www.dams.org, Abruf 13.3.2017).

93 Das Ilisu-Staudammprojekt in der Türkei ist ein Beispiel dafür, wie die u. a. vom WCD angestoßene öffentliche Diskussion den Zugang zu öffentlichen Krediten und Exportkredit-Absicherungen erschweren kann. Die Gewährung dieser Zusagen für das den Bau tragende Konsortium durch deutsche, schweizerische und österreichische Exportkreditagenturen wurde unter dem Eindruck der Diskussion von Zusagen der türkischen Regierung – u. a. zum Umwelt- und Kulturgüterschutz – abhängig gemacht, bei deren Verletzung die Zusagen zurückgezogen werden können. Die Weltbank hatte die Finanzierung nach einer entsprechenden Prüfung abgelehnt, 2009 stoppten auch Deutschland, Österreich und die Schweiz ihre Exportrisikoversicherungen, weil die türkische Regierung die Zusagen nicht eingehalten hatte. Der Bau wurde dann mit Hilfe anderer Kreditgeber fortgesetzt, zwischendurch (2013) zeitweise gerichtlich gestoppt, im Herbst 2014 aber wieder aufgenommen.

Diskussion über konkrete Staudammprojekte nimmt heute daher regelmäßig auch auf die Informationen und Empfehlungen der WCD Bezug. Deren Bedeutung ergibt sich auch daraus, dass WCD-Berichte Resultat einer breiten, auch wissenschaftlich gut fundierten Diskussion Beteiligten und Betroffener sind (Dingwerth und Pattberg 2007: 143). Zu Erfolgen und Misserfolgen von auf die WCD-Richtlinien gestützten Aktivitäten siehe die ausführlichen Berichte in den jährlich erscheinenden Ausgaben der „World Rivers Review“ (WRR).⁹⁴

2.1.2.2 Internationale Umwelt-Gütesiegel

Umweltschutz soll auch durch die Verleihung von sog. *Gütesiegeln bzw. Labeln*⁹⁵ und entsprechende Kampagnen gefördert werden. Mit ihnen werden Produkte ausgezeichnet, deren Produzenten sich zur Einhaltung bestimmter Umwelt-Standards verpflichtet haben, u. a. um Imagegewinn und Wettbewerbsvorteile auf dem Markt zu erzielen. Diese Gütesiegel oder Label basieren u. a. auf Rahmenvereinbarungen, die multinationale Unternehmen mit NGOs (oder bei Gütesiegeln zu sozialen Standards evt. auch mit zuständigen internationalen Gewerkschaften) geschlossen haben und denen sich weitere Unternehmen anschließen können. Wenn ein Unternehmen ein solches Gütesiegel erwerben will, hat das eine gewisse Verbindlichkeit zur Folge: Das Gütesiegel verpflichtet das Unternehmen zur Einhaltung festgelegter Standards, sonst wird es wieder aberkannt – wodurch die mit dem Label verbundenen positiven Image-Wirkungen in der Öffentlichkeit und gegenüber Kunden verloren gehen. Zertifizierungsagenturen sollen durch Monitoring und Auditierung dafür sorgen, dass die Voraussetzungen für die Vergabe des Gütesiegels gegeben sind und die Standards eingehalten werden. Daran sind auch NGOs beteiligt. Einige Gütesiegel, die Umweltschutz fördern sollen, werden im Folgenden vorgestellt.

FSC-Forest Stewardship Council

Gütesiegel haben oft auch einen Bezug zu Umweltschutzproblemen. Zu ihnen gehören das Zertifizierungssystem und Gütesiegel nach den Standards des 1993 ins Leben gerufenen Weltforstrats (*Forest Stewardship Council, FSC*⁹⁶). Die FSC-Regeln (oder „Principles and Criteria“) wurden mit ihren ökologischen und sozialen Standards, die für nachhaltige Holzbewirtschaftung und Holzhandel sorgen sollen, etwa in der Zeit der Rio-Konferenz entwickelt, und zwar, weil Versuche einer verbindlichen

94 Die Berichte sind unter <http://www.internationalrivers.org/node/9020>, Abruf 13.3.2017) einsehbar, der letzte ist vom April 2015.

95 Es gibt hier z. T. Überschneidungen mit primär sozial orientierten Gütesiegeln, soweit sie auch Bezug zum Umweltschutz haben, siehe dazu 2.2.3.4.

96 Siehe <http://www.fsc-deutschland.de/de-de> (Abruf 13.3.2017).

internationalen, intergouvernementalen Regulierung der kommerziellen Waldbnutzung gescheitert waren. Insbesondere die Bewirtschaftung von Waldbeständen und die Gewinnung von Holz soll danach nachhaltig erfolgen. Dazu wurden informelle soziale und ökologische Standards für das Handeln der dort tätigen Unternehmen geschaffen, deren Übernahme allerdings freiwillig ist. Die FSC-Standards sollen dafür sorgen, dass Unternehmen ihre Umweltwirkungen bewerten, einen Managementplan zum nachhaltigen Umgang mit Wald und Holz aufstellen, Prozeduren für Monitoring und Bewertung einführen und dabei auch ökologische und soziale Belange berücksichtigen (Näheres bei Curbach 2009: 86 ff.).

Die FSC-Standards stellen ein Beispiel eines – nicht-staatlichen – Nachhaltigkeitsstandards für einen speziellen Industriezweig dar. Der FSC wird von einer kanadischen NGO getragen, welche die Zertifizierung der Holzproduktion nach sozialen und ökologischen Kriterien vornimmt und bei ihrer Einhaltung das so gewonnene Holz mit dem FSC-Siegel versieht. Die entsprechenden Kriterien wurden zusammen mit betroffenen Unternehmen entwickelt. Die Kosten für die Zertifizierung tragen die Unternehmen.

Trotz bestehender FSC-Standards gibt es im Handel viel nicht-zertifiziertes Holz. Aber die Standards haben trotzdem Wirkungen. So wird bei der Beschaffung von Holzprodukten durch die öffentliche Hand häufig das Vorliegen einer FSC-Zertifizierung verlangt. Sogar in einigen nationalen Gesetzen wird auf FSC-Standards Bezug genommen, so in Mexiko und Guatemala. Das bolivianische Forstgesetz von 1996 ermöglicht eine Zertifizierung nach FSC-Standards anstelle einer staatlichen Überprüfung und in Südafrika müssen bei der Privatisierung von Staatswäldern die Erwerber eine Zertifizierung nach FSC-Standards zusagen (a. a. O.: 142 mit weiteren Nachweisen). Darüber hinaus hat der FSC eine breite Wirkung auf die weltweite Diskussion über den Umgang mit den Wäldern. Die FSC-Regeln gelten auch als Grundlage der „Forest Alliance“ von Weltbank und WWF⁹⁷ und seine Regeln gelten als Benchmark für andere Zertifizierungssysteme (a. a. O.: 145 ff.).

Die Zertifizierungspraxis ist aber zugleich oft problematisch und wird von vielen NGOs kritisiert, weil Zertifizierungen z. T. auch trotz Verstößen gegen FSC-Standards vorgenommen wurden oder weil die Standards eine zu geringe Reichweite und Wirksamkeit haben. Andererseits wird lobend hervorgehoben, dass jetzt von externen und unabhängigen Zertifizierungsorganisationen bewertet werden kann, ob unternehmerisches Handeln im Wald- und Holzbereich den festgelegten öko-

97 Die 1998 geschlossene Forest Alliance legte fest, dass bis 2005 200 Millionen Hektar Nutzwald einem nach FSC-Standards zertifizierten nachhaltigen Management unterworfen werden sollten – dies Ziel wurde bei weitem nicht erreicht, aber das Abkommen entfaltete gleichwohl Wirkung.

logischen (und sozialen) Anforderungen entspricht (Curbach 2009: 87 f.). Wegen der relativ hohen FSC-Standards hat die Forstindustrie andere eigene Standards mit teilweise erheblich niedrigeren Anforderungen geschaffen (z. B. die Sustainable Forestry Initiative (SFI) und das Program for the Endorsement of Forest Certification Schemes (PEFC), das heute 2/3 aller Zertifizierungen vergibt, siehe Methmann 2011: 125). Das könnte das FSC unter Wettbewerbsdruck setzen.

Transfair-Siegel

Das Fairtrade-Siegel dient zur Förderung des Fairen Handels mit der „Dritten Welt“. Es wird an Produzenten und Organisationen verliehen, die Rohstoffe vertreiben, bei deren Produktion ökologische und soziale Anforderungen der internationalen Fairtrade-Standards berücksichtigt wurden. Die Einhaltung dieser Standards wird kontrolliert. Im Umweltbereich bedeutet das vor allem, dass der Gebrauch von Pestiziden und Chemikalien nur eingeschränkt erlaubt und gentechnisch veränderte Saaten verboten sind. Biologisch angebaute Produkte werden besonders gefördert (zur sozialen Dimension von Fairtrade siehe 2.2.2.4). Die Produzenten erhalten dafür feste und über dem Weltmarktniveau liegende Preise. Dadurch soll wirtschaftlich benachteiligten Kleinbauern und Arbeitern in Entwicklungsregionen ein Anreiz zur ökologischen Produktion gegeben und gleichzeitig ihre Lebenssituation verbessert werden. In Deutschland werden inzwischen jedes Jahr entsprechende Produkte (z. B. Kaffee, Tee, Schokolade oder Textilien) im Wert von mehreren Hundert Millionen Euro umgesetzt.⁹⁸ Obwohl es Kritik an den Effekten des Transfair-Siegels gibt (die positiven Wirkungen seien geringer, als gemeinhin angenommen) bleibt festzuhalten, dass es solche positiven Effekte gibt.⁹⁹

98 Näheres unter www.fairtrade-deutschland.de (Abruf 13.3.2017) oder www.transfair.org.

99 An der Realisierung des Fair-Trade-Konzepts wird in der letzten Zeit gelegentlich Kritik geübt: Es gebe hier manchmal Etikettenschwindel, fair produzierte Produkte würden z. T. mit herkömmlicher Ware vermischt, es gebe einen inzwischen unübersichtlichen Markt für diese Produkte und die entsprechenden Label und Fair-Trade-Organisationen pflegten manchmal eine zu enge Partnerschaft mit transnationalen Konzernen und Supermarktketten hätten bei den fair gehandelten Produkten besonders große Gewinnmargen. Vom Geld, das Bedürftige unterstützen solle, bleibe der größte Teil beim Händler (siehe „Die Zeit“ vom 5.10.2015: „Verbraucherschützer halten Fair Trade für Etikettenschwindel“). Trotz solcher evt. „Ausreißer“ hat das Fair-Trade-Konzept aber viele positive Effekte. Zur Kritik vgl. etwa <http://www.weltundhandel.de/hintergrund/details/article/kritik-am-fairen-handel.html> (Abruf 13.3.2017) sowie eine Stellungnahme von fairtrade Deutschland unter <https://www.fairtrade-deutschland.de/top/nachricht/article/stellungnahme-zur-arte-doku/> (Stand 10.9.2015).

Flowerlabel

Das Flowerlabel (Blumensiegel)¹⁰⁰ ist ein Gütesiegel für umwelt- und sozialgerechte Produktion vor allem von Schnittblumen. Das Flower Label Program (FLP e.V.), das für die Vergabe des Gütesiegels zuständig ist, wird von Vertretern des Blumenanbaus und -handels, Gewerkschaften und Menschenrechtsorganisationen getragen und richtet sich dabei nach dem „Internationalen Verhaltenskodex für die Schnittblumen-, Topfpflanzen- und Schnittgrünproduktion“ (ICC). Kriterien für die Zertifizierung sind die Einhaltung wichtiger Umweltstandards (u. a. Verbot der Verwendung hochgiftiger Pflanzenschutzmittel), der zentralen Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO, dazu Näheres unter 2.2.1.2) – wie Gewerkschaftsfreiheit, Verbot von Kinderarbeit, Gesundheits- und Arbeitsschutz, angemessene Sozialleistungen – und der allgemeinen Menschenrechte. An den regelmäßigen Überprüfungen der Einhaltung der Standards durch unabhängige Organisationen können sich Gewerkschaften und Menschenrechtsorganisationen beteiligen.

MSC (Marine Stewardship Council)-Umweltsiegel¹⁰¹

Dieses Umweltsiegel soll für eine nachhaltige Fischerei sorgen, Fischbestände vor Überfischung schützen und die Auswirkungen der Fischerei auf die maritime Umwelt (z. B. Seevögel) berücksichtigen und minimieren. Vom MSC als nachhaltig anerkannte Fischereien werden mit dem blauen MSC-Umweltsiegel ausgezeichnet.

Die Umsetzung der MSC-Regeln wird von einigen NGOs heftig kritisiert und darauf hingewiesen, dass zertifizierte Fischfänge z. T. aus überfischten Beständen stammen oder mit Hilfe nicht nachhaltiger Fangmethoden (z. B. mit Grundnetzen) gewonnen wurden.

Global Organic Textile Standard (GOTS)¹⁰² und Clean Clothes Campaign (CCC)¹⁰³

Diese Standards sind Beispiele für Gütezeichen im Textilbereich. Sie sollen für eine nachhaltige Herstellung von Textilien sorgen. Dazu gehört die nachhaltige Produktion der benötigten Rohstoffe (vor allem von Baumwolle) und die umwelt- und sozialverantwortliche Fertigung der Textilien selbst. Angesichts gewachsenen Bewusstseins der Verbraucher für die Bedeutung von Biofasern und entsprechend zunehmender Produktion von Bio-Textilien hat GOTS große Bedeutung für die

100 www.fairflowers.de/ und Pries 2010: 229.

101 www.msc.org/de.

102 Siehe www.global-standard.org/de/.

103 www.cleanclothes.org.

Kennzeichnung entsprechender Kleidung gewonnen.¹⁰⁴ Das gilt auch für das Gütesiegel der Clean Clothes Campaign (CCC), das die ökologische Situation etwa in der Baumwollproduktion verbessern will, sich aber vor allem um soziale Belange der Beschäftigten im Textilbereich kümmert (vgl. dazu 2.2.2.4).

Green Globe¹⁰⁵

Green Globe ist ein weltweiter Standard zur Förderung und Zertifizierung möglichst nachhaltigen Reisens. Umweltschutz und soziale Verantwortlichkeit der Angebote in der Tourismusbranche sollen dadurch gewährleistet werden.

2.1.3 Umweltstandards im internationalen Handels- und Wirtschaftsrecht

Auch in Teilen des Regelwerks zum internationalen Handel und zur internationalen Wirtschaft, etwa denen zur WTO, zum IWF, zur Weltbank, zur CSR (Corporate Social Responsibility) oder in den ISO-Normen gibt es Bezüge zum Umweltschutz. Das gilt auch für bestehende Handelsvereinbarungen sowie die – sehr umstrittenen – geplanten Freihandelsabkommen zwischen der EU und den USA bzw. Kanada (TTIP und CETA sowie das globale Dienstleistungsabkommen TISA). Da sich diese Normen aber primär auf Probleme des Wirtschaftens beziehen, werden sie – und ihre Bezugnahme auf Umweltprobleme – weiter unten in Kap. 2.3 dieser Arbeit behandelt, das sich mit der Berücksichtigung von Nachhaltigkeit im internationalen Handels- und Wirtschaftsrecht beschäftigt.

2.1.4 Wirksamkeit internationaler Umweltstandards

Eine Reihe der vorgestellten Umweltabkommen haben Erfolge zu verzeichnen. Am wirksamsten und erfolgreichsten ist wohl das Montrealer Abkommen zum Schutz der Ozonschicht. Aber auch andere Übereinkommen wie das CITES-Abkommen zum Artenschutz haben wichtige Bedeutung: Auch wenn es nur einen Teil illegalen Handels mit gefährdeten Arten verhindern kann, trägt es damit doch zum Schutz einiger Arten bei. Das Aussterben von Elefanten, Nashörnern oder einiger Reptilienarten wäre sonst noch schwerer zu verhindern. Die Konventionen zur

104 Im Jahr 2014 sollen bereits 3663 Unternehmen nach GOTS-Standard zertifiziert worden sein, so TAZ vom 18.4.2016.

105 Siehe <http://greenglobe.com/germany/>.

Bewirtschaftung bestimmter Fischereiressourcen und der Begrenzung des Fangs von Thunfisch oder Walen verhindert deren Überfischung oder gar das Aussterben bestimmter Arten etc. Sehr große Effekte wird vermutlich das Pariser Klima-Abkommen von 2015 haben: Auch wenn es nicht zu der gewünschten Begrenzung der Erderwärmung auf 2 Grad Celsius führen sollte, wird es wahrscheinlich doch eine extreme Erderwärmung vermeiden helfen, weil sich die Staaten der Erde aus funktionalen Gründen – um ganz katastrophale Schäden an den ökologischen Grundlagen der Erde und für den Menschen zu verhindern – in begrenztem Maße für seine Umsetzung einsetzen werden. Der entsprechende Prozess ist schon in Gang gekommen. Für fast alle der unter 2.1.1. aufgeführten Umweltabkommen oder Kodexe lassen sich gewisse – wenn auch oft unzureichende – positive Effekte feststellen.

In den westlichen Industrieländern haben sich Umweltschutz und Umweltschutz-Normen über einen längeren Zeitraum herausgebildet. In ihren Gesellschaften ist angesichts der vorhandenen Probleme eine gewisse Bereitschaft zu Engagement für Umweltschutz gewachsen. Die Etablierung moderner Umweltpolitik in der OECD ist daher auch als „bemerkenswerter Erfolg“ (so Jacob und Volkery 2007: 360) bezeichnet worden, auch wenn viele Probleme noch nicht ausreichend behandelt werden, so etwa der Verlust an Biodiversität oder an landwirtschaftlich nutzbaren Flächen und vor allem der Klimawandel, zu dessen Bekämpfung die entscheidenden Schritte noch ausstehen. Die Umweltqualität hat sich – bei gleichzeitig entstehenden neuen Risiken – teilweise verbessert, und zwar zunächst durch die Zunahme von Normierungen und ihrer Regelungsintensität. Das lässt sich an der eingangs aufgeführten Auswahl internationaler Umweltregelungen demonstrieren, denen zum Teil durchaus praktische Bedeutung zukommt.

Darüber hinaus verfügen Regierungen und internationale Institutionen heute über mehr Umweltwissen und Möglichkeiten, Umweltschutz durch Monitoring, nationale oder transnationale wissenschaftliche Netzwerke, Organisationen und Programme, unter Mitwirken der Zivilgesellschaft verlässlich auszubauen. Dies fördert auch die Verbreiterung umweltbezogener Lernprozesse in der Gesellschaft. Außerdem tragen zahlreiche regionale und bilaterale Programme zur wirksameren Umsetzung bestehender internationaler Umweltnormen bei.

Jänicke meint sogar, die OECD-Länder hätten in den letzten Jahren tendenziell eine Entwicklung in Richtung Umweltstaat genommen (Jänicke 2007: 351)¹⁰⁶ und der moderne Staat „jenseits von Wirtschafts- und Sozialstaat“ eine neue ökologi-

106 Zur Genese und Verwendung des Begriffs „Umweltstaat“ vgl. Jänicke 2007: 343. In anderen Ländern finden sich korrespondierende Bezeichnungen wie „ecological state“, „green state“ oder „environmental state“ (a. a. O.).

sche Basisfunktion übernommen. Fast alle diese Länder haben inzwischen den Umweltschutz in der Verfassung verankert, Strategien für nachhaltige Entwicklung beschlossen, Umweltverträglichkeitsprüfungen und eine umweltorientierte öffentliche Beschaffung eingeführt und spezifische Regierungsorgane zur Koordination der Umweltpolitik (wie das britische Green Cabinet oder den deutschen Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung) geschaffen. In den meisten OECD-Ländern wurden inzwischen auch staatliche Strategien entwickelt, welche die ökologische Modernisierung der Industrie fördern sollen. Hierzu zählen etwa technikbezogene Programme wie die zur Förderung erneuerbarer Energien oder der Energieeffizienz, z. B. durch Kraft-Wärmekopplung. Auch Japan hat seine Industriepolitik einer „starken Ökologisierung“ unterworfen (Jänicke 2007: 356).

Der Umweltschutz profitiert aber nur in Teilen der Welt von diesen positiven Entwicklungen. Er ist regional sehr unterschiedlich entwickelt. In den armen und ärmeren (nicht-OECD-) Staaten sind andere als Umweltprobleme oft viel dringender und in der Politik rangiert ökonomisches Wachstum häufig vor Umweltschutz (mit Einschränkungen kann China dafür immer noch als Beispiel dienen). Hier gibt es also relativ wenig nationale Umweltschutzregeln und die internationalen Übereinkommen haben eine umso größere Bedeutung. Wegen der Schwierigkeiten bei der Umsetzung setzt man dabei auch auf Entwicklungshilfe durch Transfer entsprechender Technologien und „Capacity Building“ (Brühl und Simonis 1999: 288).

Seit der Weltkonferenz von Rio im Jahr 1992 sind mehr Umweltbereiche in internationale Übereinkommen und Regelungen einbezogen worden und diese Regelungen sind inzwischen oft schärfer abgefasst. Oberstes Organ der für die Umsetzung der Abkommen aufgebauten Organisationen ist in der Regel die Versammlung der Mitgliedsländer, die ein Abkommen unterzeichnet haben (Conference of Parties, COP). Wichtigen UN-Umweltorganisationen wie UNEP und UNEA arbeiten andere Organe zu, etwa Beratungsorgane zu Monitoring und Evaluation, Durchführungs- und Einhaltungsausschüsse zur Überprüfung vor allem von Problemfällen (falls die Evaluation negative Resultate erbringt) und Sekretariate zur Unterstützung der Arbeit der Vertragsstaaten und des Berichtswesens sowie für die allgemeinen Geschäfte der Vertragsstaatenkonferenz zwischen deren Sitzungen (Vorbereitung der Sitzungen der Vertragsstaatenkonferenz oder anderer Gremien, Informationsaustausch etc.). Da inzwischen viele Staaten (oft mehr als 160) die Übereinkommen unterzeichnet haben, sind auch auf ihrer Seite eine Vielzahl von Organisationen und Personen mit Problemen des globalen Umweltschutzes beschäftigt, die z. B. die jeweiligen Länderberichte zur Umsetzung der Abkommen erarbeiten.

In den Weltumweltorganisationen arbeitet daher inzwischen eine sehr große Anzahl von Personen. Ihre Zahl wird durch diejenigen erhöht, die sich im Rahmen von Regeln zur Corporate Social Responsibility (CSR, siehe dazu 2.3.1), von Zerti-

fizierungsagenturen und Ähnlichem damit beschäftigen sowie durch die weltweit Millionen in NGOs Engagierten. Das kann weltweit Information und Transparenz zu diesem Thema erhöhen, die Chancen zur Entwicklung wirksamer Lösungsstrategien steigern, auch die Beteiligung breiterer Bevölkerungskreise fördern und Druck für wirksameren Umweltschutz aufbauen helfen.

Aber all das bleibt unzureichend, solange nicht als Ergebnis die Verbindlichkeit von internationalen Umweltnormen und -verfahren erhöht wird. Die Wirksamkeit der internationalen Konventionen und Normen hängt davon ab, dass die Vertragsstaaten ihr Handeln und ihre Rechtsetzung an ihnen orientieren – sie also in eigenes Recht umsetzen. Das wird oft dadurch erschwert, dass die Normen und Standards keine oder zu wenig Sanktionen enthalten. Das gilt sowohl für internationale Übereinkommen (mit Völkerrechtscharakter), als auch für Internationale Zertifizierungen oder (Selbst-) Regulierungen der Wirtschaft und Konzerne durch sog. Codes of Conduct.

Die *Durchsetzung* der verschiedenen internationalen Umweltschutzabkommen hat sich aber im Laufe der vergangenen Jahre trotz vieler Restriktionen (dazu s. u.) etwas verbessert, weil es eine bessere Ausgestaltung der Verfahren (z. B. durch Einhaltungsverfahren) und Etablierung klarerer Zuständigkeiten und unabhängiger Entscheidungskörperschaften (wie unabhängiger Einhaltungsausschüsse, Expertengruppen und Sekretariate) gibt. Die Institutionalisierung von Einhaltungsausschüssen sowie der Erlass spezifischer Verfahrensregeln – inklusive Recht auf Teilnahme, Anhörung und Zugang (auch für NGOs) zu den im Verfahren verwendeten Informationen hat einerseits die Fähigkeit (und Kapazität) zur Verfolgung wichtiger Verstöße gegen Übereinkommen und andererseits die Akzeptanz getroffener Entscheidungen erhöht. Die internationale Umweltpolitik kann daher durchaus wirksam sein, wenn das auch nicht für alle Übereinkommen gleichermaßen zutrifft. Das Montrealer-Abkommen ist recht wirksam (siehe oben). Das Genfer Luftreinhalteübereinkommen ist wegen unzureichender Sanktionen relativ schwach, das Washingtoner Artenschutzabkommen (CITES) wegen der möglichen Handelssanktionen besser durchsetzbar.¹⁰⁷ Das Einhaltungsverfahren des Kyoto-Protokolls ist weiter verrechtlicht worden als andere. Hier hätte der Einhaltungsausschuss stärkere Sanktionen zur Verfügung – falls das Protokoll denn umgesetzt würde – und er genießt eine stärkere gerichtliche Unabhängigkeit, hat aber zugleich einen geringeren Entscheidungsspielraum und ist durch Verfahrensgarantien für die beklagten Staaten gebunden (Oberthür 2007: 133). Die Wirksamkeit des Kyoto-Protokolls hätte relativ hoch sein können bzw. könnte es

107 Seine Compliance-Mechanismen haben sich in der Vergangenheit als recht wirksam erwiesen (Breitmeier 2009: 163).

immer noch sein, wenn es nicht faktisch vielfach unterlaufen worden wäre und der Emissionshandel versagt hätte. Es ist noch völlig offen, wie wirksam das ab 2020 geltende Pariser Folgeabkommen sein wird.

In manchen Fällen können bei identifizierten Umsetzungsproblemen Verfahren „von Amts wegen“ eingeleitet werden, z. B. im Zusammenhang mit dem Montrealer Protokoll aufgrund von Informationen des Sekretariats oder im Fall des Kyoto-Protokolls durch die Expertengruppe, die für die Überprüfung der Staatenberichte zuständig ist. Die jeweiligen Einhaltungsausschüsse prüfen auf der Basis der bekannt gewordenen Informationen, ob ein Verfahren wegen Verstößen gegen das Abkommen eingeleitet werden soll und verabschieden dann Empfehlungen an die jeweilige Vertragsstaatenkonferenz. Diese folgten bisher „gewohnheitsmäßig ohne weitreichende Änderungen“ (a. a. O.: 122) den Empfehlungen, auch wenn mächtige Akteure wie die EU oder Russland betroffen waren.

Die Verbesserung des internationalen Umweltschutzes, die sich in einigen Bereichen feststellen lässt, hat verschiedene Ursachen, auf die oben z. T. schon hingewiesen wurde. *Zum Einen* ist das Wissen um Umweltprobleme und ihre möglichen Folgen durch Einrichtung neuer Forschungsorganisationen und -programme sowie zunehmenden Austausch unter Wissenschaftlern gewachsen (siehe z. B. die Berichte des IPCC). *Zum zweiten* ist die Zahl von Umwelt-Normen erhöht und sie sind zum Teil verschärft worden. Die Wirksamkeit von Programmen und Regeln ist auch durch eine gewisse Regionalisierung – etwa durch Konventionen und Maßnahmen für bestimmte Binnengewässer oder Meeresteile – gesteigert worden (Breitmeier 2009: 159). *Drittens* führte der gestiegene ökologische Problemdruck – der u. a. durch die internationalen Konferenzen mehr ins Bewusstsein gehoben wurde – zum Aufbau neuer internationaler Institutionen und Governance-Systeme.¹⁰⁸ Transparenz und erhöhte Öffentlichkeit sowie die Beteiligung von NGOs unterstützen die Wirksamkeit der Umsetzungs- bzw. Einhaltungsverfahren. Je höher die „Kosten“ von Vertragsbrüchen werden, z. B. durch schlechtes Image in der Öffentlichkeit und auf dem Weltmarkt, durch Konsumenten-Boykotte, Entzug von Privilegien, die sich die Vertragsunterzeichner gewähren (Steuervorteile, Meistbegünstigung, Finanzhilfen¹⁰⁹ oder Technische Hilfen) und je höher andererseits die Vorteile der Vertragstreue sind (gutes Image, Gewährung von Privilegien und Hilfen), desto

108 Mit Governance werden Regelungsansätze bezeichnet, die helfen sollen, Probleme durch Kooperation zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren aus der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft zu lösen, wenn sie bei Globalisierung und abnehmender hierarchischer Interventions- und Regelungsfähigkeit des Staates hierarchisch nicht oder nur noch schwer zu bewältigen sind (Näheres in 3.1.2).

109 Vgl. die Hilfe an Entwicklungsländer, die ihnen die Einhaltung des Montreal-Protokolls erleichtern soll.

besser sind die Chancen für Vertragstreue. *Viertens* ist das öffentliche Bewusstsein über die Bedeutung ökologischer Probleme heute höher und zum Teil – auch durch soziales Lernen oder durch „naming and shaming“ von Umweltsündern – so in das Bewusstsein und Verhalten eingedrungen, dass Umweltaspekte von Staaten und Unternehmen häufiger mitberücksichtigt werden.

Die Einhaltungsvorhaben stellen trotz aller Skepsis im Hinblick auf ihre Wirksamkeit wichtige Ansätze zur Verrechtlichung durch quasi-gerichtliche Verfahren, Rechtsprechung und Rechtsdurchsetzung dar und haben gewisse positive Effekte. Insgesamt gibt es bislang einige wichtige Erfolge der internationalen Umweltschutzpolitik (z. B. die Erfolge bei der Reduktion von FCKW), aber auch gewichtige Fehlschläge (so bisher beim Klimaschutz). Wenn der Bruch eines Abkommens festgestellt wird, haben die Einhaltungsausschüsse zwar häufig keine zwingenden rechtlichen Sanktionsmöglichkeiten. Sie können den Fall aber öffentlich bekannt machen und dem vertragsbrüchigen Staat eventuelle Rechte und Privilegien entziehen (z. B. Entzug von Abstimmungsrechten oder Ausschluss aus dem Vertrag). Die internationalen Umweltabkommen enthalten außerdem gelegentlich Instrumente zur Finanz- und Technologiehilfe. Das Montrealer Abkommen bezieht daher einen Teil seiner Wirksamkeit. Bei Entwicklungsländern spielen solche finanziellen und technologischen Hilfen zur Erreichung der Ziele der Abkommen eine wichtige Rolle. Ihre Gewährung kann von der Erfüllung der Verträge abhängig gemacht werden.

Ein wesentliches Problem bei der Umsetzung der internationalen Umweltabkommen und -normen ist, dass sie *zu wenig verbindlich* und mit zu geringen Sanktionsandrohungen verbunden sind. Auch die vorhandenen quasi-gerichtlichen Verfahren verändern die Situation noch zu wenig. Internationale Umweltregeln haben in den vergangenen Jahrzehnten zwar an Reichweite, Regelungsintensität und Bedeutung gewonnen, aber im Vergleich mit nationalen Gesetzgebungen ist die Verrechtlichung der internationalen Umweltpolitik noch relativ schwach. Manche bisherige internationale Umweltregeln gelten als „soft law“ und lediglich als „Argumentationshilfen für die Fortschreibung des Umweltvölkerrechts“ (Oberthür 2004: 129).

Schon die Rio-Deklaration schuf keine verbindlichen Regeln, so dass es in der Folge sogar teilweise zur Verschlechterung der ökologischen und sozialen Situation kommen konnte (vgl. die Kritik bei Stede 1999: 458 ff., 462 f.). Die Konsensorientierung, auf welche die Agenda 21 auf der Konferenz von Rio verpflichtet wurde, führt im Ergebnis dazu, dass ökonomische Gesichtspunkte oft über ökologische dominieren, weil damit auf staatliche bzw. international verbindliche Festlegungen verzichtet wurde (Eisermann 2003: 45). Was Kosten verursacht, wird tendenziell als schädlich für die Wirtschaft betrachtet und deswegen werden umweltrechtliche Anforderungen und Standards eher vernachlässigt. In einem Memorandum der

Heinrich-Böll-Stiftung heißt es dazu: „Marrakesch (d. h. die Welthandelskonferenz der WTO in Marrakesch) schlug Rio“ (Heinrich-Böll-Stiftung 2002: 13). Zwar werden z. B. in der Präambel der WTO nachhaltige Entwicklung und Umweltschutz als Ziele erwähnt, aber dominierend sind bei ihren Entscheidungen letztlich sehr oft ökonomische Belange (Näheres in 2.3.3.1)). Auch die Liberalisierung der Märkte und der damit verbundene Standortwettbewerb birgt das eminente Risiko, dass nur niedrige Umweltstandards eingehalten werden bzw. sich sogar ein Umweltdumping entwickelt.

Dialog- und konsensorientierten Verfahren, die im internationalen Umweltschutz eine große Rolle spielen, tragen also aus Sicht des Umweltschutzes das Risiko des Scheiterns in sich. Entsprechendes gilt für die „Weltkonferenzen“ der vergangenen Jahre, die auf entsprechende Mechanismen setzten – vgl. das Schicksal der Kyoto-Konferenz. Viele Beobachter der Konferenzen stellen fest, dass sie nicht oder nur sehr begrenzt als Steuerungsinstrument für nachhaltige Zwecke taugen und zwar u. a. deshalb, weil nachhaltigkeitsorientierte multilaterale Organisationen und NGO's aus dem Umweltbereich zu schwach seien, um bestimmenden Einfluss auf die Ergebnisse der Konferenzen zu nehmen (Stockmann 2002: 3).

Die „Weltkonferenzen“ sollten zwar eine Art *Global Governance*¹¹⁰ im Umweltbereich einzuleiten versuchen, d. h. eine Art Weltordnungspolitik durch internationale Abkommen und Verflechtungen unter Beteiligung vieler Akteure aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft (NGOs), durch kooperative Verfahren und eine Art Weltrecht, mit dem Ziel, die ökonomische Globalisierung „einzuhegen“ und ein „Weltgemeinwohl“ zu berücksichtigen (Eisermann 2003: 39). Aber die Probleme, die sich im internationalen Umweltbereich durch zu wenig verbindliche Regelungen ergeben, sind nicht einfach durch solch eine Global Governance zu lösen und die Erfahrungen damit waren bisher „wenig ermutigend“ (Meyer 2003: 5), vor allem weil NGOs sich als zu schwach erwiesen haben, ausreichenden Widerstand gegen ökonomische Interessen zu leisten und dem internationalen Umweltschutz die angemessenen Bedeutung zu erkämpfen (Näheres zur Schwäche von Governance im internationalen Kontext siehe Kap. 3.1.2). Das Interesse an Umweltschutz ist – wie andere Gemeinwohlinteressen – verglichen mit unmittelbar ökonomischen Interessen weniger durchsetzungsfähig, was immer wieder zu seiner Vernachlässigung führt (Stede 1999: 463). Daher gibt es im Hinblick auf die Bedeutung der

110 Dieser erweiterte Governance-Begriff wurde durch den Bericht der „Commission on Global Governance“ bekannt gemacht, (vgl. Kommission für Weltordnungspolitik 1995). Näheres dazu in 3.1.2.

Umwelt-Weltkonferenzen inzwischen bei vielen eine deutliche Ernüchterung,¹¹¹ sie gelten gelegentlich auch als bloße Rituale und „symbolische Politik“ (Wesel 2004). Auch soweit internationale Übereinkommen eindeutige und verbindliche Regeln enthalten, gibt es Vollzugsprobleme, weil es an Vollzugsorganen fehlt: es gibt keine Weltumweltpolizei. Internationale Konzerne können es sich daher häufig leisten, sich aus Imagegründen zu umweltschützenden Maßnahmen bereit zu erklären, ohne dem ausreichende Taten folgen zu lassen, weil sie keine Konsequenzen fürchten müssen. Solch Verhalten wird auch als „lip service“ bezeichnet.

Regulierungen im internationalen Umweltschutz könnten sogar auch zu einem Absenken von Umweltstandards auf niedrigem Niveau (kleinster gemeinsamer Nenner) führen. Aber dies hängt von den jeweiligen Umständen ab, vom Typ des Umweltstandards (auf Produkte oder Prozesse bezogen), von der Stärke der betroffenen ökonomischen Interessen, den Kosten des Umweltschutzes und dem Einfluss der für Umweltschutz eintretenden Akteure. Empirische Untersuchungen, die allerdings eng und noch wenig systematisch angelegt sowie auf Industrieländer beschränkt sind, belegten bisher allerdings kein „race to the bottom“, sondern zeigen z. T. auch eine umgekehrte Entwicklung in Richtung strengerer Standards (Holzinger 2007: 179 ff. mit Blick auf die Situation in den USA, wo in der Vergangenheit viele Bundesstaaten schärfere Regelungen getroffen und umgesetzt haben, als die US Environmental Protection Agency (EPA) vorsah). Aber es gibt auch Gegenbeispiele, z. B. im Bereich gentechnisch veränderter Organismen und der Zulassung entsprechender Lebensmittel im EU-Raum (a. a. O.).

Das Projekt „Environmental Governance in Europe“ ENVIPOLCON¹¹², das die Entwicklung umweltpolitischer Regulierungen für 24 Länder¹¹³ für den Zeitraum von 1970 – 2000 untersuchte, konnte ebenfalls kein „race to the bottom“ feststellen, sondern eine allmähliche Verschärfung der berücksichtigten 21 Umweltstandards (a. a. O.: 190 ff.). Die Auswertung einer Datenbank zu Entstehung, Eigenschaften und Wirkungen internationaler Umweltschutzübereinkommen und -institutionen mit Informationen zu Problemlösungspotentialen und Effekten von 23 dieser Regelungsbereiche sowie von zahlreichen weiteren Studien kommt zum Ergebnis, dass es in wichtigen Teilbereichen – in 16 dieser Regime – gewisse („leichte oder

111 „Die Zeit der großen Gipfelkonferenzen ist vorbei“, heißt es daher in Deutsche Welthungerhilfe, epd 17/2002: 4, nach Stockmann 2003: 3.

112 Dieses Projekt wurde von den Universitäten Konstanz (Knill), Hamburg (Holzinger), Berlin (Jörgens), Salzburg (Lenschow) und Nijmegen (Arts, Liefferink) getragen und von der EU finanziert (Holzinger 2007: 191, Anm. 4).

113 Neben 14 Staaten der damaligen EU waren es die Schweiz, Norwegen, Ungarn, Polen, Bulgarien, Rumänien und Slowakei sowie die USA, Japan und Mexiko.

deutliche“) Verbesserungen gibt (in 6 sogar deutliche, in 10 leichte), in 5 Bereichen einen Stillstand, allerdings in zwei wichtigen Bereichen – beim Klimawandel und bei Biodiversität – sogar eine Verschlechterung der Situation (Breitmeier 2009: 152 ff. u. 163). Anscheinend ist die Regelbefolgung in den letzten Jahren umso größer, je schärfer die jeweiligen Regeln sind.

So lässt sich konstatieren, dass einerseits immer wieder einzelne nationale Regierungen die internationale Umweltschutz-Gesetzgebung im Interesse z. B. ihrer nationalen Industrien behindern, dass aber andererseits auch positive Entwicklungen zu verzeichnen sind. Die Ursache für Letzteres liegt wohl in der Dringlichkeit der Probleme (z. B. bei der Umsetzung des Montrealer Protokolls zur Ozon- und FCKW-Problematik) oder weil dadurch Zukunftsmärkte erschlossen werden können und inzwischen eine „internationale Umweltpolitik-Arena“ entstanden ist, in der es entsprechenden Wettbewerb und ein Benchmarking gibt (Jänicke 2003: 11). Viele internationale Querschnittsvergleiche kommen zum Ergebnis, dass es im Umweltbereich keinen Regulationswettbewerb zu Lasten der Umwelt gibt (Jänicke 2003: 8; ähnlich auch Grande 2004). Vielmehr sei die Umweltfrage eine wichtige Dimension des allgemeinen technischen Fortschritts und des Innovationswettbewerbs zwischen den Industrieländern geworden. Hier handle es sich um einen „regulativen Wettbewerb“, bei dem mit umweltpolitischem „Pionierverhalten“ und entsprechenden „fortschrittlichen“ Regelungen internationale Problemlösungen antizipiert werden, „Anpassungsreaktionen“ anderer Länder bewirkt bzw. nationalen Unternehmen ein Wettbewerbsvorteil verschafft werden soll. Der Global Competitiveness Report 2000, der eine hohe Korrelation zwischen anspruchsvoller Umweltpolitik und Wettbewerbsfähigkeit konstatiert, scheint dies zu bestätigen (a. a. O.).

Das bestehende Weltumweltrecht sollte zwar nicht überbewertet werden. Denn in der Regel sehen die Übereinkommen nur schwache Sanktionen oder nur schwer überprüfbare Anforderungen vor bzw. solche, welche viele Staaten – vor allem die Industriestaaten – leicht erfüllen können und die daher keinen größeren Gewinn für den Umweltschutz bedeuten. Der konsensorientierte Modus in der Form von Global Governance allein ist zu ineffektiv, um die bestehende Lücke zu füllen, weil sich Macht und ökonomische Interessen bei Governance zu oft durchsetzen (Näheres in Kap. 3.1.2). Umwelt-NGO's können die in sie gesetzte Hoffnung, für eine bessere Implementation von internationalen Umweltabkommen zu sorgen, nur zu einem kleinen Teil erfüllen. Manche Umweltverträge funktionieren aber auch ohne starke formelle Sanktionen einigermaßen, denn auch „weiche“ Sanktionen – wie ein schlechtes Image von Unternehmen – können Wirkungen entfalten. Sie können z. B. bei der Einführung von Berichtspflichten und Veröffentlichung der Berichte entstehen, wenn deren Ergebnisse durch zuständige Organe (etwa Konferenzen) öffentlich diskutiert und gerügt werden.

Die Vertragsstaaten tendieren daher trotz schwacher Sanktionsmöglichkeiten oft dazu, die Konventionen zu erfüllen. Das gilt allerdings vor allem dann, wenn sie nur moderate Verpflichtungen eingegangen sind, die in ihrem Interesse liegen oder deren Umsetzung in einem größeren zeitlichen Rahmen erfolgen kann und deren Details zudem interpretationsfähig sind. Hierzu passt, dass Umweltpolitikinnovationen sich international dann rascher ausbreiten, wenn sie relativ unverbindlich sind (und daher nicht auf Widerstand von einflussreichen Interessen stoßen). Soweit die untersuchten Umweltpolitikinnovationen auf relativ unverbindliche Programme oder Innovationen beschränkt waren, wie etwa die Einrichtung von Nachhaltigkeitskommissionen und Umweltministerien, die Verabschiedung von Umwelt- und Nachhaltigkeitsstrategien sowie Umweltplänen, ließen sie sich leichter einführen. Umweltpolitikinnovationen, die in die Interessen mächtiger Akteure eingreifen, sind dagegen ohne wirksame Sanktions- und Kontrollmechanismen schwerer durchzusetzen.

Wenn die internationalen Umweltstandards mehr Wirksamkeit entfalten können sollen, sind neben *verbindlichen und mit Sanktions- und Kontrollmechanismen ausgestatteten Konventionen und Regeln* außerdem internationale Organisationen wichtig, die ihre Umsetzung überwachen können. Dazu braucht es den *Aufbau einer „schlagkräftigen Weltumweltorganisation“* (Biermann und Pattberg 2004: 183). Zur Wirksamkeit der Einhaltungsverfahren im Umweltschutz gehört, dass die Vertragsstaaten und andere Akteure, die im öffentlichen Interesse handeln, ausreichende Klagebefugnisse haben. Die Einhaltung der Abkommen wird außerdem erhöht, wenn ausreichend relevante Daten zu den einzelnen Staaten und ihrem Verhalten zur Verfügung stehen. Die entsprechenden globalen Organisationsstrukturen müssten gestärkt werden. Wieweit die Aufwertung der UNEP und die Etablierung der Umweltversammlung der UN (UNEA) hier ausreichende Veränderungen bewirken können, ist noch nicht absehbar.

Die Umsetzung der internationalen Umweltnormen ist auch von ausreichenden personellen und finanziellen Ressourcen abhängig, die besonders für die ärmeren Staaten zur Verfügung gestellt werden müssten. In den Industrieländern fehlt es z. T. am politischen Willen, entstehende Kosten zu tragen bzw. der heimischen Ökonomie zuzumuten. In Entwicklungsländern fehlt es oft an Ressourcen. Der *Ausbau globaler Finanzierungsinstrumente* könnte hier einen Beitrag leisten, z. B. indem ein System automatischer Finanzierungsmechanismen etabliert wird, welches die individuellen Beiträge der Nationalstaaten und ihrer Interessengruppen ersetzt, etwa durch Einführung von Entgelten für die Nutzung globaler Gemeinschaftsgüter, wie sie der WBGU schon früh vorgeschlagen hat (vgl. WBGU 2002).

Wichtig für den Erfolg der Umweltpolitik ist es offenbar, die Umweltbelange nicht nur als Aufgabe von Umweltministerien zu formulieren, sondern als *Querschnittsauf-*

gabe möglichst früh in die Politikformulierung auch anderer, für den Umweltschutz aber wichtiger Politikfelder zu integrieren (also etwa in die Wirtschafts- Energie-, Verkehrs- oder Agrarpolitik). Eine solcherart integrative Umweltpolitik kann zentralisiert oder dezentral erfolgen, auf der Basis nationaler Umweltpläne und -strategien, entsprechender Verfassungsprinzipien oder erweiterter Kompetenzen der Umweltministerien – etwa in Form eines Vetorechts gegenüber anderen Ressorts in Umweltfragen. Interministerielle Koordination (Green Cabinet) oder strategische Umweltverträglichkeitsprüfungen stellen eher zentralisierte Instrumente dar, Sektoralstrategien oder Umweltbeauftragte in den einzelnen Ressorts sind dagegen Beispiele für eher dezentrale Maßnahmen. Dezentrale und zentrale Instrumente können sich ergänzen, aber viele Länder gestalten Umweltschutz noch immer eher als spezialisierte sektorale Aufgabe innerhalb des Regierungsapparats (Jacob und Volkery 2007: 378). Da er nicht als Querschnittsaufgabe organisiert ist, nimmt die Politik der Einzelressorts – außerhalb der Umweltministerien – entsprechend wenig Rücksicht auf Umweltbelange.

Da internationaler Umweltschutz sich teilweise auf Übereinkommen und Verträge stützen kann, kann er *als tendenziell rechtsbasierter Regelungsbereich* angesehen werden, in dem die rechtliche Bindungswirkung im Einzelfall möglicherweise gering ist, in dem es aber allmählich und graduell zur Ausbildung von internationalen Normen, Gewohnheitsrecht, rechtswissenschaftlichen Lehrmeinungen und Rechtsprinzipien kommt, die damit auch – besonders in der Wirtschaft – zunehmenden Erwartungen an Rechtssicherheit entsprechen. Wir haben es dabei mit einer – wenn auch noch nicht sehr starken – „eigendynamischen Rechtsentwicklung“ und Verrechtlichung zu tun (Albert 2002: 296 mit Verweisen auf die vielfältige Literatur dazu¹¹⁴). Wichtige Bedingung für die Wirksamkeit dieser verrechtlichten internationalen Umweltpolitik bleibt allerdings ihre Unterstützung durch die Öffentlichkeit – evt. auch „naming and shaming“ als informelle öffentliche Sanktionierung.

Die in Umrissen erkennbare „Weltumweltordnung“ beruht also einerseits wesentlich auf den multilateralen Umweltverträgen und Übereinkommen und andererseits auf dem Entstehen umweltpolitischer Handlungskapazitäten zur Umsetzung der so entstehenden internationalen Umweltnormen durch Aufbau von Organisationen, Netzwerken und Rechtsmeinungen sowie auf entsprechenden Erwartungen in der Öffentlichkeit. Allerdings fehlt es z. T. noch immer an einem hinreichend entwickelten Umweltbewusstsein der Bevölkerung und der Bereitschaft, entsprechende Kenntnisse auch in konkretes individuelles Handeln umzusetzen.

114 Zur Bedeutung von „Recht jenseits des Staates“ in der Weltgesellschaft Albert 2002: 300 ff.

Das Regelungssystem, dass sich so etabliert, ist einerseits durch eine Vielzahl von Akteuren und eine gewisse Dezentralisierung gekennzeichnet, aber zugleich können die Staaten – zumindest die der Industrie- und einiger Schwellenländer – durch Ausbau entsprechender politisch-administrativen Handlungskapazitäten gestärkt werden. Zwar verlieren die Nationalstaaten im Zusammenhang mit Prozessen der Globalisierung und Bedeutungszuwachs für private Akteure (vor allem internationale Konzerne) an Kompetenzen. Aber zugleich können sie durch die internationalen Umweltübereinkommen neue Aufgaben gewinnen. Im Verlauf der vergangenen Jahre konnte daher auch eine partielle Erweiterung von staatlichen Handlungskapazitäten – neue Regulations- und Interventionsfelder – beobachtet werden, (Simonis 2005: 338; Jänicke 2003).

So lassen sich im internationalen Umweltschutz drei Trends unterscheiden:

- a. Eine wachsende Zahl internationaler Abkommen und Organisationen zum Schutz der Umwelt und eine „entstehenden Weltumweltordnung“ (Biermann und Pattberg 2004: 178). Evt. kann mit der Zeit sogar ein internationales Umweltgesetzbuch geschaffen werden.
- b. Eine Zunahme und Pluralisierung hier tätiger Akteure: z. B. werden neben Vertretern von Nationalstaaten privatwirtschaftliche Akteure (vor allem die multinationalen Konzerne) und ihre Lobbys immer wichtiger, aber auch zivilgesellschaftliche Organisationen und NGOs. Heute wird oft versucht, mit den Konzernen Umweltpolitik zu betreiben und nicht gegen sie.
- c. Eine Tendenz zur Fragmentierung der internationalen Umweltpolitik, denn manche Übereinkommen und Normen sind wirksamer, als andere bzw. sie werden in manchen Ländern eher umgesetzt.

Wichtig wären zur Bewältigung globaler Umweltprobleme vor allem rechtlich verbindliche globale Umweltnormen, funktionierende Organisationen zu ihrer Umsetzung und im Bedarfsfall personelle und finanzielle Förderung durch staatliche oder internationale Organisationen und mehr Einfluss für nachhaltigkeitsorientierte NGOs. Die bestehenden Ansätze zur Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die internationale Umweltpolitik müssten ausgebaut werden, hin zu einer stärkeren Rückbindung staatlicher Politik an gemeinnützige ökologische Interessen (siehe Kap. 3.1.3; ähnlich Simonis 2005: 339).

2.1.5 EU-Umweltnormen – Ein Beispiel für wirksamen internationalen Umweltschutz

2.1.5.1 Art und Umfang der EU-Normen

Die EU-Umwelt-Regelungen sind – als Normen für eine bestimmte Weltregion – Teil der globalen Umweltregulierungen. Allerdings haben sie einen besonderen Charakter, weil sie in ihrer Wirksamkeit der von verbindlichen nationalen Regelungen nahe kommen. Denn sie sind von einem Staatenbund erlassen, dessen Mitgliedsstaaten sich zur nationalen Umsetzung aller EU-Normen verpflichtet haben, und daher haben sie viel geringere Implementationsprobleme als andere internationale Übereinkommen und Normen.

In der EU sind in den letzten Jahrzehnten eine Fülle von umweltpolitischen Richtlinien und Verordnungen erlassen worden, die in den Mitgliedsländern umgesetzt wurden. Es gibt hier inzwischen weit über 200 Rechtsakte zum Bereich des Umweltschutzes und damit nach den Nationalstaaten weltweit die dichteste Verrechtlichung.¹¹⁵ Die EU sorgt dafür, dass ihre Umweltnormen in allen EU-Mitgliedsländern gelten. Länder, die der EU beitreten wollen, müssen das gesamte EU-Recht, also auch das EU-Umweltrecht in nationales Recht umsetzen, welches für die EU-Staaten durch Richtlinien (RL) und Verordnungen (VO) harmonisiert worden ist. Die neuen Mitgliedstaaten haben ihre Rechtsvorschriften daher an das EU Recht angeglichen. Der EUGH, der für die fortschreitende Verrechtlichung in der EU von großer Relevanz ist, erklärt inzwischen EU-Richtlinien auch für anwendbar, wenn sie in Nationalstaaten nicht fristgerecht umgesetzt wurden.¹¹⁶

Hier ein Katalog mit Beispielen für grundlegende und oft schon früh erlassene umweltpolitische Regulierungen der EU, der zeigen sollen, welche Fülle an Normen und Regelungen es inzwischen gibt und was sie alles regeln:¹¹⁷

Medienspezifische, auf bestimmte Stoffe oder Umweltprobleme bezogene Verordnungen, Richtlinien oder sonstige Regelungen sind folgende:

Für den *Gewässerschutz* z. B. die

- Regelungen zur Wasserqualität (Oberflächengewässer für die Gewinnung von Trinkwasser 1975; Badegewässer 1975; Trinkwasser bzw. Grundwasser 1980),

115 Vgl. die Zusammenstellung in Storm und Lohse 2012, Bd. 1 und 2 sowie Buckel 2003: 188.

116 Vgl. hierzu die implied-powers-Lehre (Buckel 2003: 188 Anm. 20).

117 Siehe als Quelle für das aktuelle EU-Umweltrecht die Datenbank ecolex, <http://www.ecolex.org/start.php> (Abruf 14.3.2017) sowie Knill 2003: 54 ff.

- Rahmenrichtlinie zur Einleitung gefährlicher Substanzen in die Gewässer der Gemeinschaft (1976) sowie konkretisierende Tochterrichtlinien zu Emissionsgrenzen für einzelne Schadstoffe,
- Richtlinie zur Regulierung kommunaler Abwässer 1991,
- Nitrat-Richtlinie (1991),
- Trinkwasser-Richtlinie (1998),
- Wasserrahmenrichtlinie (WRRL, Richtlinie 2000/60/EG).

Für die *Luftreinhaltung* gibt es seit den 80'er Jahren verschiedene Normen, z. B. die

- umfassende Rahmenrichtlinie 1996 sowie ihre Konkretisierung durch verschiedene Tochterrichtlinien (etwa zu Schwefeldioxid und Staub (1980, 1999), zum Bleigehalt in der Luft (1982, 1999), zu Stickoxiden (1985, 1999) und zu Benzol und Kohlenmonoxid (2000),
- Rahmenrichtlinie zur Genehmigung industrieller Anlagen (1984) sowie ihre Konkretisierung durch Tochterrichtlinien, die Emissionsgrenzwerte für bestimmte Luftschadstoffe festlegen (etwa zu Verbrennungsanlagen für Siedlungsmüll (1989), zur Verbrennung gefährlicher Abfälle (1994), zu Emissionsgrenzwerten für flüchtige organische Verbindungen (1994) und wiederum zur Verbrennung von Abfällen (2000),
- Richtlinie zur Begrenzung von Schadstoffemissionen von Großfeuerungsanlagen in die Luft (1988),
- Richtlinien (z. B. 70/220/EWG oder 91/441/EG) bzw. Verordnungen (etwa VO 715/200/EG mit VO 459/2012/EU) zur Begrenzung von Emissionen aus Kraftfahrzeugen, etwa zu Abgasen aus Kfz-Motoren (1970 und 1998), zu Partikelemissionen aus Dieselfahrzeugen (1988 und 2001) oder zum Bleigehalt in Benzin (1985 und 1987),
- Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, Neufassung),
- Richtlinie 2009/33/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über die Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge,
- Richtlinie 2009/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über die geologische Speicherung von Kohlendioxid.

Für den *Lärmschutz* ergingen seit den 70'er Jahren verschiedene Richtlinien, vor allem zu Produktstandards, die Grenzwerte für Geräuschemissionen bestimmter Produkte festlegen (von Straßenfahrzeugen und Flugzeugen über Rasenmähern, bis zu Baumaschinen oder Haushaltsgeräten).

Für die *Abfallwirtschaft* gibt es zahlreiche Richtlinien, z. B.

- die entsprechende Rahmenrichtlinie (1975), die durch zahlreiche Tochterrichtlinien für spezielle Abfallprobleme konkretisiert wurde, etwa zur Altölbeseitigung (1975), zum Klärschlamm (1986), zu Verpackungen und Verpackungsabfällen (1994), über gefährliche Abfälle (1991) bzw. zur Deponierung von Abfällen (1999) und zur Verbrennung gefährlicher Abfälle (1994),
- über die Behandlung von Einzelproblemen bzw. -stoffen, wie zur Altölbeseitigung (1975), über die Beseitigung polychlorierter Biphenyle und polychlorierter Terphenyle (1996), zur Wiederverwendung von Altpapier (1981), zu Altfahrzeugen (2000), über Elektro- und Elektronik-Altgeräte (2003), zur Beschränkung der Verwendung bestimmter

gefährlicher Stoffe in Elektro- und Elektronikgeräten (2003) oder die Verordnung über die grenzüberschreitende Verbringung durch Abfällen (1993).

Für den Bereich der *Chemikalienkontrolle* wurden z. B. erlassen

- Rahmenrichtlinie zur Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher Stoffe (1967, 1993) und die entsprechende Richtlinie aus dem Jahr 1999,
- verschiedenen Regelungen zu chemischen Zusätzen in Lebensmitteln,
- Regelungen zur Verwendung und Verbreitung gefährlicher Stoffe (1976) sowie zur Unfallverhütung beim Umgang mit solchen Stoffen (1982) oder zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen („Seweso-II-Richtlinie“ 1996),
- Richtlinie zur Begrenzung der Emissionen flüchtiger organischer Verbindungen, die bei der Lagerung von Ottokraftstoffen entweichen (1994),
- Regulierungen zur Freisetzung gentechnisch veränderter Produkte (1990, 2001),
- Verordnung des Rates zur Bewertung und Kontrolle der Umweltrisiken chemischer Altstoffe (1993) und aktuell besonders bedeutsam die REACH-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 1907/2006)), die mehr als 40 Richtlinien ersetzen soll und u. a. Grundlage eines Systems zur Registrierung, Bewertung und Zulassung chemischer Stoffe ist, und zwar auch der sog. (ca. 100 000) Altstoffe, die bereits vor 1981 auf den Markt gekommen sind und in einer Menge von mehr als einer Tonne in den Verkehr gebracht werden.¹¹⁸

Für den *Naturschutz* gibt es

- vor allem Regelungen zum Artenschutz, etwa zur Erhaltung wild lebender Vogelarten (1979), zum Schutz der Wale (1981) und Robbenjungen (1983),
- vgl. in dem Zusammenhang auch die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (1992) über die Erhaltung der natürlichen und naturnahen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen.

Für den Bereich der *Energieerzeugung und -nutzung* gelten z. B. die

- Richtlinie 96/57/EG zu Anforderungen im Hinblick auf die Energieeffizienz von elektrischen Haushaltskühl- und -gefriergeräten sowie entsprechenden Kombinationsgeräten,
- Richtlinie 94/2/EG der Kommission zur Energieetikettierung für elektrische Haushaltskühl- und -gefriergeräte sowie entsprechende Kombinationsgeräte,
- Richtlinie über die Erzeugung von Elektrizität aus erneuerbaren Energiequellen (2001),
- Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (2002 und RL 2010/31/EU aus 2010 – Neufassung),
- Richtlinie über die Förderung der Nutzung von Biokraftstoff und anderen erneuerbaren Kraftstoffen für den Transport (2003),
- Rahmenrichtlinie für Mindesteffizienzanforderungen an Endverbrauchsgeräte,
- Richtlinie über das Energienachfragemanagement (zur Förderung der Energieeffizienz auf der Nachfrageseite und Sicherung von Mindest-Investitionen in das Energieeffizienzmanagement),
- Richtlinie zur Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung (2004),
- Richtlinie zur höheren Energieeffizienz im öffentlichen Auftragswesen,

¹¹⁸ Reach kann „als ein Hybrid hierarchischer und kooperativer Elemente analysiert werden“ (Hey u. a. 2008: 444 ff.).

- Richtlinie zur Förderung der Verwendung von Biokraftstoffen im Verkehr (2003),
- Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien im Wärmemarkt (2015),
- Regelungen zu Energieaudit- und Managementsystemen.

Für den Bereich des *Klima* z. B.

- Rahmenrichtlinie über den Handel mit Emissionen (2003),
- Europäisches Programm zur Klimaänderung (ECCP) und verschiedene Maßnahmen zu seiner Umsetzung,
- European Pollutant Emission Register (EPER) von 2004.

Medienübergreifende Regulierungen sind z. B.:

- UVP-Richtlinie 85/337/EWG vom 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten sowie die Richtlinie 2001/42/EG vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Auswirkungen bestimmter Pläne und Programme (sog. SUP-Richtlinie zur strategischen Umweltpfung),
- Richtlinie über den freien Zugang zu Umweltinformationen RL 90/313/EWG 1990; UmweltinformationsRL 2003/4/EG,
- Richtlinie 2003/35/EG vom 26.5.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme (sog ÖffentlichkeitsbeteiligungsRL),
- Verordnung 880/92 des Rates über ein gemeinschaftliches System zur Vergabe eines Umweltzeichens (Öko-Label) 1992,
- Verordnung über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung, EMAS (Öko-Audit-Verordnung (1993, 2001),
- Aarhus-Konvention von 1998¹¹⁹, welche die EU am 17.2.2005 ratifiziert hat. In ihr wurde festgelegt, dass die Bürger Rechte auf Beteiligung im Umweltschutz haben, so das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen¹²⁰, das Recht auf Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren¹²¹ und das Recht auf Zugang zu Gerichten.¹²²

Außerdem wurde in diesem Zusammenhang eine Verordnung zur Anwendung der Bestimmungen des Aarhus-Übereinkommens auf Organe und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaft erlassen (sog. Aarhus-Verordnung). Die auf Gemeinschaftsebene erlassene Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 vom 6. September 2006 legt fest, dass die drei

119 Mit dieser Aarhus-Konvention haben 38 Staaten das „Übereinkommen über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten“ der UN Wirtschaftskommission für Europa (United Nations Economic Commission for Europe – UNECE) verabschiedet.

120 Dazu die Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28.1.2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen (sog. Umweltinformationsrichtlinie).

121 Richtlinie 2003/35/EG vom 26.5.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme (sog. Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie).

122 Vgl. dazu den Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 24.10.2003 (sog. Aarhus-Richtlinie).

Grundsätze der Aarhus-Konvention für die Einrichtungen und Organe der Gemeinschaft gelten und diese ihre Geschäftsordnungen an diese Vorgaben anpassen müssen.

- Verordnung (EG) Nr. 66/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 über das EU-Umweltzeichen.
- Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme vom 27.6.2001 (strategische Umweltprüfung, SUP).

Für fast alle Umweltbereiche scheint es also inzwischen Regelungen zu geben, wenn sie auch von Umweltschützern oft als nicht ausreichend angesehen werden. Der seit 1998 verfolgte sog. umweltpolitische Cardiff-Prozess soll die Aufmerksamkeit der EU für den Umweltschutz generell verstärken und dazu die Integration der Umweltbelange in die einzelnen EU-Politiken fördern. Der Ministerrat soll dazu integrierte Strategien für die jeweiligen Politikbereiche entwickeln. Wichtige Vorschläge der Kommission sollen bereits vorab im Hinblick auf ihre Umweltauswirkungen überprüft werden.

2.1.5.2 Nachhaltigkeits-Strategien der EU

Neben ihren Normen hat die EU daher eine Programmatik für ihr Handeln in Form einer sog. Nachhaltigkeitsstrategie entwickelt. Deren Ziel ist die Verbesserung der Lebensqualität für alle, das heißt für die heutige und für künftige Generationen. Es soll insbesondere sichergestellt werden, dass Wirtschaftswachstum, Umweltschutz und soziale Integration Hand in Hand gehen. Die EU strebt mit der Strategie u. a. eine internationale Vorreiterposition beim Klimaschutz und bei der Förderung einer wissensbasierten, ressourceneffizienten Wirtschaft an.¹²³ Die Ziele der Strategie beziehen sich auf die Problemfelder Klimawandel und saubere Energie, nachhaltige Verkehrsentwicklung, nachhaltiger Konsum und nachhaltige Produktion, Schutz und Management der natürlichen Ressourcen, öffentliche Gesundheit, Herausforderungen im Bereich von Armut, Demografie, Migration und Integration. Sie stellt aber eher eine Willensbekundung, denn eine konkrete und verbindliche Planung dar.¹²⁴

123 Hintergrund dieser Strategie ist u. a. Kapitel 8.7 der Agenda 21 des Weltgipfels von Rio 1992, in dem die Regierungen aufgefordert werden, Strategien zur NE zu entwickeln.

124 Hier ein kurzer Abriss der Entwicklung der EU-Nachhaltigkeitsstrategie und ihrer Ziele: 2001 hat der Europäische Rat in Göteborg eine „Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung“ verabschiedet. – Die Umsetzung dieser Strategie von Göteborg sollte anhand von „Strukturindikatoren“ evaluiert werden. Der Europäische Rat hatte 2003 konkrete Maßnahmen definiert, um das Ziel des Umweltschutzes im Interesse von Wachstum und Beschäftigung (im Sinne der in Göteborg angenommenen Gesamtstrategie der NE) erreichen zu können und dafür einen Katalog von 12 Zielen festgelegt. Der Europäische Rat hat im Juni 2006 eine erneuerte EU-Nachhaltigkeits-

Über die Entwicklung der in der EU-Strategie zur nachhaltigen Entwicklung aufgeführten Indikatoren soll in regelmäßigen – alle zwei Jahre erscheinenden Berichten – Auskunft gegeben werden. 2009 wurde dementsprechend ein Bericht zur Überprüfung der EU-Nachhaltigkeitsstrategie veröffentlicht. Der Europäische Rat bestätigte auf Grundlage dieser Berichte das Ziel nachhaltiger Entwicklung. Die Staats- und Regierungschefs heben in ihren Schlussfolgerungen von 2009¹²⁵ als prioritäre Handlungsbereiche wiederum hervor:

- den Klimawandel,
- den hohen Energieverbrauch im Verkehrssektor,
- den Verlust an biologischer Vielfalt und natürlichen Ressourcen,
- sowie den Übergang zu einer sicheren und nachhaltigen emissionsarmen und Ressourcen schonenden Wirtschaft.

2011 wurde der nächste sog. Fortschrittsbericht vorgelegt.¹²⁶ Im Rahmen seiner Schlussfolgerungen zu „Rio+20“ beschloss der EU-Umweltministerrat im Okt. 2012, dass die EU-Nachhaltigkeitsstrategie überarbeitet werden sollte. Der Umweltrat der

strategie beschlossen. Diese nennt folgende Ziele und Maßnahmen (für sieben zentrale Herausforderungen):

- Das Ziel der Einhaltung der 2°C-Obergrenze wurde bestätigt.
- Die Strategie einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung wurde bekräftigt.
- Die Kommission soll einen Aktionsplan für nachhaltigen Konsum und nachhaltige Produktion entwickeln.
- Sie soll Schutz und Management der natürlichen Ressourcen sichern.
- Für die öffentliche Gesundheit soll eine Strategie zur Verbesserung der Luftqualität in geschlossenen Räumen entwickelt werden.
- Um globalen Herausforderungen in Bezug auf nachhaltige Entwicklung und Armut begegnen zu können, sollen multilaterale Umweltabkommen gestärkt und in internationale Handelsvereinbarungen Verbesserungen von Umwelt- und Sozialstandards erzielt werden.
- Bei den Zielen gesellschaftliche Einbeziehung, Demografie und Migration ist die Verbesserung der Lebensqualität oberstes Ziel.

Darüber hinaus sollen die Mitgliedstaaten weitere Schritte zur Verlagerung von Steuern auf Arbeit hin zu Steuern auf Ressourcen- und Energiekonsum sowie Verschmutzung unternehmen.

125 Schlussfolgerungen: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/111898.pdf (Abruf 2.2.2017).

126 Sustainable development in the European Union 2011, edition 2011 monitoring report of the EU sustainable development strategy, abrufbar unter <http://www.bmub.bund.de/themen/europa-international/europa-und-umwelt/eu-nachhaltigkeitsstrategie/> (Abruf 2.2.2017).

Europäischen Union forderte 2012 eine solche Überarbeitung bis spätestens 2014, das Europäische Umweltbüro 2014 zugleich eine Anpassung an die Sustainable Development Goals der UN (UN SDGs). Die EU-Kommission ist aber anscheinend der Auffassung, die Nachhaltigkeitsstrategie sei inzwischen in der aktuellen Strategie der EU (EU 2020) aufgegangen.

Die EU will sich auch – allerdings zunächst nur in einer Absichtserklärung – verstärkt für Maßnahmen zur nachhaltigen Entwicklung im internationalen Bereich engagieren. Sie will sich daher für die Erhöhung der öffentlichen Entwicklungshilfe einsetzen, Initiativen im Bereich der Wasser-, Energie- und Forstwirtschaft ausarbeiten, die Integration der Entwicklungsländer in das Welthandelssystem (WTO) fördern und der Umwelt bei Handelsgesprächen mit Drittstaaten Rechnung tragen.

In ihrer Nachhaltigkeitsstrategie zeigt die EU ambitionierte, aber oft vage formulierte Ziele, ohne konkrete Instrumente oder Maßnahmen zur Umsetzung (z. B. Sanktionen bei Verfehlen der Ziele) festzulegen. Die Strategie ist daher ohne wirkliche Verbindlichkeit und ihre Ziele sind in der Vergangenheit oft unzureichend erfüllt worden.¹²⁷ Dadurch unterscheiden sie sich überaus deutlich von den oben aufgeführten (verbindlichen) EU-Normen in diesem Bereich.

127 Als Probleme bei der Umsetzung der EU- und der nationalen Nachhaltigkeitsstrategien gelten:

- Unzureichende institutionelle und verfahrensmäßige Arrangements.
- Oft unzureichende Unterstützung durch die Schlüsselministerien.
- Die notwendige starke politische Unterstützung fehle häufig.
- Ministerien und ihre Mitarbeiter haben oft ein unzureichendes Verständnis von nachhaltiger Entwicklung.
- Verwalter haben Schwierigkeiten, über ihre Zuständigkeiten hinaus zu denken.
- Strategien geben oft keine Auskunft über Nutzen und Kosten der Strategien.
- Die meisten Länder-Strategien geben auch keine Auskunft über ihre finanziellen Implikationen und darüber, wie die Kosten von Nachhaltiger Entwicklung im Budget berücksichtigt werden sollen.
- Oft ist die Beteiligung der betroffenen Akteure nicht ausreichend gesichert.
- Die notwendige Zusammenarbeit über nationale Grenzen ist häufig unzureichend.
- Die Ziele und Maßnahmen der nationalen Nachhaltigkeitsstrategien stellen oft einen Korb vieler verschiedener individueller Aktionen dar. Insofern fehlen politische Leitlinien, welche die sektoralen und thematischen Zielsetzungen zu einer übergreifenden kohärenten Politik der nachhaltigen Entwicklung zusammenführen könnten.
- Es gibt zu wenig Prioritätensetzung.
- Organisierte Interessen hemmen den Prozess zum Teil.
- Es bleibt häufig unklar, wieweit die Strategien zur Veränderung der Politik beitragen haben und in welcher Weise.
- Die effektive Überwachung und Berichterstattung der Fortschritte ist oft ein Problem.
- Der Zusammenhang zwischen EU-Nachhaltigkeits-Strategie und nationalen Nachhaltigkeits-Strategien ist oft nicht ausreichend hergestellt.

2.1.5.3 Wirksamkeit des EU-Umweltrechts

Manche der auf den Umweltschutz bezogenen Programme und Strategien der EU sind also nur relativ unverbindliche Absichtserklärungen. Aber zugleich gibt es einen großen Bestand an verbindlichen Normen (Richtlinien und Verordnungen). Ihre Umsetzung ist zwar manchmal recht schwierig, aber in der Regel werden sie nach einigen Anlaufschwierigkeiten im Lauf der Zeit erfolgreich angewendet. In den letzten Jahren hat es Phasen gegeben, in denen in der EU-Umweltpolitik „weiche“ Instrumente (wie marktorientierte, z. B. der Emissionshandel) und freiwillige Vereinbarungen etwas an Bedeutung gewonnen haben, aber letztlich überwiegen bis heute die „starken“ ordnungsrechtlichen (also verbindliche Verordnungen und Richtlinien).

Gelegentlich sind vergleichsweise große Implementationsdefizite aufgetreten.¹²⁸ Für die Zeit von 1998 bis 2004 ist z. B. festgestellt worden, dass die Zahl der Fälle, in denen die EU-Kommission Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet hatte, ständig angestiegen war und im Vergleich zum Bereich von Binnenmarkt-, Industrie- und Verbraucherschutzpolitik um ca. 25 % höher lag. Seither ist die Zahl der Verstöße gegen EU-Recht wieder gesunken (Breitmeier 2009: 162). Diese Entwicklung verweist auf Probleme bei der Akzeptanz von Zielen und Normen zum Umweltschutz, denen durch entsprechende Bemühungen um erhöhte Legitimation und Akzeptanz, aber notwendigerweise auch durch Einführung von Sanktionsinstrumenten zur Ahndung von Normverstößen begegnet werden muss und auch wird (zu den Bedingungen für Compliance/Rechtsbefolgung Breitmeier 2009: 163). Auch der EuGH hat bei der erfolgreichen Durchsetzung von EU-Richtlinien inzwischen eine wichtige Funktion.

Die EU-Umweltpolitik zeigte seit den 90'er Jahren wegen geringeren Wirtschaftswachstums, Marktliberalisierung und erhöhtem Wettbewerbsdruck eine tendenziell schwächere Dynamik (Knill 2003: 37; Grande 2004: 384 ff.). Zumindest ließ sich seit dieser Zeit zunächst ein tendenzieller Wandel zu weicheren Steuerungsformen, z. B. von der Intervention und Steuerung ausschließlich durch verbindliche rechtliche Normen zu mehr Kontextsteuerung beobachten.¹²⁹ Zu den damals neu eingeführten

(nach: Commission Staff Working Document, National Sustainable Development Strategies in the European Union – A first analysis by the European Commission, Brüssel, 28. April 2004).

128 Siehe dazu und zu den Instrumenten zur Kontrolle der Umsetzung des EU-Umweltrechts den Sammelband Deutscher Naturschutzring 2006.

129 Kontextsteuerung bedeutet, dass sich Steuerungsmaßnahmen mehr am Regelungsumfeld orientieren und dabei nur Zielvorgaben festgelegt werden, die bei der Mittelwahl Handlungsspielräume offen lassen, dass Betroffenen mehr Informations- und Partizipationsrechte eingeräumt werden und die Verwaltung mehr kooperatives Handeln

Instrumenten der Umweltpolitik gehören etwa ökonomische, marktorientierte Instrumente wie Ökosteuern, Gebühren und der Handel mit Emissionsrechten, kooperative und prozedurale Instrumente, Koregulierungen, sowie freiwillige Vereinbarungen und informations-orientierte Instrumente wie Öko-Audit- und Managementsysteme (wie EMAS, ein EU-Zertifizierungssystem für die Einhaltung bestimmter ökologischer Standards) und Öko-Siegel. Auch Governance-Methoden können dort angewendet werden, wo keine klaren Ziele oder Vorgaben bestehen.¹³⁰

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) hatte daher im Rahmen seines Umweltgutachtens 2004 darauf hingewiesen, dass es auf europäischer Ebene Tendenzen zu einer Verschiebung von Einfluss und Verantwortung aus der Umweltpolitik in andere Ressorts gebe, bei denen die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie im Mittelpunkt des Interesses stand und warnte in seinen Empfehlungen „vor den Folgen eines Rückzugs auf ‚weiche‘ Rahmensteuerung durch Selbstverpflichtung und andere Formen kooperativer Steuerung“ (SRU 2004a: 1). Es sei eine Schwächung der bisher recht erfolgreichen und dynamischen europäischen Umweltpolitik zu befürchten (a. a. O.: 8; vgl. auch SRU 2004b: 99 ff.).

Im 6. Umwelt-Aktions-Programms der EU hieß es in der Präambel: „Legislation remains central to meeting environmental challenges“. Aber es gab trotzdem eine gewisse Abnahme verbindlicher Gesetzestätigkeit im Umweltbereich und eine Zunahme etwa von Rahmenrichtlinien, die Verantwortung zum Teil auch an private Akteure delegieren. „Market-based and economic instruments“ sollten ebenfalls zum Einsatz kommen (Art 3 (4)). Insgesamt gewannen „weiche Instrumente“ (wie Markt-Instrumente, freiwillige Übereinkommen und Selbstregulierung¹³¹) mehr Relevanz (Pallemarts u. a. 2006: 48 ff.).

Auch das Instrument der Governance hat dabei an Bedeutung gewonnen sowie sog. Prozedurale Instrumente (z. B. in der Form von Informations- und Partizipationsmöglichkeiten oder von Anreizstrukturen für umweltfreundliches Verhalten, Knill a. a. O.: 67 ff.). Sie ermöglichen eine größere institutionalisierte Einbeziehung privater Akteure in die Politikgestaltung. Als Beispiel dafür kann die Öko-Audit-Verordnung angesehen werden, die einen rechtlichen Handlungsrahmen für private Selbstregulierung in der Industrie definiert: Bei vorgegebenen generellen Verfahrensregeln für Begutachtung und Akkreditierung

zeigt, was zu höherer Anpassungsflexibilität der Verwaltung und verbesserter Entscheidungsfähigkeit sowie geringeren Implementationsproblemen führen soll (Knill, a. a. O.: 62-64).

130 Hierzu gehört auch die „Offene Methode der Koordinierung“/OMK (dazu Feldmann 2010) in den Bereichen, in denen die EU keine legislativen Kompetenzen hat. Diese Methode stellt ein Verfahren „multilateral supervision“ dar (statt rechtlicher Verbindlichkeit und Sanktionierbarkeit legislativen und administrativen Handelns), in dem anhand von durch Rat und Kommission festzulegenden Leitlinien und Indikatoren eine wechselseitige Überprüfung („multilateral surveillance“) und Bewertung der Leistungen der einzelnen Regierungen im Rat (peer review) erfolgt (Joerges 2008: 223 mit weiteren Literatur-Hinweisen).

131 Als Beispiel für die Bedeutung von „soft instruments“ wird die „integrated product policy“ (IPP) vorgestellt, vgl. Pallemarts u. a. 2006: 54.

betrieblicher Umwelt-Managementsysteme, die auf freiwilliger Basis eingeführt werden können, bleibt die konkrete Umsetzung der Begutachtung und Überprüfung dieser Systeme der Industrie überlassen. Aber zugleich hängt z. B. das EMAS-System davon ab, dass es ein staatliches (oder durch die EU-Kommission geschaffenes) Akkreditierungssystem und eine Zertifizierungs-„Behörde“ gibt, die durch Gesetz geschaffen werden muss (vgl. Jordan u. a. 2007: 296). Wir haben es hier sowohl mit partizipativen Verfahren, aber zugleich mit rechtlich verbindlichen staatlichen Vorgaben zu tun.

Da die weichen Formen der Regulierung häufig eng auf bestehende Richtlinien und Verordnungen bezogen sind, „freiwillige“ Verpflichtungen oft zur Abwehr sonst drohender staatlicher Regulierung und Intervention dienen sollen und erst „im Schatten der Hierarchie“ des Rechts entstehen, zeigt sich auch an ihnen die weiterhin bestehende Dominanz verbindlicher rechtlicher Regulierung. Letztlich haben die weichen Instrumente die mit ihnen verbundenen Hoffnungen (Verfahrensbeschleunigung, weniger Implementationsprobleme) nicht oder zu wenig erfüllt (Knill 2003: 72 mit Beispielen und weiteren Quellen). Sofern nur Rahmen- und Zielvorgaben rechtlich fixiert wurden, wurden die gewährten Handlungsspielräume in der Vergangenheit zum Teil nicht angemessen gefüllt. In jüngerer Zeit haben daher weiche Umweltvereinbarungen an Bedeutung verloren (so Böcher und Töller 2007: 317) und verbindliche rechtliche Regulierungen wieder an Relevanz gewonnen.¹³² Dieser Trend hält bis heute an.

Ordnungsrechtliche Instrumente, hierarchische Strukturen und interveni-onistische Steuerung sind daher in der EU-Umweltpolitik heute weiterhin von zentraler Bedeutung und dominant (vgl. Knill und Lenschow 2007: 240; Raschauer 2008). Holzinger und Knill zeigten an Hand breiter Information zur Empirie, dass ordnungsrechtliche Instrumente in der EU-Umweltpolitik auch nach Einführung „weicher„ Instrumente ca. 85 % aller Instrumente und Steuerungstypen stellten, nur

132 Ein Bericht aus dem Jahr 2002 (Holzinger u. a. 2002) kommt zu dem Ergebnis, dass die Analyse der umweltpolitischen Maßnahmen der EU zwischen 1967 und 2000 gezeigt hat, „dass die Diskussion um neue Steuerungsformen nur in einem geringen Umfang zu einem Wandel der Instrumente geführt hat“. Lediglich das Instrument der finanziellen Beihilfen wurde – als Typ eines ökonomischen Instruments- im dritten und vierten Aktionsprogramm eingeführt; im fünften kamen Informations- und Partizipationsrechte der Bürger als Instrumente, die der kontextorientierten Steuerung zugerechnet werden können, dazu. Zu diesen zählen aber auch Zielwerte und Informationskampagnen, die allerdings schon länger genützt wurden. Die Autoren der Studie kamen zu der Schlussfolgerung, trotz der breiten Debatte um die Bedeutung ökonomischer und kontextorientierter Instrumente für die EU-Umweltpolitik müsse man unter Berücksichtigung der tatsächlichen Entwicklungen sagen, „der Berg habe gekreißt und eine Maus geboren“ (a. a. O.: 24). Im genannten Zeitraum sei bei den Instrumenten das Ordnungsrechtliche nur von 100 % auf ca. 80 % zurückgedrängt worden.

ca. 4 % waren ökonomischer Natur und knapp 10 % kontextorientiert (Holzinger und Knill 2003: 248 ff.). Ein ähnliches Ergebnis zeigte auch eine weitere empirische Studie aus dem Jahr 2007 zu umweltpolitischen Instrumenten in 8 Ländern (Österreich, Finnland, Frankreich, Deutschland, Irland, Niederlande, Großbritannien und EU): Danach ergänzen die „weichen“ Instrumente die verbindlichen Regulierungen lediglich, häufig benötigen „weiche“ sogar die Unterstützung durch verbindliche, um wirksam werden zu können. Marktorientierte Instrumente und freiwillige Übereinkommen können verbindliche staatliche Regelungen meistens nicht ersetzen, sondern ergänzen sie nur (Jordan u. a. 2007: 296).¹³³ In der EU haben Umweltregeln vorwiegend hierarchischen und verbindlich regelnden Charakter und weichere Instrumente „nur im Schatten der Hierarchie“ die gewünschten Steuerungseffekte (Knill und Lenschow 2007: 239 f.). Die Europäische Kommission setzt im Umweltbereich nach wie vor allem auf verpflichtendes hoheitliches Recht in Form verbindlicher Richtlinien und Verordnungen, die auch Sanktionen enthalten. Trotz des angeblichen Paradigmenwechsels dominiert weiterhin das klassische normative Steuerungsmodell und die zwingende Festlegung von Standards und technischen Regeln für Produktion, Produkte und Anlagen. Jänicke meint vor diesem Hintergrund, die EU sei heute mit ihren vielen Normen zum Umweltschutz weiter auf dem Weg zum Umweltstaat fortgeschritten, als die einzelnen Mitgliedsländer und verweist dazu etwa auf den Cardiff-Prozess oder das Instrument der strategischen Umweltprüfung (Jänicke 2007: 349). Die EU ist damit ein Beispiel dafür, dass wirksame Umweltpolitik und -maßnahmen verbindlicher Regelungen bedürfen. Kooperative Verfahren und freiwillige Selbstverpflichtungen können ergänzend hinzutreten, ersetzen diese aber nicht.

2.1.6 Zwischenbilanz: Auf dem Weg zu einer Weltumweltordnung?

Es gibt inzwischen eine Vielzahl internationaler Umweltnormen zu praktisch allen relevanten Umweltgebieten und es sind Umrisse einer *globalen Umweltordnung* zu erkennen (so auch Biermann und Pattberg 2004: 178). Die Zahl wichtiger internationaler Umweltübereinkommen ist mit ca. 200 beeindruckend. Eine Unzahl von Akteuren aus Nationalstaaten, multinationalen Konzernen, Verbänden

133 Böcher und Töller (2007: 317) konstatieren (für Deutschland), dass „die Bedeutung regulativer Instrumente in der deutschen Umweltpolitik nicht wesentlich nachgelassen hat“, dass „marktwirtschaftliche Instrumente immer noch eine große Ausnahme darstellen“ und freiwillige Umweltvereinbarungen, wieder an Bedeutung verlieren.

und Zivilgesellschaft (insbesondere aus umweltschutzorientierten NGOs) ist an ihrer Entwicklung und Umsetzung beteiligt. Neben die genannten internationalen Übereinkommen treten zusätzliche Bemühungen, den Umweltschutz durch nicht-staatliche Umweltregime (wie die Weltstaudammkommission oder internationale Gütesiegel) zu fördern. Für viele dieser Instrumente wurden differenzierte Kontroll- und Einhaltungsverfahren sowie entsprechende Organisationseinheiten entwickelt. Auch finanzielle Anreize und sonstige Hilfen wurden bereitgestellt.

Aber diese vielfältigen Übereinkommen und Normierungen entwickeln sich in einem durch sehr unterschiedliche Interessen bestimmten Umfeld, was sich sowohl in ihrer Ausgestaltung, als auch in ihrer Umsetzung niederschlägt. Für die Wirtschaft und die multinationalen Konzerne, die mannigfaltigen Einfluss auf die verhandelnden Nationalstaaten nehmen können, stellt Umweltschutz einen Kostenfaktor dar, den sie aus Rendite- und Wettbewerbsgründen nach Möglichkeit zu vermeiden suchen. Das gilt für Unternehmen aus Industrieländern, aber auch aus Entwicklungsregionen, die durch Umweltschutzaufgaben einen Teil ihres Wettbewerbsvorteils – niedrigere Produktionskosten – zu verlieren fürchten. Für die Entwicklung der Internationalen Umwelt-Übereinkommen bedeutet das, dass sie im internationalen Vergleich (etwa mit EU-Normen) oft nur ein niedrigeres Schutzniveau anstreben und außerdem die so entstehenden Normen nicht mit Sanktionen bewehrt sind (oder Marktmechanismen, wie beim Emissionshandel, für ihre Durchsetzung sorgen sollen), so dass sie wenig verbindlich sind und ihre Umsetzung schwerer realisierbar ist. Hinzu kommt, dass selbst für mit Sanktionen oder anderen verbindlichen Umsetzungsmechanismen versehene internationale Umweltnormen keine Welt-Exekutive existiert: Es gibt keinen Weltstaat und keine Weltpolizei. Bemühungen um ein gutes Image gegenüber Gesellschaft und Verbrauchern können allerdings gelegentlich eine größere Offenheit von Konzernen gegenüber Umweltschutzbelangen bedingen.

Das internationale Umweltrecht ist vor diesem Hintergrund stark konsensorientiert und setzt – bereits bei der Entwicklung – auf Absprachen und Kooperation zwischen den verschiedenen betroffenen und interessierten Akteuren (also auf Global Governance). Dabei aber dominieren i. d. R. die mächtigen politischen und ökonomischen Interessen, die gut organisiert und mit Ressourcen ausgestattet sind. Am Umweltschutz orientierte zivilgesellschaftliche Akteure und NGOs können ihre Ziele in solchen Governance-Prozessen daher oft nicht oder nur unzureichend einbringen und durchsetzen und sind angesichts unzureichender Wirksamkeit und Umsetzung dieser Normen durch internationale Organisationen, Nationalstaaten oder Unternehmen häufig auf das Instrument von „naming and shaming“ von Umweltschutzproblemen und beteiligten Konzernen in der Öffentlichkeit verwiesen.

Der internationale Umweltschutz ist daher unterschiedlich weit entwickelt. Bei bedrohlichen Problemen, die unmittelbar nach Lösungen verlangen und in Bereichen, die weniger Kosten verursachen bzw. evt. gleichzeitig Kostenersparnis ermöglichen, ist er stärker als in den anderen. Dadurch erklärt sich z. B., dass sich das Montreal-Abkommen zum Schutz der Ozonschicht leichter durchsetzen lässt, als der Klimaschutz, der mit viel höheren Kosten verbunden ist. Auch das unmittelbar erkennbare Gefahrenpotential – etwa im Chemiebereich – spielt hierbei eine Rolle.

Eine Besonderheit stellt die EU im Bereich des internationalen Umweltschutz dar: Hier ist sozusagen eine regionale Lösung („Insellösung“) entstanden, die langfristig ein Modell für entstehende andere Wirtschaftsblöcke sein könnte.

Z. Zt. gibt es keine befriedigende eindeutige Antwort auf die Frage, ob die entstehende Weltumweltordnung zukünftig für globalen Umweltschutz sorgen kann. Die vorhandenen internationalen Umweltschutznormen sollten nicht überbewertet werden. Viele internationale Abkommen sehen nur schwache Sanktionsmechanismen vor, enthalten oft nur schwer überprüfbare Pflichten oder solche mit relativ geringem Schutzniveau, welche ohne Anstrengungen erfüllt werden können. Selbst wo es klare Pflichten und Kontrollverfahren gibt, entstehen oft Umsetzungsdefizite. Gleichwohl existieren auch positive Entwicklungen, wie mehr Transparenz und Information, auch durch die Einhaltungungsverfahren, eine Reihe einigermaßen funktionierender globaler Umweltabkommen oder der Aufbau umweltpolitischer Aktivitäten in Entwicklungsländern. Außerdem sorgt der von NGOs ausgehende Druck auf internationale Konzerne (Risiko von naming and shaming vor allem für konsumentennahe Unternehmen) immer wieder für die Wirksamkeit von Umweltstandards.

Da davon ausgegangen werden kann, dass sich bei zunehmender Industrialisierung und Einbeziehung immer weiterer Regionen in die Weltwirtschaft Umweltschutzprobleme global erweitern und verschärfen werden, wird es in Zukunft mehr verbindliche internationale Umweltstandards und ihre wirksamere – durch Sanktionen, evt. auch durch Marktmechanismen oder finanzielle Hilfen geförderte – Umsetzung geben müssen. Es wird daher vermutlich auch zu einer wirksameren „Weltumweltordnung“ kommen. Die EU kann dabei ein Muster sein: Hier werden als nötig erachtete Umweltschutznormen in einem relativ weiten Maße geschaffen und es wird auch für ihre wirksame Umsetzung gesorgt – vor allem durch verbindliches und mit Sanktionen bewehrtes Recht. Das wird in Zukunft auch global mehr der Fall sein müssen.

2.2 Internationale Sozialstandards

Auch im Sozialbereich gibt es inzwischen viele internationale Abkommen und Regelwerke. Es ist aber auch hier fraglich, wie wirksam sie sind und ob tatsächlich Ansätze einer Weltsozialordnung zu erkennen sind. Um dies einschätzen zu können sollen hier beispielhaft zentrale der vielen bereits existierenden internationalen Sozialabkommen und völkerrechtlichen Normen dargestellt und auf ihre Wirksamkeit befragt werden.

Nachhaltiges Handeln bedeutet im Sozialbereich, dass auch die sozialen Verhältnisse so gestaltet werden sollen, dass künftigen Generationen keine Belastungen hinterlassen werden, die ihnen wesentliche Restriktionen über ihren Lebens- und Wirtschaftsstil auferlegen. Die Brundtland-Kommission forderte in diesem Zusammenhang die Bewältigung sozialer Probleme wie Langzeitarbeitslosigkeit und Massenarmut sowie allgemein einen *langfristig wirksamen Schutz der sozialen Kohärenz* einer Gesellschaft. Dabei geht es auch um Generationengerechtigkeit oder intergenerationelle Verteilungsgerechtigkeit. Soziale Nachhaltigkeit umfasst also auch Fragen von Armut, der Verteilung Reichtum, Chancengleichheit und Gleichberechtigung, womit auch die Arbeits- und Lebensbedingungen angesprochen sind.¹³⁴

Die Sicherung sozial menschenwürdigen Lebens, sozialer Entfaltungsmöglichkeiten und sozialer Teilhabe sind damit Elemente sozialer Zukunftsfähigkeit. Durch gerechten Zugang zu Chancen und Verteilung von Ressourcen sollen Grundbedürfnisse und Armutsbekämpfung national und global gesichert werden. Aus dem Ziel der Generationengerechtigkeit leitet sich also nicht nur die Forderung nach Umweltschutz (als intragenerationeller ökologischer Gerechtigkeit), sondern auch nach sozialer Gerechtigkeit ab, und zwar weltweit. Es geht auch um dauerhaft tragfähige soziale Verhältnisse (Pufe 2014: 18; Spangenberg 2003: 650) und damit um die Sicherung der Bestandsfähigkeit einer Gesellschaft. Da eine zukunftsfähige Gesellschaft den Bedürfnissen und Potentialen aller Menschen und Generationen möglichst gerecht werden muss, sind auch Bildung und Ausbildung, sichere Perspektiven für Familien mit Kindern und die Sorge für kranke und ältere Menschen Ziel und Gegenstand nachhaltigen Handelns. Das gilt auch für Fragen des demografischen Wandels oder der Geschlechtergerechtigkeit (vgl. die in Rio 1992 verabschiedete Agenda 21 (Soziale Ziele) sowie Bauer 2008). Auch in den 2015 von den UN verabschiedeten globalen nachhaltigen Entwicklungszielen

134 Torres (2001) nennt vier den Zielen sozialer Nachhaltigkeit entsprechende Handlungsbereiche: Bildung und Erziehung (mit dem Ziel von Chancengleichheit), Einkommensverteilung (mit dem Ziel von Verteilungsgerechtigkeit), Industrielle Beziehungen (mit dem Ziel der Beteiligung der Arbeitnehmer/innen durch Mitbestimmung und andere Beteiligungsformen) sowie das Arbeitsrecht.

(Sustainable Development Goals, SDGs), die für alle Länder der Welt nachhaltige Ziele vorgeben, werden sozial nachhaltige Ziele formuliert wie Beendigung von Hunger und Armut, Förderung von Gesundheit, Bildung, Geschlechtergerechtigkeit, Versorgungssicherheit im Hinblick auf öffentliche Güter etc. (siehe die Liste der SDGs in Kap. 2.4.1.1 zu Strategie 9 sowie Martens und Obenland 2016).

Die Bemühungen um internationale Sozialstandards (zu denen auch Arbeitsstandards und Arbeitsschutz gehören) können daher als normative Versuche, weltweit erträgliche soziale Verhältnisse und einen langfristig wirksamen Schutz sozialen Zusammenhalts zu fördern und zu sichern, bezeichnet werden. Sie sind wesentlich vor dem Hintergrund der laufenden Globalisierungsprozesse zu verstehen. Denn vor allem in den Schwellen- und Entwicklungsländern mangelt es noch an sozialpolitischen Absicherungen und Regelungen, worauf die internationale Sozialpolitik zu reagieren versucht. Aber auch klassische nationale sozialstaatliche Bemühungen, wie sie die westlichen Industriestaaten prägen, stoßen angesichts fortschreitender Globalisierung auf neue Restriktionen. Durch die Möglichkeit zur Verlagerung von Produktionsstätten in Schwellen- und Entwicklungsländer mit geringeren Sozialstandards können multinationale Unternehmen¹³⁵ sozialen Anforderungen auch in westlichen Industrieländern heute eher ausweichen und überhaupt einen größeren Teil der weltweiten Produktion der Wirksamkeit der etablierten Standards zu entziehen versuchen.¹³⁶ Der weltweit zunehmende Wettbewerb um Arbeitsplätze und Investitionen schränkt den sozialpolitischen Handlungsspielraum nationaler Regierungen also ein. In vielen Schwellen- und Entwicklungsländern gibt es zudem wenig nennenswerte Bemühungen der Regierungen zur Etablierung eigener Arbeits- und Sozialstandards, da sie fürchten, dass sich ihre Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt dadurch verschlechtern könnte. Aus alldem ergibt sich ein zunehmender Bedarf an internationaler Sozialpolitik und internationalen Sozialstandards.¹³⁷

135 Multinationale oder transnationale Konzerne agieren grenzüberschreitend, häufig auch in Schwellen- oder Entwicklungsländern, in denen Arbeits- und Sozialnormen weniger entwickelt und schwer durchsetzbar sind. Hier wären analog zur internationalen Orientierung und Wirkungsweise der Konzerne auch ebenso international wirksame Sozialstandards erforderlich, um eine nachhaltige Entwicklung im Sozialbereich zu sichern.

136 Schon der Weltarbeitsbericht der ILO aus dem Jahr 1997/98 stellte fest, dass der Handlungsspielraum nationaler Regierungen im Bereich des Arbeitsrechts bei weltweit zunehmendem Wettbewerb um Arbeitsplätze und Investitionen eingeschränkt worden sei, die Unternehmen aber an Autonomie gewönnen. Daraus resultiere ein zunehmender Bedarf an internationalen Arbeits- und Sozialstandards, um die Restriktionen nationaler Politik zu kompensieren (siehe Kreuzaler 1998: 23).

137 Zur breiter werdenden Debatte um eine internationale Sozialpolitik siehe Deacon 2007; Brühl und Nölke 2009. Zu den vielfältigen praktischen Bemühungen zur Etablierung

Schon 1995 fand in Kopenhagen ein Weltsozialgipfel (World Summit for Social Development, WSSD) statt, der in einer Deklaration zehn grundlegende Verpflichtungen der Unterzeichnerstaaten festhielt und ein sozialpolitisches Aktionsprogramm formulierte („Copenhagen Declaration on Social Development“ und „Programme of Action of the World Summit for Social Development“¹³⁸). Darin verpflichten sich die Unterzeichnerstaaten zur Achtung der Menschenrechte, zur Beseitigung von Armut und dazu, Ernährungssicherheit herbeizuführen sowie zur Förderung von Vollbeschäftigung und sozialer Integration, von Zugang zu guter Bildung etc. Nachfolgeveranstaltungen zum Weltsozialgipfel, wie etwa die regelmäßig stattfindenden Tagungen der Sozialentwicklungskommission der Vereinten Nationen (UN Commission for Social Development, UN CSocD), haben zur Aufgabe, sich um die Umsetzung der Deklaration und des Aktionsplans zu kümmern.

Das Programm der Millennium Development Goals (MDG) der UN, das für die Jahre 2000-2015 messbare soziale Verbesserungen in verschiedenen Bereichen des Sozialen einleiten sollte, gehört auch zu diesen Bemühungen und hat einige Erfolge zu verzeichnen (Näheres zu den MDGs und ihren Resultaten siehe unter 2.4.1.2 zu Strategie 7). Auf der Rio+20-Konferenz der UN zu Nachhaltiger Entwicklung 2012 in Rio de Janeiro wurden erneut weitreichende soziale Ziele vereinbart wie die „Null-Hunger-Herausforderung“. Die sog. Sustainable Development Goals (SDG) lösten die MDGs im Jahr 2016 ab (auch dazu 2.4.1.2 zu Strategie 9).

Verschiedene Akteure haben sich in der Vergangenheit um die Etablierung solch internationaler Sozialstandards bemüht, so Staaten und internationale Organisationen (etwa die Internationale Arbeitsorganisation der UN (ILO) mit ihrem breiten Normenwerk (Kap. 2.2.1), Gewerkschaften und Unternehmensverbänden (oft im Rahmen der ILO, gelegentlich in Kooperation, sehr oft aber mit unterschiedlichen Interessen), die OECD sowie zahlreiche NGOs – diese allerdings vor allem um die Durchsetzung schon bestehender Standards (siehe dazu auch die Ausführungen zur Bedeutung nachhaltigkeitsorientierter NGOs für internationale Umwelt- und Sozialstandards in Kap. 3.1.3). Es wurde auch versucht, solche Standards in internationalen Handelsabkommen zu verankern. Insbesondere die USA haben, weil ihre entsprechenden Bemühungen in GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) und WTO (World Trade Organisation) wenig Erfolg hatten, solche international wirksamen Regelungen – die auch dem Schutz der Wettbewerbsfähigkeit ihrer eigenen mit höheren Sozialstandards „belasteten“ Wirtschaft dienen sollen – in

internationaler Arbeits- und Sozialstandards vgl. schon früher Scherrer 2000: 28 ff.; Scherrer u. a. 1998; Wagner 2002; Treutner 1999, 2000 und 2002; Kohlmorgen 2005.

138 Beide abrufbar unter <http://undesadspd.org/Home/WorldSummitforSocialDevelopment1995/AgreementsWSSD1995.aspx> (Abruf 2.2.2017).

ihrem engeren Einflussbereich einzuführen versucht, vor allem in der Nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA)¹³⁹ sowie auf der Basis von Regelungen zum Meistbegünstigungsprivileg oder zu Vorzugszöllen. Auch der Kampf um soziale Menschenrechte (Kap. 2.5) sowie Teile der Entwicklungspolitik gehören hierher (Kap. 2.4.).¹⁴⁰

Dem zunehmender Bedarf an internationalen Sozialstandards soll vor allem die ILO als für Arbeit und Soziales zuständige UN-Organisation entsprechen. Demgemäß heißt es in der Einleitung zur „Erklärung der ILO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit“ aus dem Jahr 1998, einer zentralen programmatischen und normativen Verlautbarung, die ILO wolle mit dieser Erklärung „auf die Herausforderungen der Globalisierung der Wirtschaft antworten“... „Globalisierung muss daher Hand in Hand gehen mit einem Minimum an auf gemeinsamen Werten beruhenden sozialen Spielregeln, die es den Beteiligten selbst ermöglichen, einen gerechten Anteil an dem Wohlstand zu fordern, zu dessen Schaffung sie beigetragen haben.“

Eines der Hauptorgane der UN im Bereich internationaler sozialer Probleme ist der Wirtschafts- und Sozialrat der UN, der sog. ECOSOC (United Nations Economic and Social Council¹⁴¹). Er soll den Austausch von Informationen und Erfahrungen sowie Diskussionen über soziale Entwicklungen, die Erarbeitung von Empfehlungen und von praktischen Maßnahmen fördern. Zu seinem Aufgabenbereich gehört es, Analysen und Berichte zu Wirtschaft, Sozialwesen, Gesundheit, Erziehung und Kultur zu verfassen sowie der Generalversammlung der UN und ihren zuständigen Sonderorganisationen darauf aufbauende Empfehlungen zu geben. Außerdem soll

139 Siehe Kap. 2.3.3.2 sowie Malanowski 1996: 256 ff. Außerdem bemühten sich die USA um ein entsprechendes Abkommen mit mehreren mittelamerikanischen Ländern im Rahmen des DR-CAFTA von 2005. Zum früheren Freihandelsabkommen der USA mit mehreren Karibik-Staaten (der Caribbean Basin Initiative, CBI) vgl. Scherrer 1996: 246).

140 Um die Breite der Darstellung etwas einzugrenzen, werden Hilfsorganisationen der UN wie die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (Food and Agriculture Organization, FAO), die Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization, WHO) oder das Weltkinderhilfswerk (United Nations International Children's Emergency Fund, UNICEF) hier nicht näher berücksichtigt. Das gilt auch für das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars (United Nations High Commissioner for Refugees/UNHCR), und seine Organisationen die sich um Versorgung, Integration oder Repatriierung von Flüchtlingen bemühen.

141 <http://www.un.org/en/ecosoc> (Abruf 14.2.2017).

er internationale Konferenzen zu den entsprechenden Problembereichen veranstalten. Eine wichtige Fachkommission des ECOSOC ist die erwähnte CSocD.¹⁴²

Auch die „Division for Social Policy and Development“ (DSPD¹⁴³), eine Unterorganisation des UN Department of Economic and Social Affairs (DESA¹⁴⁴) bemüht sich, die internationale Zusammenarbeit über Fragen der sozialen Entwicklung wie Bekämpfung von Armut, Förderung von *productive employment* und *decent work*, Bekämpfung der Diskriminierung von sozial Schwachen oder Indigenen etc. zu fördern. Die Weltbank kümmert sich im Rahmen ihrer Finanz- und Kreditpolitik mit ihren Abteilungen „Social Development“ und „Social Protection“ ebenso in begrenztem Maß um internationale soziale Probleme und hat hierzu auch Regeln aufgestellt (Näheres unter 2.3.4.2).

Die Zivilgesellschaft tritt hier ebenfalls als Akteur auf. Parallel und als globalisierungskritische Gegenveranstaltung zu Gipfeltreffen der WTO, zum Weltwirtschaftsforum in Davos sowie den Weltwirtschaftsgipfeln der Regierungschefs der G8 (nach Ausschluss von Russland jetzt G7)-Staaten fand in der Vergangenheit das Weltsozialforum statt, erstmalig 2001 in Porto Allegre. Dort werden in offenen Prozessen ökologisch-soziale Probleme sowie Möglichkeiten zur Entwicklung von Alternativen zum herrschenden, in großen Teilen neoliberalen Wirtschaftsmodell diskutiert, Erfahrungen ausgetauscht sowie Möglichkeiten zur Koordination und Vernetzung von Gruppen und Aktionen aus dem Bereich von Zivilgesellschaft und NGOs geschaffen. Im Jahr 2016 fand das letzte Forum in Montreal statt. NGOs versuchen aber auch sonst vielfältigen Einfluss zu nehmen, z. B. indem sie sich für die Umsetzung der ILO-Normen oder Verhaltensrichtlinien und Kodexe zur Unternehmensverantwortung (CSR) einsetzen.

Es gibt also inzwischen vielfache Bemühungen um internationalen Arbeits- und Sozialschutz, entsprechende Konferenzen und programmatische Aktivitäten sowie internationale Normsetzungen, Leitlinien und dergleichen. Welche internationalen Sozialstandards sind nun inzwischen geschaffen, wie werden sie umgesetzt und wie wirksam sind sie? Neben den besonders wichtigen der ILO gibt es z. B. auch Internationale Rahmenvereinbarungen (IRV) zwischen Konzernen und Gewerkschaften (dazu 2.2.2.1), Versuche zu transregional erweiterter Unternehmensmitbestimmung (2.2.2.2), Bemühungen von multinationalen Konzernen, in ihren Dependancen in

142 Die CSocD tagt alle zwei Jahre für etwa zwei Wochen und hat 32 Mitglieder, zu denen auch Deutschland gehört. Zur 55. Sitzung der UN CSocD im Feb. 2017 in New York siehe <http://undesadspd.org/CommissionforSocialDevelopment/Sessions/2013.aspx> (Abruf 2.2.2017).

143 <http://undesadspd.org/>.

144 Näheres unter <http://www.un.org/desa>.

Entwicklungsregionen und für ihre „Lieferkette“ gewisse Arbeits- und Sozialstandards zu realisieren (siehe 2.2.2.3) sowie solche zur Unternehmensverantwortung (zur sog. Corporate Social Responsibility, CSR siehe 2.3.1) oder Bemühungen von NGOs zur Verbesserung der sozialen Lage Beschäftigter in Entwicklungsregionen durch Einführung von Zertifizierungen und Gütesiegeln (2.2.2.4).

Im Folgenden wird ein Überblick über eine Reihe solcher internationalen Regelungen und Standards sowie entsprechende Verfahren und Instanzenwege vorgestellt, um zu zeigen, wie breit das Feld solcher Standards inzwischen ist (2.2.1 und 2.2.2). Dabei wird jeweils auch nach ihrer Wirksamkeit und Bedeutung gefragt. Anschließend wird auch in diesem Kapitel ein Blick auf die Verhältnisse in der EU geworfen (2.2.3) und abschließend auf die Frage, ob sich bereits so etwas wie eine Weltsozialordnung erkennen lässt, eingegangen (2.2.4).

2.2.1 ILO-Arbeits- und Sozialstandards

Der ILO ist international die zentrale Verantwortung zur Entwicklung und Umsetzung internationaler Arbeits- und Sozialstandards übertragen worden – somit auch für den Bereich sozialer Kohärenz und Gerechtigkeit als wichtigen Feldern nachhaltiger Entwicklung. Sie war schon immer auch als Einrichtung dafür konzipiert, angesichts der Internationalisierung der Wirtschaft angemessene arbeits- und sozialrechtliche Regelungen zu entwickeln. Mit der zunehmenden Globalisierung der Produktion und wachsenden internationalen Mobilität des Kapitals ist sie noch bedeutsamer geworden, denn damit können Arbeitsplätze rasch ins Ausland und in Entwicklungsregionen verlagert werden, was die Position der Arbeitnehmer und ihrer Vertretungen schwächt. Das hat nachhaltige Auswirkungen auf das System der Kollektivverhandlungen und ihre Resultate.¹⁴⁵ Internationale Regelungen der ILO könnten daher neue Relevanz für die Sicherung angemessener Sozial- und Arbeitsbedingungen gewinnen.¹⁴⁶ Der von 1999 bis 2012 amtierende Generalsekretär der ILO, Juan Somavia¹⁴⁷, hat aus Anlass der 3. WTO-Konferenz in Seattle (1999) die aktuelle Bedeutung der ILO noch einmal betont: Globalisierung und

145 Vgl. dazu z. B. Schmierl 1999: 548 ff., der sogar von einer „momentanen Unterminierung der historischen Arrangements der industriellen Beziehungen“ spricht und von einer „Entmachtung der Interessenvertretung der Beschäftigten“ (a. a. O.: 555).

146 Die neue Gesamtstrategie der ILO, wie sie im Anschluß an die Konferenz von Seattle 1999 definiert wurde, zielt unter dem Motto „Decent Work“ (Menschenwürdige Arbeit) ausdrücklich auch auf eine Bewältigung der sozialen Folgen der Globalisierung (s. u.).

147 Neuer Generalsekretär ist seit 2012 der Engländer Guy Ryder.

Wirtschaftswachstum benötigten zur Vermeidung einer „Akzeptanzkrise“ eine sozialpolitische Flankierung und Stabilisierung und hierzu habe die ILO auf der internationalen Ebene das eigentliche Mandat.¹⁴⁸

Auf der WTO-Ministerkonferenz im Jahre 1996 in Singapur wurde dazu zwischen ILO und WTO eine Art Arbeitsteilung festgelegt: Die Entwicklung internationaler Arbeits- und Sozialstandards soll danach Aufgabe der ILO und nicht der WTO sein. Die WTO-Konferenz sagte der ILO Unterstützung bei ihrer Arbeit zu und die Sekretariate von WTO und ILO sollen insofern „zusammenarbeiten“. Allerdings sind internationale Sozialstandards damit Aufgabe einer Organisation, die – anders als die WTO – nicht über viel wirkliche Macht und Einfluss verfügt. Das hat sich bis heute nicht geändert. Trotzdem ist die ILO nach wie vor wichtig, da sie mit ihrer Arbeit im Einzelnen immer wieder praktische Verbesserungen der sozialen Situation vieler Betroffener bewirken kann und auch für die Zukunft bedeutsame Muster für internationale Arbeits- und Sozialstandards bereit stellt.

2.2.1.1 Aufgaben und Organisation der ILO

Die ILO ist eine UNO-Organisation, der 185 Länder als Mitglieder angehören.¹⁴⁹ Zur Förderung sozialer Gerechtigkeit und international anerkannter Menschen-, Arbeits- und Sozialrechte formuliert sie internationale Arbeits-Standards in der Form von Übereinkommen (Conventions), von denen es 189 gibt¹⁵⁰ und Empfehlungen (Recommandations), deren Zahl bei 204 liegt¹⁵¹ und die völkerrechtliche Verträge und Normen darstellen. Sie enthalten Mindeststandards für grundlegende Arbeitsrechte wie: Vereinigungsfreiheit, Organisationsfreiheit, kollektives Verhandlungsrecht, Verbot von Zwangsarbeit, Chancengleichheit und Recht auf gleiche Behandlung

148 Vgl. ILO-Nachrichten Nr. 1/2000: 1 f.

149 Die ILO wurde bereits 1919 im Zusammenhang mit dem Versailler Friedensvertrag mit dem Auftrag, durch Förderung von Gerechtigkeit sowie Menschen- und Arbeitsrechten einen Beitrag zur Sicherung des Weltfriedens zu leisten, als ständige Organisation des Völkerbundes gegründet. Sie sollte dazu international einklagbares Recht zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen schaffen. 1944 wurde dies Ziel in der „Erklärung über die Ziele und Zwecke der Internationalen Arbeitsorganisation“ von Philadelphia bestätigt und die IAO/ILO nach Gründung der UNO 1945 zu einer ihrer Sonderorganisationen (Senghaas-Knobloch 2009: 130) – seit 1946 mit Sitz in Genf. In Art 55 der UN-Charta wurde auf die Bedeutung sozialer Fragen für den Frieden hingewiesen und welche Bedeutung deshalb die „Verbesserung des Lebensstandards, die Vollbeschäftigung und die Voraussetzung für wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt“ haben.

150 siehe www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm, (Abruf 22.1.2016).

151 siehe <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12010:0::NO::>, (Abruf 22.1.2016).

sowie sonstige Standards zur Regulierung des gesamten Spektrums arbeitsbezogener Themen. Sie engagiert sich auch im Bereich grundlegender Arbeitsbedingungen (z. B. Arbeitszeit und -sicherheit, wöchentliche Ruhetage, Kündigungsschutz und bezahlter Urlaub), Entlohnung und Arbeitsschutz (Unfallverhütungsvorschriften und solcher zum Umgang mit gefährlichen Stoffen) und darüber hinaus im Bereich sozialer Sicherheit und Gesundheit sowie der besonderen Belange von Frauen, Kindern und Jugendlichen (Mutterschutz und Jugendschutz) und spezieller Gruppen, wie Wanderarbeitnehmer oder Plantagenarbeiter. Außerdem kümmert sie sich um Mindeststandards zur Absicherung von Lebensrisiken wie Arbeitslosigkeit, Krankheit, Alter, Invalidität etc. durch Krankenversicherung, Alters-, Invaliditäts- und Hinterlassenenversicherung bzw. Entschädigung bei Betriebsunfällen und Berufskrankheiten.¹⁵² Sie bietet zudem technische Unterstützungsleistungen an, etwa für die berufliche Ausbildung, engagiert sich im Bereich von Beschäftigungsförderung und Arbeitsverwaltung und hilft durch Beratung beim Aufbau unabhängiger Vertretungen von Arbeitgebern und -nehmern. Weil der Inhalt von ILO-Normen oft nicht über das hinausgeht, was in den entwickelten Industrieländern bereits seit Längerem geltendes Recht ist, sind faktisch vor allem – wenn auch nicht ausschließlich – die Entwicklungs- und Schwellenländer ihr Adressat. Sie sollen bei der nationalen Gesetzgebung berücksichtigt werden.

Die *Organisation der ILO* weist eine besondere Form auf, weil sie „dreigliedrig“ (*tripartite*) ist, d. h. Vertreter und Organisationen von Arbeitgebern, Arbeitnehmern (Gewerkschaften) und Regierungen arbeiten in ihr zusammen. Sie hat drei zentrale Tätigkeitsfelder:

1. soll sie internationale Arbeits- und Sozialstandards schaffen und zwar durch völkerrechtliche Übereinkommen oder durch Empfehlungen an die Mitgliedsstaaten sowie durch Beschlüsse und Erklärungen
2. soll sie technische Hilfe und Zusammenarbeit leisten
3. soll sie Forschung und Aufklärung betreiben.

Wichtige Entscheidungen sind – wie in der UNO sonst – Resultat vielfältiger Verhandlungen und sorgfältig zwischen den Mitglieds-Nationen austariert. Das sowie ihre komplexe Organisationsstruktur erklärt ihre gewisse Schwerfälligkeit. Höchste Entscheidungs- und Sanktionsinstanz der ILO ist die jährlich im Juni in Genf tagende Internationale Arbeitskonferenz (IAK bzw. International Labour Conference, ILC), das Plenum der ILO, an der Vertreter aller Mitgliedsländer teilnehmen. Sie entscheidet über Vorhaben und Empfehlungen für neue Übereinkommen

152 Siehe Senghaas-Knobloch 2009: 132 sowie die Auflistung bei Senti 1998: 551 f.

und Normen im Arbeits- und Sozialbereich und das Budget. Jedes Mitgliedsland entsendet vier Vertreter in die IAK, von denen zwei Regierungsvertreter sind und je einer Vertreter der Unternehmer- bzw. der Arbeitnehmerseite (Art. 3 Abs. 1 der Verfassung der ILO).

Als Ausführungsorgan (executive council) fungiert der dreimal im Jahr tagende Verwaltungsrat („Governing Body“).¹⁵³ Die eigentliche Arbeit wird vom permanenten Sekretariat der ILO, dem sog. Internationalen Arbeitsamt (IAA bzw. International Labour Office) geleistet, das – einschließlich Forschungs- und Publikationseinrichtungen – ca. 3000 Mitarbeiter in Genf sowie 40 regionalen Büros („field offices“) hat.

2.2.1.2 ILO-Arbeits- und Sozialstandards

Die Übereinkommen (Conventions) stellen die wichtigsten Instrumente der ILO dar. Sie sind internationale Verträge, die von ILO-Mitgliedstaaten in ausreichender Zahl ratifiziert werden müssen, um wirksam zu werden. Ihre Ratifizierung ist freiwillig, aber wenn diese durch die zuständigen Körperschaften – die nationalen Gesetzgeber – geschehen ist, haben sie verpflichtende Wirkung wie andere völkerrechtliche Verträge.¹⁵⁴ Zunächst binden die Übereinkommen nur die Völkerrechtssubjekte (die Staaten), den Bürgern gegenüber werden sie erst durch die Transformation in nationales Recht verbindlich. Die sog. Empfehlungen (Recommendations) sind nicht bindend, sondern lediglich Orientierungshilfen für die Politik. Übereinkommen und Empfehlungen sollen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und -praktiken in jedem Land der Welt beitragen. Sie bedürfen der Zustimmung von zwei Dritteln der auf der IAK anwesenden Mitglieder, um den Status internationaler ILO-Arbeitsnormen zu gewinnen.

Bereits 1977 hat die ILO einen sehr umfangreichen, 58 Gliederungspunkte umfassenden Verhaltenskodex („Dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik“ – Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy) verabschiedet, der Normen

153 Dieser umfasst 28 Regierungsvertreter und je 14 Vertreter der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerseite, also insgesamt 56 Mitglieder (Art. 7 der Verfassung der ILO). Von den Sitzen der Regierungsvertreter werden 10 ständig von den im Kontext der ILO als besonders wichtig angesehenen Nationen besetzt, nämlich von Brasilien, China, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Indien, Italien, Japan, Russland und USA. Er bereitet Programme und Haushalt der ILO vor, die er dann der jährlichen IAK vorlegt, und wählt den Generaldirektor.

154 Zur Setzung von Normen durch die ILO, zu ihrer Verbindlichkeit und ihrem Normcharakter vgl. Valticos u. a. 1995, Bartolomei u. a. 1996 und Morhard 1988.

für den Umgang multinationaler Konzerne mit Arbeitnehmern definierte¹⁵⁵ und zugleich auch die Bedeutung dieser Erklärung für die gesamte ökonomische und soziale Situation („conditions of work and life“) sowie die politische Kultur in den jeweiligen Gastländern betont. Diese „Grundsatzerklärung...“ ist zwar kein völkerrechtlich verbindliches Instrument, aber durch die vorgesehenen Berichte erhielten Regierungen, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden die Möglichkeit, sich regelmäßig – etwa alle drei oder vier Jahre – zu informieren, wie multinationale Konzerne die sozialen Belange und andere Schutzinteressen der Arbeitenden in den betreffenden Ländern berücksichtigen und ob und wie weit sie die internationalen Arbeitsnormen einhalten. Außerdem verlangte die Grundsatzerklärung von den multinationalen Unternehmen, entsprechende Beschwerden zu prüfen und Streitigkeiten zu klären, aber sie stellte dafür keinen eigenen Mechanismus zur Verfügung.

Nachdem der ILO auf dem Weltsozialgipfel 1995 in Kopenhagen von den Regierungen der Staaten erneut die Zuständigkeit für die Gestaltung eines internationalen sozialen Ordnungsrahmens übertragen worden war, hat sie in der Folge ihre Politik neu gefasst. Sie konzentriert sich jetzt mehr auf die Durchsetzung bestehender *Kernarbeitsnormen* (und weniger auf die Aushandlung und Ratifizierung neuer) und versucht dabei, einen Schwerpunkt ihrer Aktivitäten auf die Bewältigung der Probleme zu legen, die sich aus der zunehmenden Globalisierung und transnationalen Organisation multinationaler Unternehmen für den Arbeitsbereich ergeben. Auf der Basis der auf dem Weltsozialgipfel von Kopenhagen 1995 festgelegten – nicht unterschreitbaren – Schutzrechte wurde im Juni 1998 eine „*Erklärung über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit*“ (Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work) verabschiedet, die in den Rang universell gültiger Kernarbeitsnormen erhoben wurden. Sie betreffen:

155 Die Erklärung beschäftigt sich mit Fragen bevorzugter Beschäftigung von einheimischen Arbeitskräften (statt „importierter“, siehe die „Tripartite Declaration ...“ Nr. 18), mit (negativen) Beschäftigungseffekten, die sich bei Zusammenschlüssen, Übernahmen oder der Verlagerung von Produktionen ergeben können (Nr. 26), mit der sozialpolitischen Absicherung von Arbeitnehmern, deren Beschäftigungsverhältnis aufgrund solcher Entwicklungen beendet wurde (Nr. 28), mit der Höhe von Löhnen im Vergleich von multinationalen und nationalen Unternehmen (Nr. 33) und der Absicherung eines zumindest basalen Existenzniveaus durch multinationale Konzerne (Nr. 4). Es geht außerdem um angemessene Sicherheits- und Gesundheitsstandards (Nr. 36) sowie Gewerkschafts- und Tarifvertragsrechte (Nr. 40 ff. und 48 ff.) Ein Ausschuss für multinationale Unternehmen soll die Länderberichte über die Umsetzung dieser Grundsatzerklärung kontrollieren (vgl. Windfuhr 1999: 185).

- die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts (Ü = Übereinkommen 87)
- das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen (Ü 98)¹⁵⁶
- die Zwangs- oder Pflichtarbeit (Ü 29)
- die Abschaffung der Zwangsarbeit (Ü 105)¹⁵⁷
- das Verbot der Diskriminierung aufgrund von Rasse, Farbe, Geschlecht, Religion, politischer Überzeugung sowie nationaler oder sozialer Herkunft (Ü 111)¹⁵⁸
- die Gleichheit des Entgelts (Ü 100)
- das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung (Ü 138).

1999 wurde dieser Katalog um ein achties zentrales Übereinkommen ergänzt:

- die Abschaffung der schlimmsten Formen von Kinderarbeit (Ü 182).¹⁵⁹

156 Die USA haben bislang erst 2 Kernübereinkommen unterzeichnet, z. B. nicht die Nr. 87 und 98 zur Bildung von Gewerkschaften.

157 Obwohl das erste Übereinkommen zur Zwangsarbeit (Nr. 29) schon 1930 angenommen wurde und 1959 ein zweites zu diesem Thema (Nr. 105) und dieses heute zu den Kernarbeitsnormen gehört, haben eine Reihe von Staaten es bis heute nicht ratifiziert, darunter so wichtige wie China, USA, Südkorea, Vietnam, Japan, Kanada, Niederlande (vgl. Senghaas-Knobloch 2009: 147).

158 Die ILO widmet in jüngerer Zeit vermehrte Aufmerksamkeit der Frage der Gleichstellung in Beschäftigung und Arbeit, weil sie davon ausgeht, dass die zunehmende Globalisierung auch zu einer wachsenden Frauenerwerbstätigkeit führt. Gegen Diskriminierungen wendet sich auch die „Übereinkunft Nr. 169 über indigene und in Stämmen lebende Völker“ (ILO-Konvention Nr. 169). Sie ist die bislang einzige internationale Norm, die indigenen Völkern rechtsverbindlich Schutz und Ansprüche gewährt; also eine Art internationales Grundgesetz. Sie wurde 1989 von der jährlichen Hauptversammlung der ILO verabschiedet. Von den 176 Mitgliedsstaaten der ILO haben bislang 17 diese Konvention ratifiziert. Sie bezieht sich auf ca. 300 Millionen Menschen – also ca. vier Prozent der Erdbevölkerung – die zu indigenen Völkern, Nationen und Gemeinschaften gezählt werden.

159 Dieses Abkommen zielt auf die Verhinderung oder Aufhebung aller Formen von Kindersklaverei und -zwangsarbeit, ihrer Zwangsrekrutierung für bewaffnete Konflikte, ihres Einsatzes in Prostitution und Pornographie, im Drogengeschäft oder in anderen Formen von Arbeit, die Gesundheit, Sicherheit oder Moral von Kindern schaden. Seit 1992 bis heute läuft mit massiver Unterstützung der ILO eine weltweite Kampagne mit ähnlicher, noch breiterer Zielsetzung (das sog. International Programme on the Elimination of Child Labour, IPEC), die inzwischen von 90 Staaten und 22 Geberländern unterstützt wird. Weil Kinderarbeit in Ländern der Dritten Welt einen anderen Stellenwert hat, als in Industrieländern und zum Teil überlebensnotwendig ist, konzentriert sich die ILO auf ihre schlimmsten Formen. Das Programm wird weltweit von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, Regierungen und NGOs, privaten

Durch sie werden alle Mitgliedsstaaten verpflichtet, auch wenn sie die entsprechenden Konventionen nicht ratifiziert haben. Zugleich wurden Mechanismen zur Durchsetzung dieser Deklaration beschlossen: Die Staaten haben über die Umsetzung der von ihnen ratifizierten Abkommen zu berichten (Jahresberichte über die Einhaltung dieser fundamentalen Rechte) und Expertenkommissionen der ILO überprüfen auf Basis dieser Berichte die Umsetzung der Abkommen in den jeweiligen Ländern (Näheres unter 2.2.1.3). Die ILO kann sich nach Art. 19 der Verfassung der ILO auch von den Ländern, die Übereinkommen und Empfehlungen nicht ratifiziert haben, berichten lassen, aber generell gilt das Prinzip der Freiwilligkeit (Greven 2004: 144). Bislang haben 138 ILO-Mitgliedsstaaten alle Kernübereinkommen ratifiziert und z. B. 179 Staaten das Übereinkommen 182 zur Kinderarbeit.¹⁶⁰

1999 hat die ILO vor dem Hintergrund dieser Übereinkommen zusätzlich eine „*Agenda für weltweit menschenwürdige Arbeit*“ (decent work worldwide) formuliert. Diese Agenda soll durch vier strategische Zielsetzungen verfolgt werden, nämlich durch:

- weltweite Achtung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit,
- erweiterte Möglichkeiten für Frauen und Männer, eine vollwertige Beschäftigung mit ausreichendem Einkommen zu finden,
- Erweiterung des Niveaus sozialer Sicherheit,
- Förderung des sozialen Dialogs.¹⁶¹

Akteuren, Medien, Parlamentariern, Juristen, Universitäten, Kirchen etc. unterstützt (<http://www.ilo.org/ippec/lang-en/index.htm>; www.ilo.org/ippec/programme/lang-en/index.htm).

160 <http://www.ilo.org/berlin/arbeits-und-standards/kernarbeitsnormen/lang--de/index.htm>, Abruf am 10.3.2016.

161 Zur ersten Zielsetzung gehört die Umsetzung der oben genannten grundlegenden Prinzipien und entsprechenden acht Kern-Übereinkommen. Außerdem hat der Verwaltungsrat der ILO vier weitere Übereinkommen für zentral erklärt: zwei Übereinkommen zur Arbeitsaufsicht (Nr. 81 und 129), ein Übereinkommen zur Dreigliedrigkeit von Beratung und Förderung der Durchführung internationaler Arbeitsnormen (Nr. 144) und ein Übereinkommen zur Beschäftigungspolitik (Nr. 122). Im Jahr 2006/2007 hat die Ministerrunde des Wirtschafts- und Sozialrats der UN (ECOSOC) mit einer „Declaration on Full and Productive Employment and Decent Work“ die ILO in dieser Zielsetzung bestätigt (Senghaas-Knobloch 2009: 135). – Das dritte Ziel der Agenda für menschenwürdige Arbeit – der Sozialschutz – umfasst neben dem Schutz vor Arbeitslosigkeit und Armut auch den Schutz der in informaler oder prekärer, unsicherer (z. B. befristeter) Beschäftigung Arbeitenden. Insbesondere in Entwicklungsländern ist der Schutz bei Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Alter oft nur unzureichend. Hier ist

2008 kam zu den bisherigen Deklarationen eine hinzu, die explizit auf die Globalisierung und die damit einhergehenden aktuellen Anforderungen Bezug nimmt: Die „*Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung*“ (Declaration on Social Justice for a Fair Globalization). Darin werden die Mitgliedsländer aufgefordert, die „Agenda für menschenwürdige Arbeit“ zu stärken und sich besonders für vier Ziele einzusetzen: für die „Schaffung produktiver und ausreichend bezahlter Arbeitsplätze“, die „Einhaltung der Kernarbeitsnormen“, den „sozialen Schutz“ sowie den „sozialen Dialog“.¹⁶² Die ILO will sich vor allem für die Umsetzung dieser Agenda einsetzen und so zu einem ausgewogenen Verhältnis von Wirtschafts- und Sozialpolitik unter den Bedingungen der Globalisierung beitragen.

Nach einem Revisionsprozess werden von der ILO heute nur noch 76 von den 190 Übereinkommen als zeitgemäß zur Ratifizierung empfohlen (Senghaas-Knobloch 2009: 134).

2.2.1.3 Instrumente zur Umsetzung der ILO-Normen

Die ILO verfügt nur über wenige ausdrückliche Straf- und Zwangsmaßnahmen zur Durchsetzung ihrer Normen und setzt dazu eher auf ihre moralische Autorität und Legitimation sowie auf Konsensmechanismen, Freiwilligkeit und evt. finanzielle und technische Anreize (eine Ausnahme stellen etwa die gegen Myanmar verhängten Sanktionen aus dem Jahr 1999/2000 dar, zu denen etwa der Ausschluss von technischer Unterstützung gehörte).

das Übereinkommen 102 über Mindestnormen der sozialen Sicherheit aus dem Jahr 1952 zentral. Als Adressaten dieses Abkommens gelten neben den Arbeitnehmern auch ihre Ehefrauen und Kinder. Das Übereinkommen 102 sieht vor, dass der Sozialschutz paritätisch finanziert wird und der Staat eine Gesamtverantwortung für ihn übernimmt. Bis 2007 ist es nur von 43 Staaten ratifiziert worden. Seit 40 Jahren sind von der ILO keine weiteren Übereinkommen zum Sozialschutz verabschiedet worden (Senghaas-Knobloch 2009: 135, 140). – Mit dem Ziel des „Sozialdialogs“ (viertes Ziel) wird darauf verwiesen, dass an den Entscheidungen der ILO neben den Regierungen auch Vertreter von Gewerkschaften und Arbeitgebern beteiligt sind (tripartistisches System). Das bringt für die ILO besondere Aufgaben in Entwicklungsländern mit sich, wo Gewerkschaften häufig (noch) nicht ausreichend etabliert sind sowie (zumindest nach 1990) in ehemaligen sozialistischen Ländern, wo das System der Gewerkschaften oft gründlichen Veränderungen unterworfen wurde. Aber auch in westlichen Industrieländern wandeln sich mit Zunahme flexibler und prekärer Beschäftigung die Rahmenbedingungen für die Aktivitäten der Gewerkschaften und den Sozialdialog (vgl. ILO-Nachrichten 2/2000: 5f. sowie Internationales Arbeitsamt, Menschenwürdige Arbeit, Genf 1999; Senghaas-Knobloch 2009: 133).

162 Näheres unter www.ilo.org/public/english/bureau/leg/declarations.htm, Abruf 2.2.2017.

Die Wirksamkeit der ILO-Übereinkommen soll durch ein Kontroll- und Berichtswesen sowie Beschwerde- und Klageverfahren sichergestellt werden. Dabei setzt die ILO vor allem auf 4 Instrumente:

1. *Das Berichtssystem*: Die Mitgliedsstaaten sind verpflichtet, der ILO in regelmäßigen Abständen über die Situation im Hinblick auf die Umsetzung der von ihnen ratifizierten Übereinkommen und Empfehlungen in ihrem Rechtssystem und in der Praxis zu berichten (Art. 22 ILO-Verfassung¹⁶³). Bei vorrangigen Übereinkommen soll das alle zwei Jahre erfolgen, sonst alle fünf Jahre. Die Regierungen sollen dabei ihre Berichte von den großen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen ihres Landes kommentieren lassen (diese länderinterne Kritik hat in den letzten Jahren erheblich zugenommen, so Senghaas-Knobloch 2009: 137). Auch die Länder, welche die acht Kernarbeitsübereinkommen noch nicht ratifiziert haben, müssen jährlich darüber berichten, warum das noch nicht geschehen ist. Der entsprechende sog. Verwaltungsdialog entspricht zwar nicht dem regulären Überwachungsverfahren, aber ermöglicht trotzdem einen ständigen Überblick über die Situation.

Die Überprüfung der eingereichten Berichte erfolgt durch einen unabhängigen (juristischen) Sachverständigenausschuss (Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations). Dieser Ausschuss – ein gewählter Ausschuss der aus 20 unabhängigen Juristen (Arbeits- und Sozialrechtlern) aus der ganzen Welt besteht – überprüft regelmäßig an Hand der Berichte Entwicklung und Stand der Einhaltung der Übereinkommen und Empfehlungen, nennt Verstöße und Umsetzungslücken und gibt Empfehlungen zur Behebung des jeweiligen Problems. Der Sachverständigenausschuss stützt sich dabei auch auf Beobachtungen von Seiten der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen.¹⁶⁴ Bei Unklarheiten und fehlenden Informationen in den Berichten sowie erstmaligen Rechtsverstößen stellt der Ausschuss den betroffenen Regierungen „direkte Anfragen“ (direct requests), bei wiederholten Verstößen und Umsetzungsproblemen gibt er die schärfer formulierten „Beobachtungen“ (observations) heraus. Außerdem veröffentlicht der Sachverständigenausschuss in regelmäßigen Abständen „allgemeine Erhebungen“ (general surveys) zu einzelnen Übereinkommen, die bei der Interpretation einzelner

163 Die ILO-Verfassung findet sich unter http://www.ilo.org/berlin/ziele-aufgaben/verfassung/WCMS_193725/lang--de/index.htm (Abruf 27.3.2016).

164 Als Beispiel siehe den Bericht des „Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations“ aus dem Jahr 2013 unter http://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/news/WCMS_205400/lang--en/index.htm. (Abruf 10.3.2016). Es werden jährlich etwa 2000-3000 Reports angefordert und auf ca. 65 %-70 % dieser Anfragen wird ein Report eingereicht (Report of the Committee of Experts, Genf 2013: 16).

Regelungen und der Weiterentwicklung der Übereinkommen und Empfehlungen helfen sollen.

Die Berichte des Sachverständigenausschusses werden wiederum im zuständigen Konferenzausschuss über die Anwendung von Übereinkommen und Empfehlungen auf den jährlichen Internationalen Arbeitskonferenzen erörtert. Außerdem werden ausgewählte Fälle in einer mündlichen Anhörung mit Regierungsvertretern betroffener Länder besprochen. Pro Jahr werden zur Zeit etwa 20 Fälle im Rahmen der jährlichen Internationalen Arbeitskonferenz (IAK) behandelt. Die IAK bestellt dabei – als schärfstes Kontrollinstrument – einen Untersuchungsausschuss aus drei unabhängigen und hochrangigen Personen (den sog. dreigliedrigen Konferenz-ausschuss, Tripartite Committee) – der die Berichte in einem gerichtsähnlichen Verfahren noch einmal kontrolliert und mit den betroffenen Regierungen erörtert.

Die abschließende Erklärung dieses Untersuchungsausschusses wird der IAK zugeleitet und dort verabschiedet. Ihre politisch-moralische Wirkung wird sehr hoch eingeschätzt (Kreuzaler 1998: 21). Staaten, die besonders schwere Verstöße gegen ILO-Regelungen begangen haben, werden in eine spezielle Liste („special paragraph“) aufgenommen. Das gilt als schwere Verurteilung. Evt. Verstöße und die Verantwortlichen werden so in breitem Maße bekannt gemacht und die vor allem politisch-moralische Funktion des Verfahrens deutlich. Die Sanktion besteht also in der Regel in der Herstellung von Öffentlichkeit. Dadurch kann internationaler Druck aufgebaut werden, der z. B. auch die Gewährung von Hilfen (technische Hilfen, Bürgschaften oder Kredite), beeinflussen kann. Das wiederum kann innenpolitische Wirkung entfalten.

2. *Das Beschwerderecht* nach Art. 24 und 25 ILO-Verfassung, das Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, aber auch allen anderen Delegierten der Konferenz und Regierungen gegen andere Mitgliedsstaaten zur Verfügung steht. Es ist ein standardisiertes und quasi-gerichtliches Verfahren. Der Verwaltungsrat kann in diesem Zusammenhang auch Untersuchungsausschüsse einsetzen. Ihre Mitglieder verpflichten sich zur unparteilichen Wahrnehmung ihrer Aufgabe. Das Beschwerderecht steht allein Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerorganisationen zu. Mit diesen Beschwerdeverfahren (representations) wird darauf aufmerksam gemacht, dass ein Mitgliedsstaat nicht das Erforderliche tut, um die Einhaltung ratifizierter Übereinkommen zu sichern.¹⁶⁵ Der Verwaltungsrat entscheidet darüber, ob die Beschwerde

165 Die Beschwerden über Verletzungen der Vereinigungsfreiheit werden an den dreigliedrigen Ausschuss des Internationalen Arbeitsamtes (IAA) für Vereinigungsfreiheit gerichtet. Sie sind auch dann möglich, wenn das beschuldigte Land das entsprechende Übereinkommen nicht ratifiziert hat.

angenommen wird und leitet sie an die betroffene Regierung zur Stellungnahme weiter. Falls diese Regierung eine solche nicht in angemessener Frist oder nicht in befriedigender Weise abgibt, kann der Verwaltungsrat die Beschwerde und die Regierungsantwort darauf veröffentlichen (Art. 25 ILO-Verfassung), mit den genannten Konsequenzen. In den letzten Jahren haben wir es mit einer Zunahme der Bedeutung dieses quasi-rechtlichen Beschwerde-Instruments zu tun.¹⁶⁶

Das Beschwerdeverfahren ist genau geregelt. Entsprechende Fälle werden von einem dreigliedrigen Untersuchungsausschuss (Tripartite Committee), den der Verwaltungsrat einsetzt, untersucht und mit einer Empfehlung an den Verwaltungsrat (Governing Body) weitergeleitet. Die betroffene Regierung kann mit einem Vertreter an der Sitzung des Verwaltungsrats teilnehmen. Stärkste Sanktion ist die Veröffentlichung der Entscheidung des Verwaltungsrats nicht nur in allgemeinen Arbeitspapieren, sondern im Official Bulletin (a. a. O.).

3. Das *Klagerecht* nach Art. 26 ILO-Verfassung (sog. Staatenklage bzw. complaints), das Regierungen, Konferenzdelegierten und dem Verwaltungsrat gegen ein Mitgliedsland zusteht und mit dem geltend gemacht werden kann, ein Übereinkommen werde nicht umgesetzt.¹⁶⁷ Der Verwaltungsrat setzt in solchen Fällen einen Untersuchungsausschuß (Commission of Inquiry) ein, der einen Bericht (Report) erstellt und bestimmte Maßnahmen empfiehlt. Solch ein Untersuchungsausschuss wurde bislang aber selten eingesetzt (Böhning 2003: 67).¹⁶⁸ Betroffene Länder, die

166 Auch in Europa wurden in den letzten Jahren Beschwerdeverfahren dieser Art in Gang gesetzt, obwohl ILO-Normen hier größere Beachtung finden. Sie betrafen z. B. die Verletzung des Übereinkommens Nr. 111 (über Diskriminierungen in Beruf und Beschäftigung – hier durch die Bundesrepublik Deutschland wegen der „Berufsverbote“) oder Verstöße gegen die Übereinkommen Nr. 87 (über Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts), Nr. 98 (über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen) und Nr. 135 (über Arbeitnehmervertreter).

167 Solche Complaints betrafen in der Vergangenheit vor allem Verstöße gegen die Vereinigungsfreiheit und gegen das Recht, sich gewerkschaftlich zu organisieren. Eine Liste der Klagen findet sich unter http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:50011:0::NO::P50011_ARTICLE_NO:26,Abruf 2.2.2017. So gab es z. B. 1991 eine Klage gegen Südafrika, 1992 gegen die Elfenbeinküste und 1998 gegen Nigeria und Kolumbien, 2003 gegen Weißrussland und 2010 gegen Zimbabwe. In diesen Zusammenhang gehört auch die Klage, die in den 80er Jahren gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen der „Berufsverbote“ erhoben wurde (s. o.). Durch diese wurde der Zugang zum Öffentlichen Dienst aus politischen Gründen verweigert. Die ILO hat dazu festgestellt, dies sei grundsätzlich völkerrechtswidrig und hat damals die Bundesregierung aufgefordert, ihre Praxis zu ändern.

168 Der Verwaltungsrat kann dieses Verfahren ausnahmsweise auch „von Amts wegen“ einleiten (Art. 26 Abs. 4 ILO-Verfassung), was bisher aber erst einmal geschehen ist,

diese Berichte nicht akzeptieren und die vorgesehenen Maßnahmen nicht treffen wollen, können den Internationalen Gerichtshof (IGH bzw. International Court of Justice) anrufen. Auch das ist bisher sehr selten geschehen¹⁶⁹, weil Länder die Verfahren vor dem IGH scheuen und lieber die Berichte akzeptieren und ihren Empfehlungen entsprechen. Das ist aber keineswegs in allen Fällen gesichert. Falls eine Regierung die Empfehlung des Ausschusses oder den Spruch des IGH nicht beachtet, kann der Verwaltungsrat der IAK Maßnahmen gegen das Land empfehlen (Art. 33 ILO-Verfassung).

4. Von besonderer Bedeutung sind Verfahren wegen Verletzungen des Rechts auf Vereinigungsfreiheit. Hier geht es vor allem um die Sicherung von Gewerkschaftsrechten, und zwar nicht nur um das Recht von Arbeitnehmern und Arbeitgebern sich zusammenzuschließen oder die Verweigerung gewerkschaftlicher Tätigkeit in Unternehmen, sondern u. a. auch um die Ermordung und das Verschwinden von gewerkschaftlich Aktiven, Angriffe auf die körperliche Unversehrtheit, Verhaftungen und Zwangsexilierungen. Der Verwaltungsratsausschuss für die Vereinigungsfreiheit (Committee on Freedom of Associations, CFA) führt jährlich Hunderte solcher Verfahren durch, und zwar unabhängig davon, ob Regierungen das Übereinkommen zur Vereinigungsfreiheit unterzeichnet haben oder nicht. Der Ausschuss spricht Empfehlungen aus und leitet die Fälle evt. an einen Untersuchungs- oder Schlichtungsausschuss weiter. Als Sanktion dient wiederum die Veröffentlichung der Verfahren. Seit Einrichtung des Ausschusses im Jahr 1950 bis 2015 sind etwa 3000 Verfahren bei ihm eingeleitet worden¹⁷⁰ und es hat sich eine

und zwar gegenüber der Bundesrepublik wegen der schon genannten Einstellungspraxis im öffentlichen Dienst und dabei gegebener Verstöße gegen das Übereinkommen Nr. 111, siehe Adamy u. a. 1995: 162.

169 In den ca. 25 Verfahren nach Art. 26 seit 1960, bei denen 6 Berichte des Untersuchungsausschusses veröffentlicht wurden, hat keines der betroffenen Länder den Internationalen Gerichtshof angerufen.

170 Das Internationale Arbeitsamt (Genf) gibt einen „Digest Freedom of Association, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee“ of the Governing Body of the ILO heraus, aus dem sich die in den verschiedenen Verfahren entwickelte Entscheidungspraxis des Ausschusses ergibt und der „eine Art Kommentar zum (internationalen) Recht der Vereinigungsfreiheit“ darstellt (Adamy u. a. 1995: 163 und http://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-on-freedom-of-association/WCMS_090632/lang--en/index.htm (Abruf 2.2.2017) für den letzten (5.) Digest aus dem Jahr 2006); dort sind bis 2006 2452 Fälle verzeichnet (S. 245 ff. des Digest). Die neuesten Zahlen (3000) aus dem Jahr 2015 finden sich auf der homepage des ILO Committee on Freedom of Association unter <http://>

gewisse „Spruchpraxis“ dazu entwickelt, welche Standards in dieser Frage gelten sollten (Senghaas-Knobloch 2004: 147).

Die ILO stützt sich bei ihren Umsetzungsverfahren also auf verschiedene Strategien: auf den Verwaltungsdiallog (Berichte), auf quasi-gerichtliche Streitschlichtung und auf öffentliche Anprangerung. Ihre Normen können ihre Wirkung durch freiwillige Selbstbindung nationaler Regierungen entfalten und durch Furcht von Staaten und Unternehmen vor möglichen Sanktionen, die sich daraus ergeben können, dass sie in der Öffentlichkeit gebrandmarkt werden. Bei ärmeren Staaten kann auch die Furcht vor ökonomischen Sanktionen, etwa durch Verlust von finanziellen und technischen Hilfen, eine Rolle spielen.

Auch die Schlechterstellung in Handelsverträgen kann ein Sanktionsinstrument sein. Beim Abschluss von Handelsverträgen kann die Frage der Ratifizierung bestimmter Übereinkommen und ihrer Einhaltung durch Entwicklungsländer eine Rolle spielen und u. U. die Vertragskonditionen mitbestimmen. Die EU hat im Rahmen ihres Zollpräferenzprogramms („Allgemeinen Präferenzsystems 2014“) für Entwicklungsländer Zollvorteile für die Länder eingeführt, welche wichtige ILO Konventionen (etwa Nr. 87 und 98 zur Vereinigungsfreiheit und zum Recht auf Kollektivverhandlungen) sowie 138 (zum Mindestalter beschäftigter Kinder) ratifiziert und in nationales Recht umgesetzt haben.¹⁷¹ Die USA führen bei der Gestaltung ihrer Handelsbeziehungen ebenfalls durch Einräumen oder Versagen von Meistbegünstigungen, also von Vorzugszöllen, immer wieder positive oder negative Handelssanktionen ein, welche die Beachtung internationaler Mindeststandards im Arbeits- und Sozialbereich bewirken sollen.¹⁷²

Die ILO-Normen können wegen ihrer (begrenzten) Umsetzungsmechanismen nur Wirksamkeit entfalten, wenn hohe Transparenz und Öffentlichkeit im Hinblick

www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-on-freedom-of-association/lang--en/index.htm (Abruf 2.2.2017).

171 Durch die EU-Verordnung Nr. 978/2012 vom 25. Oktober 2012 über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen, Anhang VIII (zu Art. 9 Teil A) sind entsprechende seit 1994 bestehende Bestimmung erneut bestätigt worden. Die VO bezieht sich auf die ILO-Übereinkommen 29 (Zwangsarbeit), 87 und 98, 100 (gleiches Entgelt), 111 (gegen Diskriminierung in Arbeit und Beruf) und 122 (gegen schlimmste Formen von Kinderarbeit). Bei Einhaltung dieser Übereinkommen gibt es eine höhere Zollbefreiung und zusätzliche Präferenzspannen in Höhe von 20-25 % (Grevén 2004: 147 f.).

172 Vgl. das Generalized System of Preferences (GSP) der USA aus dem Jahr 1984, das ein Allgemeines System von Vorzugszöllen festlegt sowie das seit 1988 geltende Allgemeine Handels- und Wettbewerbsgesetz der USA (Section 301 des Omnibus Trade and Competitiveness Act) und das seit 1993 geltende Hilfsgesetz für ausländische Staaten (Foreign Assistance Act).

auf ihre Ziele und die Verfahren zu ihrer Umsetzung gewährleistet sowie die Öffentlichkeit interessiert werden kann und so evt. Druck auf betroffene Länder entsteht (öffentliche Brandmarkung). Verhandlungen im Plenum und in den Ausschüssen sind daher öffentlich – das steigert Legitimität und gesellschaftliche Verankerung von Rechtsetzung und Handeln der ILO (Senghaas-Knobloch 2004: 142).

2.2.1.4 Wirksamkeit der ILO-Normen

Alle Instrumente und Bemühungen der ILO um Effizienz und Wirksamkeit ihrer Übereinkommen und Normen haben bislang nur begrenzten Erfolg. Die ILO bedauert immer wieder ihren zu geringen Wirkungsgrad. Sie werden – trotz der fast allgemeinen Mitgliedschaft der Staaten in der ILO – angesichts von Ratifikationsdefiziten und fortlaufenden Verstößen gegen ihre Bestimmungen nur begrenzt umgesetzt. Viele ILO-Normen sind außerdem zu wenig bekannt oder werden nicht beachtet, weil die Mechanismen zu ihrer Durchsetzung (etwa Sanktionen) nicht ausreichen und es z. B. auch keinen internationalen Gerichtshof für Arbeit und Soziales gibt. Außerdem kann die ILO aufgrund fehlender Ressourcen auf bekanntgewordene Normverletzungen oft nicht angemessen reagieren. So werden z. B. zwar jährlich zwischen 2000-3000 Berichte angefordert und etwa 1500-2000 vorgelegt, aber es können nur zu wenig angemessen Reaktionen erfolgen. Judizialisierte Verfahren sind noch relativ selten und deren Entscheidungen werden nicht immer befolgt.¹⁷³

Die Zahl der ILO Übereinkommen und Empfehlungen ist mit 189 bzw. 204 zwar sehr hoch, aber schon die *Ratifizierung* der Übereinkommen lässt zu wünschen übrig.¹⁷⁴ Die Rate der Verabschiedung von ILO-Konventionen hat sich in den letzten Jahren außerdem offensichtlich verlangsamt, besonders bei den exportorientierten Schwellen- und Entwicklungsländern. Globalisierung, Ausdehnung und Intensivierung des Weltmarktes bewirken also nicht unbedingt, dass die tatsächliche Bedeutung der Konventionen gewachsen ist (oben wurde schon erwähnt, dass bis heute erst 138 Staaten alle Kernarbeitsnormen ratifiziert haben.). Die ILO erweiterte daher für Staaten, die die Kernarbeitsnormen nicht ratifiziert haben, die Berichterstattung. Sie müssen sich künftig einer konkreten Überwachung ihrer

173 Vor diesem Hintergrund ist schon seit Längerem die Stärkung der ILO gefordert worden, vgl. z. B. Bundestag 2002: 172 und World Commission on the Social Dimension of Globalization 2004: 94, allerdings bislang ohne merkliche Konsequenzen.

174 Angesichts der möglichen Zahl von Ratifizierungen (189 Übereinkommen x 185 Mitgliedsländer) relativiert sich die Zahl von 7585 bis 2008 erfolgten Ratifikationen (nur gut 1/5 der möglichen Ratifizierungen erfolgten damit tatsächlich, so Fichter und Simon 2009: 194).

Gesetzgebung und Praxis unterziehen.¹⁷⁵ Es ist aber zu bezweifeln, dass das die Wirksamkeit der Übereinkommen tatsächlich erhöht.

Die inzwischen existierenden ILO-Normen werden zwar zu großen Teilen und von vielen Regierungen anerkannt, aber neuere Ratifizierungen erfolgen am häufigsten und frühesten (mit gewissen internen Differenzierungen) in den entwickelten Regionen der Welt, den Ländern der EU und – mit gewissen Abstrichen – in Nordamerika, Japan und Australien.¹⁷⁶ Neue Übereinkommen werden oft durch kaum mehr als 20 Regierungen westlicher Industrieländer unterzeichnet, welche aufgrund tariflicher und nationaler Regelungen den Stand der ILO-Normen i. d. R. bereits erreicht haben.¹⁷⁷ Die ILO betrachtet diese ungleiche Ratifizierungspraxis der Länder und dass insbesondere weniger entwickelte Länder aus Kosten- und Wettbewerbsgründen, wegen rückständigen Wirtschafts-, Verwaltungs- und Rechtssystems oder weil es an ausreichend starken Institutionen fehlt, die sich (wie Arbeitnehmervertretungen, Gewerkschaften oder NGOs) für ihre Unterzeichnung einsetzen könnten, häufig von Ratifizierungen absehen, als großes Problem. Auch unterentwickelte Arbeits- und Sozialstatistiken spielen hier eine Rolle. Schwellen- und Entwicklungsländern gilt Unterzeichnung und Einhaltung der ILO-Übereinkommen als Risiko beim wirtschaftlichen „Aufholen“. Man kann daher heute sagen, dass es im Zusammenhang mit der Globalisierung und Ausweitung der Weltwirtschaft weniger zum Entstehen völlig globaler internationaler Sozialstandards kommt, sondern eher zu einer Art von *Regionalisierung der internationalen Sozialpolitik* (Senti 1999).

175 Siehe <http://www.ilo.org/berlin/arbeits-und-standards/kernarbeitsnormen/lang--de/index.htm>, Abruf am 10.3.2016.

176 Vorreiter der Ratifizierung sind (nach Senti 1998: 536 ff.) in der Regel die skandinavischen Länder, gefolgt von den mittel- und westeuropäischen entwickelten Industrieländern. Die südeuropäischen sog. „Aufholstaaten“ unterschrieben solche Übereinkommen seltener, wobei Spanien, das mehr als 115 Übereinkommen unterzeichnete, hier eine Ausnahme bildet (Adamy u. a. 1995: 166). Eher „wirtschaftsliberale“ Staaten wie die USA, Kanada und Japan ratifizieren noch weniger (Senti 1999: 320; Brand u. a. 2000: 122) und Länder der sich entwickelnden Welt am seltensten. Die USA haben sechs der acht Kernnormen bis heute nicht ratifiziert – darunter die Übereinkommen 87 und 98 zur Bildung von Gewerkschaften (siehe <https://www.igmetall.de/flickentepich-ttip-nicht-ohne-meine-arbeitsnormen.htm>, Abruf am 10.3.2016).

177 Dieses Ergebnis korreliert im Übrigen positiv mit der These, dass gerade in westlichen Industrieländern internationale arbeits- und sozialpolitischen Strukturen und Regelungen eine Voraussetzung für wirtschaftliche Globalisierung und nationale Weltmarktintegration darstellen; sie ersetzen sozusagen sonst zu erwartende, sozialpolitisch bedingte Formen des außenpolitischen Protektionismus (Rieger und Leibfried 1997, insbesondere S. 785 ff.).

Am größten sind die Selbstverpflichtungen von Staaten bei den sog. *Kernarbeitsnormen*. So haben fast alle Staaten der EU und Lateinamerikas sie ratifiziert und in nationales Recht überführt, weniger dagegen die Länder Afrikas südlich der Sahara. Auch in Asien ist die Ratifizierungsrate gering, besonders bei den Übereinkommen zur Vereinigungsfreiheit und zum Recht auf Kollektivverhandlungen. Das gilt auch für die Übereinkommen zu Arbeitsbedingungen, wie Arbeitszeit, Löhne, Arbeitsschutz und Gesundheit sowie zur sozialen Sicherheit (Senghaas-Knobloch 2009: 139). Die Normen zur Kinderarbeit sind in Asien ebenfalls weniger ratifiziert worden.¹⁷⁸

Aber auch wenn ILO-Normen nicht unterzeichnet oder ratifiziert werden, können sie indirekt Wirkung entfalten: Sie haben bei nationalen Gesetzgebungsvorhaben oft eine gewisse *Leitfunktion*. Denn sie demonstrieren, wie Arbeits- und Sozialstandards aussehen könnten und sollten. Viele Länder, die arbeits- und sozialrechtliche Veränderungen planen, informieren sich daher erst einmal darüber, wie entsprechende ILO-Normen ausgestaltet sind. Gelegentlich enthält nationales Arbeitsrecht sogar die Maßgabe, ILO-Normen sollten als Maßstab gelten, soweit im nationalen Recht gesetzliche Bestimmungen fehlen (Kreuzaler 1998: 22). Die ILO-Übereinkommen haben im Arbeits- und Sozialbereich also einen Referenzcharakter. Sie behalten ihre Verbindlichkeit auch für die Staaten, die aus der ILO ausscheiden (das war bei Südafrika zwischen 1964 und 1994 der Fall) und sie gelten auch für die Staaten, die sie nicht ratifizieren, soweit sie Prinzipien enthalten, die in der ILO-Verfassung verankert sind und auf die sich ein Staat durch seinen Beitritt zur ILO damit verpflichtet hat.¹⁷⁹ Untersuchungen der ILO zeigen, dass viele Länder kurz vor oder nach der Ratifizierung eines Übereinkommens legislative Schritte unternommen haben, um das nationale Recht an das Übereinkommen anzupassen. Dieser Effekt muss allerdings nicht unbedingt als Reaktion auf sonst mögliche Sanktionen durch die ILO – und mithin als Zeichen ihrer Durchsetzungskraft – interpretiert werden, sondern er kann auch ein Zeichen normalen kongruenten Staatshandelns darstellen: ILO-Übereinkommen werden ratifiziert, wenn die nationale wirtschaftliche, politische und gesetzgeberische Situation einen solchen Schritt empfehlenswert

178 So hat Indien – im Unterschied zu China – keines der zwei Kernübereinkommen zur Kinderarbeit ratifiziert, aber anders wiederum als China die beiden Übereinkommen zur Abschaffung von Zwangsarbeit (Senghaas-Knobloch 2009: 139). In China werden außerdem große Schwierigkeiten bei der Umsetzung des inzwischen geschaffenen nationalen Arbeitsrechts beobachtet (zum chinesischen Arbeitsrecht vgl. etwa www.chinas-recht.de/940705b.htm, Abruf 14.2.2017).

179 Diese Meinung wurde durch die „Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit“ der ILO von 1998 ohne Gegenstimmen von der Internationalen Arbeitskonferenz akzeptiert und damit kodifiziert (Senghaas-Knobloch 2004: 143).

macht bzw. zulässt. Als Konsequenz werden dann auch entsprechende nationale Gesetze verabschiedet.

Auch die *Umsetzung* ratifizierter ILO-Normen ist unvollkommen, besonders wiederum in Schwellen- und Entwicklungsländern. Auch hier gibt es regionale Unterschiede. Z. B. zeigt eine Zusammenstellung der ILO für den Zeitraum von 1964-2000, dass Verfahren des Sachverständigenausschusses (Committee of Experts ...) wegen des Verstoßes gegen Übereinkommen mit Ausnahme von Zypern, Griechenland, Litauen und Portugal vor allem Entwicklungsländer betrafen.¹⁸⁰ Daraus ließe sich folgern, dass die ILO-Normen Veränderungen vor allem in den Ländern bewirken sollen, welche grundlegende Sozial- und Arbeitsstandards noch nicht eingeführt haben. Da diese in der Regel bereits Bestandteil der Rechtsordnung der entwickelten Länder sind, brauchen sie hier nicht mehr tätig zu werden.¹⁸¹ Es wäre aber auch denkbar, dass Normen, die den starken Industrieländern unliebsam sind, wenig Chancen auf Annahme durch die IAK haben und daher auch nicht Gegenstand von Verfahren des Sachverständigenausschusses werden bzw. dass diese Länder stark genug sind, evt. drohende negative Berichte und Urteile zu verhindern. Manche Normen übernehmen sie auch einfach nicht.¹⁸²

180 Vgl. International Labour Organization, International Labour Standards, file:// C:\Dokumente\Cases of Progress-International Labour Standards.htm. In einer Liste, welche die Verfahren vor dem Sachverständigenausschuss auflistet, finden sich häufig Verstöße gegen das Übereinkommen über das Vereinigungsrecht und das Recht auf Kollektivverhandlungen (Ü. 98) bzw. über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts (Ü. 87), gegen das Übereinkommen über die Arbeitsaufsicht (Ü. 81) oder gegen das über Arbeitnehmer mit Familienpflichten (Ü. 156).

181 Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass ILO-Normen keine Regelungen etwa zum Recht auf Arbeit und keine Festlegungen zur Höhe von bestimmten Mindestlöhnen enthalten, sondern nur allgemeine Angaben derart, dass Löhne die Befriedigung der Grundbedürfnisse der Arbeitenden und ihrer Familien ermöglichen sollen (so z. B. in der Nr. 33 der Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy, ähnlich Ü. 131 (Art. 3a)) über die Festsetzung von Mindestlöhnen, besonders unter Berücksichtigung der Entwicklungsländer), wobei ökonomische Gegebenheiten zu beachten seien (Ü. 131, Art. 3b).

182 Das lässt sich auch am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, einem der sozialpolitisch fortgeschrittensten westlichen Industrieland, demonstrieren. Zwar hat der Deutsche Bundestag seine Gesetzgebung in einer Reihe von Fällen an von der Bundesrepublik ratifizierte ILO-Übereinkommen, die in ihrem Inhalt über bis dahin in der Bundesrepublik geltendes Recht hinausgingen, angepasst. Das galt z. B. für das Übereinkommen Nr. 3 zum Mutterschutz oder für Nr. 123 über den bezahlten Urlaub, dessen Ratifizierung dazu führte, dass 1973 der Mindesturlaub für alle Arbeitnehmer auf drei Arbeitswochen angehoben wurde. Aber in anderen Fällen weigert sich die Bundesregierung, ILO-Übereinkommen zu ratifizieren, weil sie mit geltendem Recht

Bei der Wirksamkeit der ILO-Normen spielt auch eine Rolle, dass schon der Rechtscharakter der ILO-Normen „schwächer“ ist, als bei nationalem Recht.¹⁸³ Das hat u. a. zum Hintergrund, dass die Übereinkommen nicht in staatlicher Politik und Rechtsetzung zustande kommen, sondern in Verfahren und Konferenzen, in denen die Regierungen nicht die Mehrheit haben. Staaten, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften formulieren und verabschieden sie gemeinsam (in „tripartistischer“ Koregulierung), sodass für ihre Annahme nicht Einstimmigkeit oder die Mehrheit der Regierungsvertreter notwendig ist, sondern eine qualifizierte Mehrheit aller Delegierten (Senghaas-Knobloch 2004: 143). Sie müssen erst noch von Staaten ratifiziert und dann von ihnen umgesetzt werden, um verbindlich und wirksam zu werden. ILO-Normen werden daher gelegentlich auch als „soft law“ bezeichnet.

Wichtig ist dabei auch, dass die ILO für Betroffene zwar ein Klagerecht bereithält, das zur Überprüfung der Umsetzung von Übereinkommen und Empfehlungen dienen kann (siehe Art. 26 ILO-Verfassung), aber keine echte Gerichtsbarkeit besitzt. Die verfahrensmäßigen und juristischen Instrumente, welche die Durchsetzung von ILO-Normen fördern sollen (Berichtssystem, Beschwerde- und Klagerecht), sind nicht völlig belanglos, aber auch nicht besonders erfolgreich. Die Entscheidungen der ILO-Organe werden nicht immer befolgt und die Durchsetzung der ILO-Normen bleibt unvollkommen (Senghaas-Knobloch 2004: 148). Aber es gibt eine Zunahme der Fallzahl damit eine größere Orientierung an den ILO-Normen und somit einen „leichten Trend zu einer internationalen Rechts-herrschaft“ (Neubauer 2009: 221 ff.). Dabei setzt die ILO nur ausnahmsweise auf explizite Sanktionen, wie bei der Durchsetzung maritimer Übereinkommen (s. u.) oder gegenüber einzelnen schwachen Ländern, weil ihr die entsprechenden Machtmittel fehlen. Stattdessen versucht sie durch kooperative Zusammenarbeit, informationelle und technische Hilfen ihre Ziele zu fördern. Art. 33 gibt der ILO

der Bundesrepublik nicht vereinbar seien. Nach einer Zusammenstellung der Bundesregierung betraf das Mitte der 90'er Jahre das Übereinkommen zur 40-Stunden-Woche (Übereinkommen Nr. 47 aus dem Jahr 1934) oder das Übereinkommen Nr. 158 über die Beendigung des Arbeitsverhältnisses, das weitergehende Kündigungsschutzvorschriften enthält, als deutsches Recht. Und obwohl das Streikverbot für Beamte in der Bundesrepublik nach Ansicht der ILO-Organe gegen das Übereinkommen Nr. 87 (über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts) verstößt, ist mit einer Korrektur des deutschen Rechts auch in absehbarer Zeit nicht zu rechnen.

183 Zur Normsetzung durch die ILO, zu Charakter und Verbindlichkeit dieser Normen vgl. Valticos u. a. 1995, Bartolomei u. a. 1996 und Morhard 1988. Hier gibt es zwei Positionen: Die 1. Position besagt, sie seien völkerrechtliche Verträge zwischen den Vertragsstaaten und den Mitgliedsstaaten und der ILO. Die 2. Position besagt, es seien echte internationale Gesetze. Aber in beiden Fällen haben wir es bislang nur mit schwach sanktionierten Normen zu tun. So auch Senti 1999: 332.

zwar Sanktionen bei Verweigerung der Umsetzung bestimmter Übereinkommen (etwa gegen Zwangsarbeit) in die Hand, aber diese wurden wie schon erwähnt erst einmal (gegen Myanmar) angewandt.¹⁸⁴ Und es erscheint unwahrscheinlich, dass weltpolitisch gewichtige Länder, gegen die solche Beschwerden erhoben würden, ähnliche Sanktionen befürchten müssten.

Indirekte Wirkungen können von der Berichtspflicht der Mitgliedsstaaten über die Umsetzung der ILO-Normen ausgehen. Die Wirkungen dieser Normen sind oft nur schwer zu ermitteln, aber sie können – insbesondere durch Kombination von Berichts- und Beschwerdeinstrumentarium, das für mehr Öffentlichkeit und Transparenz über arbeits- und sozialpolitische Missstände sorgt – zumindest zur Sensibilisierung der Gesellschaften gegenüber arbeits- und sozialpolitischen Problemen beitragen und politisch-moralische Sanktionen bedingen. Soweit funktionierende Arbeitnehmervertretungen existieren, können sie sich bei ihrem Kampf um Arbeitnehmerrechte auf bestehende ILO-Normen berufen, die so auch Relevanz für die innenpolitische Diskussion entwickeln. Auch zivilgesellschaftliche Organisationen wie NGOs können öffentlichen Druck aufbauen. Das alles kann zur Korrektur der Gesetzgebung einzelner Länder führen. Denn mehr Öffentlichkeit im Hinblick auf vorhandene Probleme bringt u. U. Legitimationsprobleme nach innen und/oder außen mit sich, kann innenpolitischen Druck auslösen oder verstärken oder sogar zu Handelssanktionen führen, die wiederum innenpolitischen Druck erhöhen können. Es mangelt aber oft an personellen, finanziellen und technischen Ressourcen sowie Wissen bei Gewerkschaften, NGOs etc., um die Einhaltung internationaler Sozialstandards wirksam kontrollieren und „ein Klima der Rechtfertigung“ (Senghaas-Knobloch 2009: 145) herstellen zu können. Daher ist die ILO vermehrt um „capacity building“ für diesen Bereich bemüht, etwa für den Bereich der Abschaffung von Kinderarbeit. Hier gibt es erste positive Resultate.

Die *Sanktionsmöglichkeiten* bleiben insgesamt vor allem auf „naming und shaming“ und deren politisch-moralische Wirkung begrenzt. Die ILO kann sich im Wesentlichen nur auf die Scheu vieler Länder und vor allem von Konzernen vor einer kritischen Öffentlichkeit, also vor Imageschäden bei Verbrauchern, Geschäftspartnern und möglichen Investoren stützen. Auch Motivation und Produktivität der

184 Bei schweren Verletzungen bestehender Verpflichtungen kann die ILO ihre Mitglieder und andere internationale Organisationen gemäß Art. 33 ILO-Verfassung zu geeigneten Maßnahmen (auch Sanktionen) gegen dieses Land aufrufen. Myanmar wurde 1999/2002 wegen Verstoßes gegen das Übereinkommen über Zwangs- und Pflichtarbeit (Nr. 29, 1930) sowie gegen das Übereinkommen über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts (Nr. 87, 1948) von der Technischen Unterstützung und der Teilnahme an sämtlichen Tagungen und Konferenzen der ILO ausgeschlossen (Mürle 2006: 46).

Mitarbeiter können dadurch leiden. Hinzu kommen mögliche Handelssanktionen, die vor allem von entwickelten Industrieländern gegenüber schwächeren Ländern eingesetzt werden. Die ILO kann solche Sanktionen aber nicht selbst verhängen.¹⁸⁵

Vor allem Skandale (z. B. Unfälle und Katastrophen) in Firmen der sog. *Lieferkette* können politisch-moralischen Druck nach sich ziehen und zur Verbesserung der Lage der Arbeitenden und mehr Beachtung von ILO-Normen führen, weil sie NGOs und Verbraucher mobilisieren und in der Folge zu Markteinbußen für Unternehmen führen können. Daher haben sich einige internationale Unternehmen nach den Katastrophen (Brände und Gebäudeeinstürze) in Textilunternehmen in den vergangenen Jahren in Bangladesh¹⁸⁶ und Pakistan zu Schadensersatzleistungen bereit erklärt oder sind sogar Verpflichtungen zur Überwachung von Brandschutz und Gebäudesicherheit in ihren Zulieferfirmen eingegangen. In großen exportorientierten Unternehmen Bangladeshs gibt es inzwischen Fortschritte bei Arbeitsbedingungen und Arbeitsschutz.¹⁸⁷ Es haben sich auch neue Gewerkschaften

185 In der ILO-Erklärung von 1998 über „Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen“ ist vielmehr sogar ausdrücklich festgehalten worden, dass Arbeitsnormen „nicht für handelsprotektionistische Zwecke verwendet werden dürfen“ und dass „der komparative Vorteil eines Landes durch diese Erklärung und ihre Folgemaßnahmen in keiner Weise in Frage gestellt werden“ dürfe (Pkt. 5. der Erklärung).

186 Im Frühjahr 2013 stürzte in Savar bei Dakha ein 8-stöckiges Gebäude (das Rana Plaza) ein, in dem verschiedene Textilunternehmen mit über 3500 Beschäftigten untergebracht waren. Das führte zum Tod von mehr als 1100 Menschen. Das Gebäude war mit z. T. minderwertigen Materialien errichtet, unzulässig aufgestockt und unzureichend auf seine Sicherheit/Statik überprüft worden. Im Nov 2012 waren in einer Textil-Fabrik in Bangladesh (Dakha) über 100 Arbeiterinnen bei einem Brand umgekommen, weil Türen z. T. verschlossen waren und der Brandschutz unzureichend war.

187 2013 trat in Bangladesh ein Abkommen zu Brandschutz und Gebäudesicherheit (Bangladesh Accord) in Kraft, an dem 190 Mitglieder mit ca. 1600 Fabriken (und 2 Millionen ArbeiterInnen) beteiligt sind. Es wurde zwischen mehr als 200 internationalen Marken-Unternehmern aus 20 Ländern, Zwischenhändlern und zwei international agierenden Gewerkschaften und acht aus Bangladesh geschlossen, bei Beteiligung von zwei NGOs. Inzwischen wurden mehr als 1500 Fabriken im Rahmen dieses Abkommens einer Sicherheitsprüfung unterzogen. Allerdings zeigen Fabrikbesitzer und Marken-Unternehmen nur eingeschränktes Engagement, die festgestellten 108 538 Gefahrenstellen zu minimieren und hinken dem Zeitplan für Reparaturen und Ausbesserungen hinterher (so die Clean Clothes Campaign in ihrem Bericht „Rana Plaza Three Years on: Compensation, Justice and Worker's Safety“, einsehbar bei „Christliche Initiative Romero“ unter www.ci-romero.de/fileadmin/media/mitmachen/ccc_Rana_Plaza_three_years_on_-_Full_Report_-_Final.pdf (Abfruf 31.5.16). Nach einer Meldung in der Taz (vom 3.8.2016) hatten nach zwei Jahren nur 21 Fabriken die Mängel behoben, 117 wurden geschlossen.

gegründet. Der Textildiscounter KIK erklärte sich bereit, den Angehörigen der 259 bei einem Brand in einer Kleidungsfabrik in Karachi getöteten Beschäftigten und den Verletzten Entschädigungen zu zahlen, weil die pakistanische Firma überwiegend für KIK tätig war und KIK sich daher die schlechten Zustände dort zurechnen lassen musste.¹⁸⁸ Auch der bekannt gewordene Skandal unzumutbarer Arbeitsbedingungen bei der Firma Foxconn in China hat zu gewissen positiven Veränderungen geführt.¹⁸⁹ (Näheres zu Menschenrechtsproblemen in der Lieferkette und zu Versuchen, sie bekämpfen, siehe 2.5.2). Tchibo hat 2016 für seinen Nicht-Nahrungsmittel-Bereich eine Vereinbarung mit dem Gewerkschaftsdachverband „Industrial Global Union“ geschlossen, der es den Arbeitnehmern erleichtern soll, mit ihren Arbeitgebern in der Lieferkette über Löhne, Sozialleistungen und Arbeitszeiten zu verhandeln.¹⁹⁰ Im Jahr 2013 verabschiedeten ILO, EU und die Regierung von Bangladesch nach den Katastrophen in Textilfabriken einen Vertrag für mehr Sicherheit durch Verbesserungen bei Gebäudesicherheit und Feuerschutz sowie durch Einsetzung von 200 zusätzlichen Arbeitsinspektoren. Zugleich ist darin auch eine Reform des Arbeitsrechts in Bangladesch zur Stärkung der Arbeitnehmerrechte vereinbart.¹⁹¹ Die ILO zeigt so Einfluss, ohne sich ausdrücklich auf Sanktionsmittel stützen zu können.

188 KIK einigte sich in Verhandlungen mit der ILO, der Clean Clothes Campaign-NGO und dem Gewerkschaftsdachverband Industrial Global Union auf eine Entschädigungssumme von zusätzlich 4,5 Mio. Euro zu einer Soforthilfe von 1 Mio. Euro (SZ vom 12.9.2016).

189 In China war es wegen harter Arbeitsbedingungen in Niederlassungen der Firma Foxconn seit 2010 zu einer Reihe von Selbstmorden gekommen, die weltweit Aufsehen erregten. Zu den skandalösen Umständen zählten die Länge des Arbeitstages und der wöchentlichen Arbeitszeit, häufige Arbeitsunfälle, harsche Behandlung und Kontrollen der Beschäftigten, niedrige Löhne – die Fabriken seien, so hieß es in Teilen der chinesischen Presse, so etwas wie Arbeitslager (so South China Morning Post vom Okt. 2010: „Foxconn Factories Are Labour Camps: Report“). Da in diesen Unternehmen u. a. Note Books und iPads des sehr auf sein Renommee bedachten Computerherstellers Apple hergestellt wurden, wurden Arbeitszeiten, Entlohnung und Führungsstil verbessert, um einer weiteren Verurteilung durch die Öffentlichkeit und evt. Verbraucherreaktionen zu entgehen.

190 Der Tchibo-Konzern will laut Aussage von Tchibo-Chef Markus Conrad entsprechenden Einfluss gegenüber seinen Lieferanten, evt. auch gegenüber der lokalen Politik (im Hinblick auf Mindestlöhne) ausüben (SZ vom 28.9.2016).

191 Siehe http://www.ilo.org/berlin/presseinformationen/WCMS_217640/lang--de/index.htm (Abruf 15.9.2015).

An den Prozessen von *naming und shaming* beteiligen sich auch eine Vielzahl von NGOs oder Multi-Stakeholderinitiativen (MSI).¹⁹² Sie initiieren Monitoringprozesse, u. a. für die Umsetzung von ILO-Normen, und entwickelten vor allem in den letzten 20 Jahren eine Fülle von Instrumenten (Öko- und Soziallabel, Muster-Verhaltenskodexe, Richtlinien zur Herstellung von Transparenz, zu Management Anforderungen und zur Zertifizierung). Aber auch deren Durchsetzung bleibt ein großes Problem. NGOs sind zwar hilfreich und wichtig für das Zusammentragen von Information oder den Aufbau einer kritischen Öffentlichkeit, evt. Verbraucherboykott etc., aber sie sind oft wenig einflussreich. Sie versuchen zwar, die multinationalen Konzerne – aktuell insbesondere die im Textilsektor und bei der Produktion von Teppichen und Natursteinen – dazu zu bewegen, auch in ihrer Zulieferkette in den Schwellen- und Entwicklungsländern Verantwortung für die Einhaltung der Kernarbeitsnormen zu übernehmen und haben hier auch gewisse Erfolge zu verzeichnen. Aber dies sind nur erste Schritte.

Ausdrücklich auf Sanktionen setzt die ILO zur Zeit nur in der *internationalen Handels-schifffahrt*, und zwar weil hier die Probleme einerseits eklatant sind und andererseits die Erzwingung regelkonformen Handelns recht erfolgversprechend erscheint (vgl. zum Folgenden u. a. Senghaas-Knobloch 2004: 154 ff. und 2009: 145 f.). Die Probleme sind entstanden, weil immer mehr Schiffe in sog. offenen Schiffsregistern in Entwicklungsländern registriert sind, in denen die entsprechenden maritimen Übereinkommen nicht ratifiziert bzw. die daraus resultierenden internationalen Verpflichtungen zur Einhaltung von Sozialstandards missachtet werden, so dass ein Unterbietungswettbewerb im Hinblick auf diese Standards eingesetzt hat. Die industrialisierten Länder hatten daher bei den entsprechend „ausgeflaggten“ Schiffen keine Kontrolle mehr über die Arbeits- und Sozialbedingungen. Daher beschloss die ILO um das Jahr 2000, die Einhaltung dieser maritimen Übereinkommen zu erzwingen, und zwar auch gegenüber den Ländern, welche diese Übereinkommen nicht ratifiziert haben. Dazu sollten ein Rahmenübereinkommen und regionale Vereinbarungen (vor allem der europäischen Länder) zur Kontrolle der Schiffe in den angelaufenen Häfen geschlossen werden (sog. Hafenstaatskontrolle). Im Jahr 2006 wurde daher von der ILO das Maritime Arbeitsübereinkommen (Maritime Labour Convention) beschlossen, das inzwischen von 65 Mitgliedsländern ratifiziert wurde und seit 2013 in Kraft ist.¹⁹³ Dieses Übereinkommen sieht vor, dass die Arbeits- und Lebensbedingungen an Bord eines Schiffes nicht nur von dem Land überwacht werden müssen, unter dessen Flagge es fährt, sondern auch von dem Land, in dessen Hafen es einläuft. Dazu ist in den Flaggen- und Hafenstaaten eine wirksame Aufsicht und entsprechende Organisation zu schaffen. Wieweit die Ziele der

192 Hierzu gehören zivilgesellschaftlichen NGO's, einzelne staatliche Stellen, Wissenschaftler, Gewerkschaften, Beratungsfirmen, einzelne Konzerne und Unternehmenszusammenschlüsse.

193 Siehe <http://www.ilo.org/global/standards/maritime-labour-convention/what-it-does/lang--en/index.htm> (Abruf 14.3.2017).

ILO durch entsprechende Kontrollen der Schiffe in den angelaufenen Häfen durchgesetzt werden können, ist noch nicht ganz klar erkennbar.

Die Umsetzung der ILO-Normen wird seit einiger Zeit auch durch Folgewirkungen der Globalisierung in ihrer Umsetzung und Wirksamkeit beeinträchtigt. Transnationale Konzerne können sich heute der Kontrolle durch einzelne Nationalstaaten (die auch die Einhaltung der ILO-Normen gewährleisten sollen) leichter entziehen, indem sie ihre Betriebe oder Betriebsteile in Länder verlagern, die weniger Übereinkommen ratifiziert und weniger ausgebaute Sozialsysteme haben. Bereits der Hinweis auf die Möglichkeit, Investitionen und Arbeitsplätze in andere Länder verlagern zu können, bedeutet ein starkes Drohpotential gegenüber Arbeitnehmern und Regierungen, wenn diese die Einhaltung von ILO-Normen einklagen wollen. Zwar könnte die ILO mit ihren Regelungen heute ein besonders wichtiger Akteur sein, um Globalisierungsfolgen für Beschäftigte weltweit abzufedern und mit ihren Arbeits- und Sozialstandards einen wichtigen Beitrag zur Vermeidung destruktiven Wettbewerbs um Investitionen und Arbeitsplätze leisten. Aber da an der Arbeitsteilung zwischen WTO und ILO weiterhin festgehalten wird, ist die Realisierung internationaler Sozialstandards an eine relativ schwache Organisation delegiert. Unternehmensverbände leisten außerdem Widerstand gegen die Verabschiedung weiterer Sozialstandards durch die ILO. Die Konzentration auf die erwähnten „grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit“ von 1998 und die oben erwähnten acht besonders wichtigen Übereinkommen (Kernarbeitsnormen) – also auf Normen mit hoher „Durchschlagskraft“ – ist eine Reaktion auf diese Umsetzungsprobleme. Es sei daran erinnert, dass diese Kernarbeitsnormen – anders als sonstige Übereinkommen – für alle Mitglieder der ILO gelten, unabhängig davon, ob sie die entsprechenden Übereinkommen unterzeichnet haben. Mit der „Agenda für weltweit menschenwürdige Arbeit“ (decent work worldwide) von 1999 wurde dieser Ansatz zur Konzentration der Aktivitäten noch einmal verstärkt. Außerdem überprüfte der Verwaltungsrat die Übereinkommen und Empfehlungen und erklärte eine geringere Zahl als bisher (71 Übereinkommen und 73 Empfehlungen) für geltendes Recht. Das Berichtswesen und die Normenüberwachung sollen durch Fokussierung auf die schwerwiegenden Probleme gestrafft und effektiviert und mit Maßnahmen z. B. zur Technischen Zusammenarbeit gekoppelt werden. Information, Beratung etc. sollen den Ländern Hilfestellung bei der Ratifizierung und der „richtigen Umsetzung“ der Übereinkommen geben. Sog. „platonische“ Ratifikationen¹⁹⁴, wie im Sprachgebrauch der ILO nicht ganz ernst gemeinte Ratifikationen bezeichnet werden, mit denen ein Land zwar seine Unterstützung für

194 Mit einem anderen Begriff werden sie als „window dressing“ bezeichnet.

bestimmte Übereinkommen demonstriert, ohne sie aber wirklich umsetzen zu wollen, sind daher heute wegen des ausgebauten Hilfe- und Überwachungssystems selten geworden.

Mit der „Erklärung über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit“ will die ILO zum Erhalt einer „unabdingbaren sozialen Grundausstattung“ beitragen, die im „weltweiten Wettbewerb um Investitionen, Arbeitsplätze und Absatzmärkte nicht angetastet werden darf – oder im Zuge der sozio-ökonomischen Entwicklung möglichst rasch erreicht werden soll“.¹⁹⁵ Sie stellt einen Versuch dar, die Wirksamkeit der ILO auszuweiten und den Aufbau Internationaler Sozialstandards voranzubringen. Das ist ein bemerkenswerter Schritt, denn damit wird versucht, in die Souveränität einzelner Staaten einzugreifen. Allerdings gelang es wegen des Widerstands einer entscheidungsrelevanten Minderheit von Staaten nicht, die Erklärung in völkerrechtlich verbindlicher Form zu verabschieden.

Aufgrund des geringen Wirkungsgrades ihrer Normen veränderte die ILO in den letzten Jahren also ihre Strategie: Einerseits konzentriert sie sich auf die Durchsetzung der acht besonders wichtigen Übereinkommen (Kernarbeitsnormen), die für allgemeinverbindlich erklärt wurden. Andererseits setzt die ILO jetzt noch mehr auf Kooperation und Aufklärung: Überzeugung und technische Zusammenarbeit sollen bei der weltweiten Durchsetzung der Übereinkommen helfen, wobei eine gemeinsam getragene Wissensbasis eine wichtige Grundlage sein soll. Bewusstseinsbildung und Überzeugungsarbeit, Forschung und Information (Bereitstellung von Kenntnissen und Statistiken über die Situation in den Ländern) und technische Hilfen sollen die Umsetzung fördern sowie die Befähigung der gesellschaftlichen Akteure und der Verwaltung in den jeweiligen Ländern (capacity-building). Die ILO stützt daher vermehrt den Aufbau von Kompetenzen Beschäftigter zur Vertretung ihrer Rechte und von gewerkschaftlichen und ähnlichen Organisationen. Außerdem versucht sie, möglichst viele Akteure für die besondere Problematik von Kinderarbeit zu sensibilisieren (Senghaas-Knobloch 2009: 141).

Wegen der Schwierigkeiten mit der allgemeinen Implementation ihrer Normen versucht die ILO inzwischen zusätzlich, ihre Politik auch durch direkte bilaterale Abkommen mit der Wirtschaft durchzusetzen. So wurde z. B. eine Vereinbarung zwischen der ILO und dem Verband pakistanischer Teppichhersteller und -exporteure getroffen, die eine Beschäftigung von Kindern unter 14 Jahren in der Teppich-Industrie untersagt. Der pakistanische Verband versuchte sich hier offensichtlich durch eine Kooperation mit der ILO einen Marktvorteil zu verschaffen,

195 So der ehemalige Generaldirektor der ILO Michael Hansenne am 15. Dez. 1998 in einem Beitrag zu „Die Internationale Arbeitsorganisation und die Herausforderung der Globalisierung“ (ILO-Nachrichten 1/99: 2).

weil das Bewusstsein der Käufer dafür, unter welchen problematischen Bedingungen Produkte in Schwellen- und Entwicklungsländern hergestellt werden, gewachsen ist und Zertifikate, welche die Nachhaltigkeit der Herstellung – vor allem den Verzicht auf Kinderarbeit – belegen, an Bedeutung gewonnen haben.

Ergänzend bemüht sich die ILO in jüngster Zeit, multinationale Konzerne sowie internationale Wirtschaftsorganisationen, wie die OECD, für ihre Ziele zu gewinnen und dafür, dass sie sich ebenfalls für die Kernarbeitsnormen einsetzen. Das ist im Falle der OECD und von Global Compact (Verhaltenskodex im Rahmen der CSR, vgl. unten 2.3.1) geschehen. Die Kernarbeitsnormen werden inzwischen faktisch auch in relativ zahlreichen betrieblichen Verhaltenskodexen berücksichtigt. Mit der stärkeren Zuwendung zur Kooperationsstrategie korrespondiert auch eine erhöhte Zusammenarbeit der ILO mit NGOs, insbesondere in Entwicklungsländern. Hier können Arbeitnehmerorganisationen solche Aufgaben häufig (noch) nicht übernehmen.

Letztlich bleibt die Wirksamkeit der ILO-Normen aber weitgehend von der Unterstützung durch nationale Regierungen und ihrer Umsetzung in nationales Recht abhängig – auf Unternehmen, Gewerkschaften und NGOs kann die ILO nur eingeschränkt hoffen. In Unternehmen dominieren oft ökonomische Interessen, welche einer wirksameren Umsetzung von ILO-Normen entgegenstehen und Gewerkschaften oder NGOs sind meist zu schwach, um stärkeren Druck aufzubauen. Aber auch die Politik der nationalen Regierungen gewährt der ILO häufig keine eindeutige und wirksame Unterstützung, sondern stattet sie im Vergleich zur WTO (oder Weltbank) nur mit sehr schwachen Instrumenten aus. Vor allem betreibt die Politik der Nationalstaaten in WTO und internationalen Finanzinstitutionen oft eine andere Politik, als in der ILO, und konterkariert deren Arbeit dadurch.

So lässt sich feststellen, dass die ILO zwar einerseits von der internationalen Staatengemeinschaft die Aufgabe erhalten hat, Internationale Sozialstandards zu entwickeln und durchzusetzen, u. a. um die Internationalisierung und Globalisierung der Wirtschaft sozialpolitisch zu begleiten und abzufedern, dass sie diese Aufgabe andererseits aber faktisch wegen unzureichender rechtlicher Möglichkeiten zur Ahndung von Normverletzungen und zu geringer Ressourcen nur eingegrenzt wahrnehmen kann. Die weitgehend auf die Bedürfnisse von Industrieländern und internationalen Konzernen zugeschnittenen Strukturen der Weltwirtschaft und des freien Welthandels kollidieren mit effektiven internationalen Arbeits- und Sozialstandards. Die ILO-Normen sind in ihrer Wirksamkeit dem nationalen Recht nicht vergleichbar und stellen von sich aus keine uneingeschränkt global wirksamen Internationalen Sozialstandards dar.

Das Hauptprobleme der ILO und der wesentliche Grund der beschränkten Wirksamkeit ihrer Normen besteht also in ihrer unzureichenden Implementation.

Einerseits wollen sich Staaten – oft unter dem Einfluss multinationaler Konzerne und ihrer Vertreter – z. T. nicht zur Einhaltung bestimmter mit betrieblichen und volkswirtschaftlichen Kosten verbundener sozialer Standards und zur Ratifizierung entsprechender ILO-Konventionen verpflichten oder setzen diese nur zögerlich um, etwa weil sie – wie Schwellen- und Entwicklungsländer – den Wettbewerbsvorteil, den niedrigere Sozialstandards ihrer Wirtschaft verleihen, nicht aufgeben wollen. Andererseits kann die ILO Verstöße gegen ihre Normen wegen des Fehlens effektiver Sanktionsmechanismen nur unzureichend ahnden. Berichts- und Klageverfahren sind zwar Schritte in die richtige Richtung, aber es fehlt an Instrumenten, deren Beschlüsse konsequent durchzusetzen.

So stützt sich die ILO im Wesentlichen auf Kooperation und Aufklärung sowie die politisch-moralische Wirkung ihrer Maßnahmen und darauf, dass viele Länder und Konzerne „naming and shaming“ durch eine kritische Öffentlichkeit und dessen mögliche ökonomische Folgen fürchten. Anders wäre es, wenn die ILO-Normen auch zum Bestandteil von WTO-Vereinbarungen gemacht würden, weil für letztere ein wirksameres Sanktionspotential bereit steht (Näheres zur WTO in 2.3.3.1). Aber die WTO-Konferenzen haben – wie schon oben bemerkt – die Aufnahme von Sozialklauseln und Übernahme von ILO-Regelungen in das WTO-Vertragswerk bisher mehrheitlich abgelehnt.

Wenn ILO-Normen in den entwickelten Industrieländern ratifiziert und übernommen werden, bedeutet das oft lediglich, dass in diesen Ländern bereits existierende – oft durch die Tarifparteien initiierte – Normen nun auch als ILO-Normen gelten. Zwar übernehmen auch Industrieländer keineswegs alle ILO-Übereinkommen, sodass deren Schutzniveau u. U. auch hier nicht überall völlig erreicht wird. Aber häufig gehen nationale Normen weiter, als die ILO-Normen. Die ILO wirkt daher vor allem bei der Etablierung von internationalen Sozialstandards in Entwicklungsregionen mit. Sie hilft damit u. a. aus humanitären Gründen, aber auch wegen der von Industrieländern gewünschten Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen bei der Homogenisierung und Universalisierung von arbeits- und sozialpolitischen Regelungen und kann Muster und Maßstäbe für regionale oder weltweite Angleichungen des Arbeits- und Sozialrechts bereitstellen. Das kann man gelegentlich auch in der EU beobachten, wenn es um die Annäherung der Sozialstandards der „Südschiene“ oder der neuen (östlichen) Mitgliedsländer der EU an die der nördlichen (Skandinavien) oder westlichen Region (z. B. Frankreich, Niederlande und Deutschland) geht.

Die entwickelten Industrieländer reagieren auf die mit der zunehmenden Globalisierung verbundenen neuen sozialpolitischen Herausforderungen zur Zeit nicht mit einer entschiedenen Stärkung der ILO, um die neuen Probleme, vor allem in den Entwicklungs- und Schwellenländern, und die mit Globalisierungs-

prozessen einhergehenden Tendenzen zur Schwächung nationaler Sozialpolitik durch internationale Sozialstandards aufzufangen. Vielmehr bemühen sie sich eher um eine „Regionalisierung“ ihrer Sozialpolitik durch Bildung multinationaler sozialpolitischer „Inseln“ wie der EU oder der NAFTA. Aber die ILO ist relativ erfolgreich bei ihren Bemühungen um Unterzeichnung und Ratifizierung der Kernarbeitsnormen. Sie scheint eine wichtige Funktion insbesondere dabei zu haben, weniger entwickelte Länder zu Modernisierungsprozessen ihrer Wirtschafts- und Arbeitsordnung durch Einführung von sozialen Mindeststandards anzuregen und dabei zu unterstützen – z. B. bei der Etablierung oder Förderung von vertraglichen Grundlagen für Erwerbsarbeit, von Vereinigungsfreiheit und Tarifwesen sowie von grundlegenden Rechten zur sozialen Absicherung Arbeitender.

Das ILO-Recht wird auch in näherer Zukunft nur begrenzte Wirksamkeit entfalten. Die Umsetzung internationaler Sozialstandards wird auch zukünftig wesentlich von der Sozialpolitik einzelner Staaten (bzw. Staatengemeinschaften) bestimmt. Aber es findet eine zunehmende „Judicialisierung“ durch Berichtssysteme, Beschwerdemöglichkeiten und Klagerechte statt (ablesbar auch an der zunehmenden Fallzahl). Außerdem haben die ILO-Normen Leit- und Referenzcharakter. Allerdings könnte sich die Situation mit weiter zunehmender wirtschaftlicher Globalisierung, Vertiefung und Verdichtung des Weltwirtschaftssystems verändern und zunehmender Druck von Industrieländern für mehr globale Homogenisierung von Sozialstandards entstehen und Betroffene, Gewerkschaften und NGOs könnten sich dabei wirksamer für besseren sozialen Schutz und die ILO-Normen einsetzen. Die Faktoren, die zur Schaffung des ILO-Regelwerks geführt haben, werden aller Wahrscheinlichkeit nach in Zukunft verstärkt Bedeutung erlangen.

2.2.2 Sonstige internationale Arbeits- und Sozialstandards

Neben den Bemühungen der ILO um internationale Arbeits- und Sozialstandards gibt es eine Vielfalt weiterer Versuche, solche Standards durch unternehmerische Verhaltenskodexe (zur CSR), Vereinbarungen zwischen Gewerkschaften und multinationalen Konzernen, in WTO-Regeln etc. zu etablieren. Diese Bemühungen zeichnen sich dadurch aus, dass sie meistens von gesellschaftlichen, nicht-staatlichen Akteure getragen werden und auf gewisser Freiwilligkeit beruhen. Von Unternehmen getragene Versuche, internationale Arbeits- und Sozialstandards z. B. in der Form von Kodexen zur Corporate Social Responsibility (CSR) im Bereich der Wirtschaft einzuführen, werden ausführlich in Kap. 2.3 behandelt, wo es schwerpunktmäßig um Normen im internationalen Handels- und Wirtschaftsbereich geht.

2.2.2.1 Internationale Rahmenvereinbarungen (IRV) über die Einhaltung von Sozialstandards

Da die Normen der ILO oft nicht sehr wirksam sind, bemühen sich Arbeitnehmervertretungen und Gewerkschaften auch in direkten Verhandlungen mit den Konzernen um Einführung internationaler Sozialstandards. Es gibt inzwischen einige transnationale Interessenvertretungen von Arbeitnehmern (internationale Gewerkschaftsbünde), die zum Entstehen internationaler Sozialstandards beitragen können. Diese sind allerdings relativ neu, i. d. R. klein und haben es schwer, Einfluss zu gewinnen. Zu ihnen gehören internationale Branchenzusammenschlüsse wie die Global Union Federations (GUF) und internationale Gewerkschaften wie der Internationale Metallgewerkschaftsbund (IMB).¹⁹⁶ Die GUFs, internationalen Gewerkschaften und Weltkonzernräte bemühen sich seit Mitte der 90'er Jahre um sog. Internationale Rahmenvereinbarungen (IRV, auch Globalvereinbarung genannt oder

196 Die GUFs (internationale Branchenzusammenschlüsse) bzw. internationalen Gewerkschaften versuchen eine länderübergreifende gewerkschaftliche Politik zu formulieren und setzen sich für die Etablierung internationaler Sozialstandards ein (vgl. Brandl und Stelzl 2005: 85 ff.). In einigen Konzernen gibt es Netzwerke gewerkschaftlicher Basisaktivisten, die in der Regel mit den Betriebsräten und Gewerkschaften zusammenarbeiten (dazu Müller u. a. 2004: 20 f.). Eine interessante neue Entwicklung stellen Versuche von Gewerkschaften aus Großbritannien und den USA dar, sich zu transatlantischen Gewerkschaften zu vereinigen. Daran sind zunächst einmal die britische Gewerkschaft Unite (die 2007 aus einer Fusion zwischen der Transport and General Workers Union mit der Gewerkschaft Amicus hervorgegangen ist und ca. 2 Millionen Mitglieder hat) und die US-amerikanische United Steelworkers Gewerkschaft (USW, mit 850 000 Mitgliedern und Vertretungen auch in Kanada und der Karibik – z. B. auf den Virgin Islands und in Aruba) beteiligt. Die Arbeit soll dabei durch ein Steuerungskomitee koordiniert werden. Die deutsche IG Metall setzt sich zwar für internationale Kooperation von Gewerkschaften ein, ist bislang aber (wegen teilweise bestehender Interessenunterschiede) skeptisch gegenüber den praktischen Handlungsmöglichkeiten internationaler Gewerkschaften. Zu europäischen Gewerkschaftszusammenschlüssen, die schon weiter gediehen sind, siehe 2.2.3.2. – Als Reaktion auf die Schwierigkeiten global orientierter Aktionen von Arbeitnehmervertretern haben GUFs und ihre Mitglieds-gewerkschaften in einzelnen Konzernen sog. GUF-Netzwerke gebildet (vgl. dazu Müller u. a. 2004: 17 ff.). Sie sollen in den einzelnen Konzernen Informationsaustausch, Kommunikation, Koordination und Kooperation der Netzwerk beteiligten durch Dezentralisierung und Schaffung kleiner arbeitsfähiger Organisationen fördern sowie wenn möglich die allmähliche Einbindung des Konzernmanagements. Im optimalen Fall könnten aus solchen Netzwerken Weltbetriebsräte entstehen. Aber bislang sind die bestehenden Netze wegen ihrer geringen Kapazitäten und Ressourcen kaum in der Lage, für einen breiten Aufbau solcher globalen Netzwerke zu sorgen (Müller u. a. 2006: 6), geschweige denn relevante Maßnahmen im internationalen Arbeits- und Sozialbereich durchzusetzen.

International Framework Agreements, IFA¹⁹⁷) mit multinationalen Konzernen.¹⁹⁸ Mit ihnen sollen sich Konzerne auf die Einhaltung von ILO-Kernarbeitsnormen und anderen Arbeits- und Sozialstandards verpflichten.¹⁹⁹ Gewerkschaften nutzen diese Vereinbarungen auch, um auf ihnen aufbauend in den einzelnen Ländern Tarifverträge abzuschließen, in denen die in der Rahmenvereinbarung genannten ILO-Normen enthalten sind und die über die gesamte Produktions- und Wertschöpfungskette an allen Standorten des Unternehmens – gerade auch in Schwellen- und Entwicklungsländern – gelten sollen. Vor allem die unter Beteiligung internationaler Gewerkschaften abgeschlossenen Rahmenabkommen sind oft recht verbindlich und haben den Charakter quasi-tarifvertraglicher Übereinkommen. Dabei taucht als Problem manchmal auf, dass Rahmenabkommen für ihre Durchsetzung starke lokale Gewerkschaften brauchen, aber diese sollen durch solche Abkommen oft erst entstehen.

IRVen wurden, soweit sie existieren, bislang vor allem zwischen transnationalen Konzernen mit Sitz in Europa und Europäischen Betriebsräten (EBR) oder internationalen Gewerkschaftsverbänden (z. B. dem internationalen Gewerkschaftsverbund IndustriALL Global Union) ausgehandelt. Obwohl sie beide Seiten verpflichten sollen, werden sie manchmal nur als „Prinzipien“ oder „Erklärungen“ bezeichnet. Sie stellen auch eine Reaktion der Gewerkschaften auf die einseitig von

197 Bei VW heißen sie „Erklärung zu den sozialen Rechten und industriellen Beziehungen“, bei DaimlerChrysler „Grundsätze zur sozialen Verantwortung“, bei Vivendi „Sozialcharta“, bei Faber-Castell, Ikea, Hochtief und Triumph International „Verhaltenskodex“ und bei Norske Skogindustrier „Vereinbarung über die Entwicklung guter Arbeitsbeziehungen“ (nach Müller u. a. 2004: 25; siehe auch Bleses 2010: 119; Rüb u. a. 2011).

198 Deren Zahl wird auf mehr als 50 000 geschätzt, so Pries 2010: 212.

199 Ein solches Abkommen wurde z. B. 2000 zwischen der Unternehmensgruppe HOCHTIEF und der Internationalen Vereinigung der Arbeitnehmer in der Bau- und Holzindustrie (IBFWW) geschlossen. Ähnliche Vereinbarungen haben IKEA (1998) und Faber-Castell (2000) mit der IBFWW getroffen. 2012 hat die IG Metall Friedrichshafen-Oberschwaben eine IRV („Grundsätze sozialer Verantwortung“) mit dem Konzern ZF Friedrichshafen für alle Unternehmensteile weltweit vereinbart. Weitere existieren etwa bei Pfeiderer (seit 2011), Staedtler (seit 2006) und Wilkhahn (seit 2009). 2007 wurde zwischen Internationalen Gewerkschaftsverbänden und dem belgischen Metall- und Chemieunternehmen Umicore eine Globale Vereinbarung für die 14 000 Beschäftigten in 35 Ländern geschlossen (zu Menschen- und Gewerkschaftsrechten, Arbeitsbedingungen, Umweltfragen und Gleichbehandlung). 2007 wurde in La Coruna (Spanien) eine Globale Vereinbarung mit dem bedeutenden Bekleidungs-Einzelhändler Inditex getroffen, das auch für die Zulieferer gilt und 2007 eine mit dem kanadischen Druckereikonzern Quebecor (vgl. EBR-News 1/2007 und EBR-news 2/2007 unter www.ebr-news.de). Siehe auch Anm. 203-206.

multinationalen Konzernen eingeführten Verhaltenskodexe zur Corporate Social Responsibility dar, die vor allem als Aktionen zur Imagepflege und als „Alibiveranstaltungen“ angesehen werden. IRVen sind globale Vereinbarungen, die soziale Mindeststandards sichern sollen, aber sie gehen auch darüber hinaus. Die Mustervereinbarung des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften (IBFG) enthält neben den Kernarbeitsnormen der ILO und Bestimmungen zur Entlohnung auch solche zu Arbeitszeiten, Arbeitsbedingungen und zum Beschäftigungsverhältnis. Von dieser Mustervereinbarung leiten sich wiederum die Mustervereinbarungen anderer Gewerkschaftsverbände ab.²⁰⁰

Verschiedene Rahmenvereinbarungen umfassen außerdem neben Regelungen zum Arbeitsschutz und zum Umweltschutz auch Rechte der Gewerkschaften zur Überwachung der vereinbarten Normen (Brandl 2005: 41; Müller 2009: 236). Die Analyse von IRVs ist noch wenig entwickelt, entsprechend vorläufig sind verfügbare Zahlen. So wurden 2010 in einer Studie über 80 solcher Kollektiven Rahmenvereinbarungen gezählt, 2011 in einer anderen bereits 244 in 142 Unternehmen mit Vertretern internationaler Gewerkschaftsverbände oder Europäischer Betriebsräte (EBR).²⁰¹ Eine ähnlich hohe Zahl (200, davon 80 vorwiegend außerhalb Europas) wird in einer Studie aus dem Jahr 2013 genannt.²⁰² Da es aber mehr als 50 000 internationaler Konzerne gibt, sind das trotzdem noch wenige, was u. a. damit zusammenhängt, dass in vielen multinationalen Unternehmen keine ausreichende Arbeitnehmervertretung existiert. Allerdings könnte es zusätzliche Abkommen geben, die hier nicht berücksichtigt sind, weil sie nirgends zentral registriert werden (Pries 2010: 211). Die allermeisten dieser Vereinbarungen werden von europäischen Akteuren getroffen – vor allem mit Konzernen aus Deutschland (16 Konzerne²⁰³),

200 Eine Übersicht über Verbreitung, Regelungsinhalte und beteiligte internationale Gewerkschaften findet sich in Müller u. a. 2008: 5 f. sowie in Platzer und Rüb 2013: 6 ff. und 10 ff.

201 Eine Aufzählung entsprechender Unternehmen findet sich bei Pries 2010: 209. Zum internationalen Metallbereich (IGM) siehe die Angaben in Rüb 2009: 214 sowie Rüb u. a. 2011 und Platzer und Rüb 2013.

202 Arbeit und Leben, PASOC und IGM: „IFAs in practice“ – Informationen und Praxishilfen zur Umsetzung und Überwachung von IFAs für Interessenvertretungen in multinationalen Unternehmen, Bielefeld 2013: 7. Siehe auch die Untersuchung von Platzer und Rüb 2013: 6 ff.

203 So u. a. mit VW, Daimler-Chrysler, Rheinmetall, Bosch, Faber-Castell, Stabilo, Staedtler. Hochtief und seit 2012 auch mit MAN.

Frankreich, Italien, Spanien²⁰⁴, den Niederlanden und Skandinavien²⁰⁵, nur 7 mit Konzernen mit Stammsitz außerhalb Europas, davon 4 in den USA²⁰⁶ (Pries 2010: 209 ff.). Trotz der geringen Zahl von beteiligten Konzernen ist die Zahl der betroffenen Arbeitnehmer dennoch nicht klein, weil es sich zum Teil um sehr große Konzerne handelt: es sollen mehr als 10 Millionen sein (Pries a. a. O.).

Akteure auf der Arbeitnehmerseite waren dabei neben den Internationalen Gewerkschaftsbünden vor allem der Internationale Metallgewerkschaftsbund (IMB), aber auch nationale Gewerkschaften und Betriebsräte. In einigen Konzernen haben Europäische Betriebsräte aufgrund ihrer starken Position die Verhandlungen über die IRVen stellvertretend für die Gewerkschaften geführt – so bei VW und DaimlerChrysler (jetzt Daimler). Internationale Rahmenvereinbarungen geben den Gewerkschaften die Möglichkeit, zusammen mit Betriebsräten für Transparenz und einen globalen Austausch im Konzern zu sorgen sowie die Einhaltung der vereinbarten Sozialstandards zu kontrollieren. Da die Möglichkeiten der GUF's und Betriebsräte dabei begrenzt sind, plädieren Arbeitnehmervertreter heute dafür, dabei auch mit NGO's, Kirchen etc. in außerbetrieblichen Informations- und Kontrollnetzwerken zusammen zu arbeiten (Brandl und Stelzl 2005: 85). Aber die Umsetzung der IRVen bleibt vor allem wegen unzureichender Ressourcen der Gewerkschaften ein Problem, sodass etwa der IMB keine neuen Vereinbarungen anstrebt, sondern sich auf die Realisierung der Umsetzung bestehender konzentriert (Brandl und Stelzl a. a. O.).²⁰⁷

International tätige Konzerne lassen sich gelegentlich auf solche internationalen Rahmenvereinbarungen mit den internationalen Gewerkschaftsverbänden ein, nachdem bei den in Schwellen- und Entwicklungsländern angesiedelten Konzernteilen oder Zulieferbetrieben fundamentale Menschen- und Arbeitsrechtsverletzungen aufgedeckt wurden und das für die Konzerne Imageprobleme mit sich brachte. Allerdings darf die faktische Bedeutung solcher Vereinbarungen nicht überschätzt werden. Denn zum Teil beschränken sie sich nur auf die Kernarbeitsnormen der ILO. Sie können allerdings – wie oben schon ausgeführt – auch Mindeststandards im Bereich von Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz, Urlaub, Qualifizierung

204 Ende 2007 wurde für den vor allem in Spanien und Lateinamerika tätigen Telefonkonzern Telefonica (mit 220 000 Mitarbeitern) ein Rahmenabkommen unterzeichnet, das weltweite soziale Standards im Konzern sowie eine Grundlage für den Dialog mit den Gewerkschaften in 19 Ländern regelt (vgl. EBR-News Nr. 4/2007 – Quelle unter www.ebr-news.de).

205 Z. B. mit Ikea.

206 Adecco, Chiquita, Kelly Services, Manpower.

207 Zur Umsetzung und Überwachung internationaler Rahmenvereinbarungen vgl. Rüb 2006.

oder Löhnen enthalten. Sie können darüber hinaus auch zur (Weiter-) Entwicklung der Weltbetriebsräte beitragen, so bei Volkswagen und Daimler. Sie können auch als Präzedenzfälle für Abkommen zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretungen in anderen Konzernen dienen. Eine solche Bedeutung haben die Internationalen Rahmenvereinbarungen bei VW und Daimler für Teile der Metallbranche gewonnen (Müller u. a. 2004: 26). Auch für Zulieferer können sie eine unmittelbare Relevanz erlangen, so wiederum geschehen bei VW und Daimler (a. a. O.). In Zukunft könnte es zu mehr solcher globalen Vereinbarungen kommen, weil die Konzerne sich in der Öffentlichkeit mehr gedrängt fühlen, etwas für ihr soziales und ökologisches Image zu tun.

2.2.2.2 Förderung internationaler Sozialstandards durch transregional erweiterte Unternehmensmitbestimmung

Vertreter internationaler Gewerkschaften und Weltbetriebsräte versuchen seit einiger Zeit, auch außerhalb von IRVen Einfluss auf die sozialpolitische Orientierung multinationaler Konzerne zu nehmen, sie zur Einhaltung der ILO-Normen zu bewegen und eine Art internationaler Mitbestimmung zu erreichen. Weltbetriebsräte sollen – u. a. auf der Grundlage von vertraglichen Vereinbarungen zwischen Arbeitnehmervertretungen und Konzernleitungen – die interne Vernetzung von Arbeitnehmervertretungen in multinationalen Konzernen fördern, konzernweit Information und Dialog zwischen den Arbeitsvertretungen und dem Konzernmanagement institutionalisieren und den Arbeitnehmern durch Konsultation und Verhandlung eine bessere Vertretung ihrer Interessen gewähren (Müller u. a. 2006: 7).²⁰⁸ Aber solche weltweiten konzerninternen Arbeitnehmervertretungen gibt es zur Zeit nur wenige, die Beteiligung ausländischer – auch nicht-europäischer – Gewerkschaftsvertreter, von Vertretern Europäischer Betriebsräte (EBR²⁰⁹) oder von Weltbetriebsräten (WBR) an der Unternehmensmitbestimmung, im Aufsichts- oder Verwaltungsrat, bleibt bislang eher eine Ausnahme.

Beispiele für eine solche Beteiligung sind u. a. die im deutsch-französischen Unternehmen Europipe, bei Aventis und Bayer CropScience sowie die frühere Beteiligung eines Vertreters der US-amerikanischen Automobilgewerkschaft (UAW) im Aufsichtsrat von DaimlerChrysler, als dies noch ein vereinter Konzern war (Müller/Platzter/Rüb 2004: 24). Außerdem gibt es

208 Diese Entwicklung ist u. a. eine Reaktion auf den fehlgeschlagenen früheren Versuch der Gewerkschaften (in den 60'er und 70'er Jahren), den multinationalen Konzernen eine globale gewerkschaftliche Perspektive und Gegenmacht gegenüberzustellen und eine alternative Weltwirtschaftsordnung zu entwickeln.

209 Näheres dazu in Kap. 2.2.3, in dem die Entwicklung von Arbeits- und Sozialstandards in der EU untersucht wird.

sie bei SKF (seit 1995), Danone (1996), NatWest (1996), VW (seit 1998, unter dem Namen Weltkonzernbetriebsrat), Renault (2000) und Daimler-Chrysler (seit 2002, unter dem Namen „Weltarbeitnehmerforum“) sowie bei Electricite de France, Impregilo, Lego, Rhodia, Rolls Royce, und Skandia. Im ArcelorMittal-Konzern gab es im Sept. 2007 in Montreal eine erste Weltkonferenz von 150 Arbeitnehmervertretern aus 23 Ländern. Dabei wurde ein Abkommen zur internationalen Zusammenarbeit und eine Absichtserklärung zur Bildung eines Weltbetriebsrates unterzeichnet (vgl. EBR-news 2/2007 unter www.ebr-news.de). Rüb zählte 2009 nur 16 Weltbetriebsräte (Rüb 2009: 129). Einen Überblick über wichtige aktuelle Fälle (VW, ZF-AG, BASF) gibt das „Magazin Mitbestimmung“ der Hans-Böckler-Stiftung, Ausgabe 03/2012.²¹⁰

Es gibt keine spezifischen rechtlichen Grundlagen für das Entstehen von Weltbetriebsräten. Sie entstanden einerseits aus Weltkonzernausschüssen (so im Fall SKF), andererseits durch den Abschluss globaler Rahmenvereinbarungen über grundlegende Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechte im Konzern (so bei ENI und Statoil) sowie drittens durch Erweiterung/Globalisierung des Geltungs- und Aktionsbereichs bestehender EBRs (so bei Danone und Renault) oder durch Schaffung globaler Gremien in Anlehnung an bestehende EBRs (so bei Volkswagen und DaimlerChrysler). Die EBRs und die bei deren Einführung gemachten Erfahrungen erleichterten den Aufbau der meisten bestehenden Weltbetriebsräte (zu dem Ganzen vgl. Müller u. a. 2004: 22 f.).

Von einer merklichen Ausweitung der Anzahl der WBRs ist zur Zeit nicht auszugehen, solange sie rein freiwillige – und auch wieder kündbare – Zugeständnisse der Unternehmen sind, es dafür keine rechtliche Grundlage gibt und Gewerkschaften international nicht besser organisiert sind. Auch die Zahl der EBR hat erst nach der Etablierung eines entsprechenden Rechtsanspruchs zugenommen, der europäische Betriebsratsrichtlinie von 1994 (Richtlinie 94/45/EG) bzw. ihrer Novelle von 2009 (EBR-Richtlinie 2009/38/EG; vgl. auch Müller u. a. 2006: 7). Eine solche weltweit gültige rechtliche Grundlage ist allerdings sobald nicht zu erwarten. So ergibt sich die Bereitschaft von Unternehmen, mit WBRn zusammenzuarbeiten, eher aus Gründen der Pflege des Betriebsklimas. Z. Zt. gibt es etwa 1000 EBR (Hauser-Ditz u. a. 2015: 22).

Bei den konzernweiten Aktivitäten der WBRs geht es bislang nicht um die aus Sicht der Gewerkschaften in entwickelten Industrieländern zentralen „arbeitspolitischen“ Inhalte wie Arbeitszeiten und Lohn sowie Arbeitsbedingungen, sondern vor allem um die betriebliche Verankerung der sozial- und arbeitspolitischen Mindeststandards, z. B. die „Kernarbeitsnormen“ der ILO. WBRs sind zur Zeit also vor allem als ein Instrument zur Stärkung grundlegender Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechte in den in Entwicklungs- und Schwellenländern liegenden Teilen transnationaler Konzerne von Bedeutung.

Die WBRs haben meistens nur wenige Rechte, die sich in der Regel auf Information durch die Konzernspitze und Möglichkeiten zur Vernetzung mit Arbeitnehmervertretern aus allen Konzernstandorten auf der Welt beschränken. Trotzdem

210 siehe http://www.boeckler.de/39145_39157.htm (Abruf am 12.3.2016).

fördern sie insoweit die Möglichkeit zur Interessenvertretung und Einflussnahme.²¹¹ Denn insbesondere die Arbeitnehmervertreter der Konzernstandorte außerhalb der entwickelten Industrieländer erhalten so mehr Zugang zu Informationen und zur Konzernleitung sowie die Möglichkeit zum Aufbau von Vernetzungen mit den Vertretern in den anderen Konzernteilen. So steigen ihre Chancen zu gemeinsamem und abgestimmtem Handeln.²¹² Das ist wichtig, weil die Konzerne hierzu oft keinen ausreichenden Beitrag leisten. Daher wären auch internationale Regeln, die den Arbeitnehmerorganisationen mehr Kompetenzen zur Vertretung von Arbeitnehmerinteressen im international organisierten Unternehmens- und Produktionszusammenhang und zur Vernetzung ihrer Aktivitäten einräumen, wichtig. Die WBR'e (sowie die GUF- und Basisnetze) können auch als Kontrollinstanzen bei der Umsetzung von Internationaler Rahmenvereinbarungen (IRV) wichtig sein.

2.2.2.3 Quasi-Sozialnormen transnationaler Konzerne für ihre Dependancen im Ausland

Manche multinationalen Konzernen schaffen für ihre in verschiedenen Ländern angesiedelten Konzernteile, soweit es dort – wie oft in Entwicklungsregionen – keine ausreichenden nationalen Arbeits- und Sozialstandards gibt, konzernintern verbindliche Verhaltensstandards (ein eigenes sog. *Quasi-Recht*).²¹³ Sie bauen dabei weltweite Regelungsstrukturen für einen *Kernbestand an Umwelt- und sozialen Sicherheitsstandards* auf. Dabei greifen sie z. T. auch auf die ISO-Normen (der nicht-staatlichen International Organization for Standardization) mit ihrer Normenreihe ISO 14.000 zurück, aber die konzerneigenen Regelungen sind oft viel wirkungsvoller.

Konzerne tun dies häufig aus Legitimationsgründen gegenüber der Öffentlichkeit und möglichen Kunden. Die Quasi-Normen entsprechen meist nicht dem Niveau der im jeweiligen „Heimatland“ der Unternehmen geltenden staatlichen Normen, liegen aber weit über dem der „Gastländer“ und werden, soweit dies im Interesse der Konzerne ist, auch wirksam umgesetzt. Bei ihrem Vollzug können

211 Weil die Rechte der Weltbetriebsräte bislang auf dialogische Verfahren beschränkt sind, ziehen einige Arbeitnehmervertretungen verbindliche IRVen vor, so Brandl und Stelzl 2005: 86 mit Beispiel.

212 Die Weltbetriebsräte von VW und Daimler wurden von den jeweiligen Konzernleitungen sogar als Verhandlungspartner für den Abschluss globaler sozialer Mindeststandards – auch für die Zulieferer – anerkannt (Müller/Platzer/Rüb 2006: 8).

213 Diese internationalen Selbstregulierungen haben Merkmale von Recht (Herberg 2007: 23 ff.). Sie werden auch transnationale Regulative (Herberg 2007: 28) bzw. private oder transnationale (Rechts-)Regime genannt (Haufler 1993; Teubner 2005).

sogar „quasi-polizeiliche Arrangements“ entstehen (Herberg 2008: 121). Hier einige empirische Beispiele.

Die konzerneigenen Regelungen der in einer Studie von Herberg (2007: 194 ff.) untersuchten Chemie-Unternehmen BASF, Bayer, Beiersdorf, Celanese, Degussa, Henkel, Merck und Wacker spiegeln das Bemühen der Unternehmen, weltweit – auch bei den Standorten in Entwicklungs- und Schwellenländern und trotz dort fehlender oder lückenhafter Normen – ein vergleichbares Niveau von Umweltschutz und Sicherheit zu gewährleisten.²¹⁴ Das bedeutet für die Standorte in diesen Ländern aber keine detailgetreue Übertragung der Standards des Heimatlandes, z. B. nicht die Einführung des deutschen Umweltrechts, auch wenn die konzerneigenen Standards davon beeinflusst sind (a. a. O.: 185).

Die Quasi-Normen gelten allerdings oft nicht bei Zulieferbetrieben (in der „supply chain“). Hier gibt es sehr oft keine oder nur sehr unzureichende Standards bzw. bestehende werden nicht eingehalten (vgl. oben das Beispiel der Katastrophen in der Textilindustrie von Bangladesh und Pakistan). Ein Teil der internationalen Konzerne kümmert sich nicht um die Einhaltung entsprechender Schutznormen bzw. ist Nutznießer ihres Fehlens, weil die Zulieferer dadurch billiger liefern können. U. U. werden diese sogar so unter Preisdruck gesetzt, dass sie wenig auf Schutz von Umwelt und Beschäftigten achten können.

Soweit in untersuchten Zulieferbetrieben multinationaler Konzerne Schutz-Standards existieren, liegen diese über denen der sonstigen Industrie in Entwicklungs- und Schwellenländern, weil man sich bis zu einem gewissen Grad am technischen Stand der Stammwerke orientiert (a. a. O. 2007: 186). Wettbewerbsdruck in den Entwicklungs- und Schwellenländern kann zu Abweichungen führen. Hier muss allerdings differenziert werden 1. zwischen den Standards, die im Interesse eines sinnvollen und dauerhaften Betriebs einer Anlage – und damit auch im Interesse des Konzerns – einzuhalten sind und 2. den darüber hinaus gehenden Interessen etwa der Bevölkerung an Umwelt- und Sozialschutz, die oft weniger wichtig genommen werden. Ein Beispiel für 1.: Bei Druckbehältern oder dem Umgang mit giftigen Stoffen sind bestimmte Sorgfaltspflichten zu wahren, sonst verliert das Unternehmen evt. Anlagenteile oder qualifiziertes Personal. Solche Standards sind eine Frage des „gesunden Menschenverstandes“ und des „praktischen Bewusstseins“ der Akteure und insoweit zwingend und brauchen auch nicht extra schriftlich kodifiziert zu werden (Herberg 2007: 182, 192 f.). Ein Beispiel für 2. wäre, dass bei der Herstellung von Pestiziden in Deutschland Abwässer viel weiter von toxischen Stoffen gereinigt werden (durch Verbrennung bei hohen Temperaturen) als etwa in Indien (a. a. O.).

Konzerne können sich, das zeigen diese Beispiele, auch bei ihrem Handeln in Entwicklungs- und Schwellenländern oft nicht mehr darauf beschränken, sich allein von kurzfristigen betrieblichen Nutzenkalkülen leiten zu lassen, sondern sie müssen auch Reaktionen der Öffentlichkeit – im „Gastland“, aber vor allem in ihren heimischen Absatzmärkten – einkalkulieren. Daher können diese Standards auch nach

214 Untersucht wurden die weltweit in diesen Firmen vorgefundenen Standards zu Anlagensicherheit und Gefahrenabwehr, Arbeits- und Gesundheitsschutz, Abwasserbehandlung, Luftreinhaltung sowie Abfallentsorgung und Bodenschutz.

außen handlungsleitende Funktion entwickeln, öffentliche Erwartungen abbilden und/oder strukturieren und so eine gewisse „Scharnierfunktion“ (Herberg 2007: 209) zwischen dem unternehmerischen Privatbereich und dem öffentlichen Bereich gewinnen. Aspekte der Schadensabwehr und die dazu erlassenen betriebsinternen Regeln sind nicht nur für betriebsinterne Abläufe wichtig und von betrieblichen Effizienz- und Renditeüberlegungen bestimmt, sondern werden im Schadensfall – sofern hier Transparenz existiert oder (z. B. vor Gericht) hergestellt wird – auch dem *öffentlichen Diskurs* unterworfen und auf ihre Interessenorientierung, Eignung zum Schutz der Öffentlichkeit und ihre Umsetzung befragt. Bei der öffentlichen Diskussion von Schadensereignissen und ihren Folgen, bei der Diskussion um Verantwortlichkeit und Schadensersatz macht es einen Unterschied, ob es entsprechende betriebliche Normen gibt oder nicht. Dabei wird auch international verglichen und diskutiert, ob und mit welchen Folgen bestimmte Standards in dem betroffenen Betrieb fehlen und die Forderung nach Angleichung von Standards („nach oben“, zur Verbesserung des Schutzes) entsteht umgehend. Da solche betrieblichen Standards oft die Fachkompetenz für bestimmte Problemfälle repräsentieren, können sich aus ihnen auch Elemente nationaler Regelungen entwickeln bzw. sie können diese beeinflussen.²¹⁵

2.2.2.4 Internationale Sozialstandards durch Gütesiegel und Kampagnen

Ein Instrument, das vor allem von zivilgesellschaftlichen Organisationen und NGOs genutzt wird, um die Beachtung von Sozialstandards in globalen Kontexten zu fördern, sind Gütesiegel und Kampagnen zu ihrer Umsetzung (zu ihrer Bedeutung im Umweltbereich siehe 2.1.2.2). Sie sind eine Reaktion darauf, dass diese Standards in vielen Branchen zu wenig berücksichtigt werden. Das zeigen die bekannt gewordenen Skandale, etwa in der Textilbranche oder bei der Produktion von IT-Ausrüstungen.²¹⁶

Auch soziale Gütesiegel basieren – wie die Umwelt-Siegel – auf Rahmenvereinbarungen zwischen bestimmten multinationalen Konzernen und NGOs oder zuständigen internationalen Gewerkschaften und verpflichten die Unternehmen zur Einhaltung sozialer Standards. Unternehmen versprechen sich dadurch Image-

215 Vgl. die Auswirkung privater Standards und Technikregeln auf die Entwicklung staatlichen Rechts in den Industrieländern, etwa von DIN-Regeln, oder von Generalklauseln und unbestimmten Rechtsbegriffen wie „Stand der Technik“, die auf private und technische Erkenntnisse und Regeln verweisen.

216 Vgl. dazu die Beiträge zu verschiedenen Branchen in Rügemeier (Hrsg.) 2009 sowie zur chinesischen IT-Branche Heydenreich 2009.

gewinn und Wettbewerbsvorteile auf dem Markt. Zertifizierungsagenturen für „social labelling“ setzen für die Vergabe von labels ein gewisses Monitoring und eine Auditierung voraus, z. T. werden dabei auch NGOs beteiligt. Einige bekanntere dieser Gütesiegel, seien hier vorgestellt:

Transfair-Siegel

Das *Transfair-Siegel* zeichnet Produkte aus Entwicklungsregionen aus, die von armen kleinbäuerlichen Erzeugern oder Arbeitern unter Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen hergestellt werden (vgl. auch 2.1.2.2 für den Umweltbereich). Sie erhalten dafür feste und über dem Weltmarktniveau liegende Preise. Je nach Situation wird dabei auch auf weitere soziale Belange geachtet. Die Einhaltung der Regeln wird von der Fairtrade Labelling Organization International überwacht, einer Organisation, die von 17 nationalen Mitgliedsorganisationen getragen wird, in Deutschland von Sozialverbänden und Entwicklungsorganisationen.²¹⁷

Flower Label Program

Ähnliches gilt für das *Flower Label Program*²¹⁸ (dazu schon oben 2.1.2.2 und Pries 2010: 229).

Rugmark-Siegel

Das (international registrierte) *Rugmark-Siegel*²¹⁹ wird seit 1995 von der internationalen Initiative gegen illegale Kinderarbeit in der Teppichindustrie RUGMARK (Rugmark-Stiftung) den Betrieben verliehen, die sich verpflichtet haben, ihre Teppiche ohne die Nutzung ausbeuterischer Kinderarbeit herzustellen. Die Stiftung wird u. a. von ILO und UNICEF unterstützt, sowie von den Hilfsorganisationen terre des hommes, Brot für die Welt und Misereor. In Indien sollen schon 2005 ca. 25 % der Teppichproduktion und in Nepal 70 % von RUGMARK kontrolliert worden sein.²²⁰ 2009 wurde das Rugmark-Siegel durch das GoodWeave Siegel ersetzt.

Betriebe, die von RUGMARK/Goodweave zertifiziert sind, verpflichten sich, den Teppichknüpfern den staatlichen Mindestlohn zu zahlen und keine Kinder unter 14 Jahren zu beschäftigen. Inspektoren sollen die Einhaltung dieser Bedingungen

217 Näheres unter www.transfair.org oder www.fairtrade-deutschland.de/ueber-fairtrade/was-macht-fairtrade/.

218 www.fairflowers.de.

219 www.rugmark.de bzw. www.goodweave.de. 2014 wurde des Friedensnobelpreises u. a. an den indischen indischen Mitbegründer von Goodweave Kaylash Sadyarthi verliehen.

220 Zur internationalen Kampagne gegen Kinderarbeit in Indien siehe Pries 2010: 239 ff. sowie <http://www.rugmarkindia.org/Rugmark/index.htm> (Abruf 14.2.2017).

kontrollieren. Anscheinend gibt es in den zertifizierten Betrieben nur noch wenig unzulässige Kinderarbeit. Außerdem werden mit einer von den Importeuren geleisteten Abgabe Sozialprogramme für ehemalige „Teppechkinder“ finanziert.

Clean Clothes Campaign

In der weltweiten Bekleidungs- und Sportartikelindustrie wollen u. a. die „Kampagne für saubere Kleidung“ (*Clean Clothes Campaign* – CCC) für eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen und die Durchsetzung sozialer Mindeststandards sorgen (sowie für eine ökologisch orientierte Produktion, dazu siehe 2.1.2.2).²²¹ Denn seit den frühen 1990'ern haben transnationale Unternehmen im Zusammenhang mit der Verlagerung der Textil-Produktion in Billiglohn-Länder ihre sozialen Verpflichtungen „zunehmend aufgegeben“ und „das Vakuum bei der Anwendung der Arbeitsgesetzgebung (ist) in zahlreichen Ländern, in denen Bekleidung produziert wird, immer größer geworden“ (Wick 2004: 247). Typische Merkmale der Arbeitsverhältnisse dort sind Kinderarbeit, Zwangsarbeit, Diskriminierung von Frauen und mangelnde Sicherheit am Arbeitsplatz. Viele Verbraucher drohten daher mit dem Boykott solcher Unternehmen.

Die Organisation der „Kampagne“ von CCC besteht aus einem Netzwerk, das – getragen von 250 europäischen Gewerkschaften und NGOs – in 12 europäischen Ländern aktiv ist und in Amsterdam ein internationales Sekretariat eingerichtet hat. Grundlage der Kampagne der CCC ist ihr „Verhaltenskodex für die Bekleidungsindustrie einschließlich Sportkleidung“ von 1998 (Code of Labour Practices for the Apparel Industry Including Sportswear). Dieser Kodex orientiert sich an den Kernarbeitsnormen der ILO und zusätzlichen Regelungen für Lohnhöhe, Arbeitszeit und Arbeitssicherheit.

Die Aktivitäten der „Kampagne“ bestehen – neben Information von Betroffenen und Öffentlichkeit, Unterstützung von Gewerkschaften und Versuchen zur Einflussnahme auf gesetzliche Initiativen – aus Bemühungen zur Beeinflussung von Unternehmen, sich an bestehenden Verhaltenskodexen zu orientieren²²², vor allem am „Verhaltenskodex für die Bekleidungsindustrie“.²²³ Der Kodex sieht Hilfen bei

221 Näheres unter www.sauberekleidung.de und www.cleanclothes.org und bei Pries 2010: 236 ff.

222 Zur CCC-Kampagne gegen bestimmte Arbeitsbedingungen bei den Textilherstellern für ALDI siehe Pries 2010: 236 ff.

223 Deutsche Textilindustrie: Verhaltenskodex (IGM und Gesamttextil, 1998), siehe http://www.saubere-kleidung.de/2011_alte-ccc-d-website/ccc-60_wir/ccc-64-00_kodex.html (Abruf 2.2.2017) sowie Textilsektor Europa: Verhaltenskodex des Textil- und Bekleidungssektors. Viele dieser Gütesiegel beziehen sich heute auf den Textil- und Bekleidungssektor (Wick 2004: 245).

seiner Umsetzung, regelmäßige Überprüfungen durch unabhängige Kontrolleure sowie Beschwerdemöglichkeiten vor. Für diese Aufgaben ist eine paritätisch mit Mitgliedern von Unternehmen und gesellschaftlichen Gruppen besetzte Stiftung zuständig. Die Schwierigkeiten bei der Kontrolle sind enorm, aber sie kann zugleich viele Missstände aufdecken.

Ähnliche, aber eher ökologisch orientierte Ziele hat auch das *GOTS-Gütesiegel* (Global Organic Textile Standard (GOTS)).²²⁴

Fair Labor Association

Die *Fair Labor Association* (FLA) ist eine non-profit-Organisation in den USA, welche die Verbesserung der Arbeitsbedingungen weltweit zum Ziel hat, indem sie sich für die Einhaltung internationaler Arbeits-Standards einsetzt und zwar speziell für die gegen Zwangs- und Kinderarbeit, Diskriminierung und Missbrauch sowie für Schutz von Gesundheit und Sicherheit, bessere Löhne und Arbeitszeiten. Sie wird von Unternehmen, NGO's, Gewerkschaften und Hunderten von Colleges und Universitäten getragen und versucht, ihre Ziele durch Monitoring und ein entsprechendes Berichtswesen durchzusetzen, das den Konsumenten bei ihren Kaufentscheidungen verlässliche Informationen über die Einhaltung dieser Standards in den Unternehmen, die Mitglied von FLA sind, geben soll.²²⁵

Wirksamkeit von Gütesiegeln:

Die Bedeutung und Wirksamkeit von Gütesiegeln hängt weitgehend von Einfluss und Durchsetzungskraft der sie tragenden NGOs und Gewerkschaften ab. Bisherige Erfahrungen aus der Teppichindustrie, die sich aber auf andere Bereiche übertragen lassen, zeigen, dass ihre Wirksamkeit größer ist, wenn es um grundlegende, anerkannte Arbeits- und Menschenrechte geht, etwa um die Abschaffung oder Eingrenzung von Kinderarbeit, um „sichtbare“ Produkte (wie Teppiche) und nicht um „unsichtbare“ Teile von komplexen Konsumgütern (wie Kugellager). Auch bei nachfrageelastischen, d. h. in den Abnehmerländern gut ersetzbaren oder verzichtbaren Gütern, bei denen der Kunde den Anbieter leicht wechseln oder eine Weile auf den Konsum verzichten kann, ist die Wirkung von Gütesiegeln größer, als bei Grundprodukten des täglichen Bedarfs (Pries 2010: 242).

224 www.global-standard.org/de/.

225 Listen von teilnehmenden Unternehmen, NGOs und Colleges sowie Universitäten und akkreditierten Monitoren finden sich unter www.fairlabor.org. Eine Übersicht über in Deutschland vertretene Textil-Siegel findet sich in der von der Christlichen Initiative Romero (CIR) herausgegebenen Broschüre „Wearfair – Ein Wegweiser durch den Label-Dschungel bei Textilien“, Berlin 2012.

2.2.2.5 Wirksamkeit der sonstigen internationalen Sozialstandards

Auf die Wirksamkeit der ILO-Übereinkommen ist schon oben eingegangen worden. Ähnlich wie für sie gilt auch für die sonstigen internationalen Arbeits- und Sozialstandards, dass sie nur begrenzt erfolgreich sind. Die internationalen Rahmenvereinbarungen (IRV) zwischen Gewerkschaften und Unternehmen über die Einhaltung von Sozialstandards bieten zwar gute Voraussetzungen für wirksame Standards, weil sich hier beide Seiten vertraglich verpflichten. Aber es gibt sie noch zu selten. Auch die „transregional erweiterte Unternehmensmitbestimmung“ eignet sich gut für die Etablierung wirksamer Vereinbarungen, weil ihr entsprechende Abkommen zur Mitbestimmung von Arbeitnehmervertretungen zu Grunde liegen. Aber einerseits gibt es noch wenige überregionale, evt. weltweite Arbeitnehmervertretungen oder Weltbetriebsräte, zum anderen sind denen noch nicht von vielen transnationalen Konzernen Mitbestimmungsrechte eingeräumt worden. Die globale Situation unterscheidet sich sehr von der der Arbeitnehmervertretungen in Deutschland und vielen Ländern Europas. Die „Quasi-Sozialnormen transnationaler Konzerne für ihre Dependancen im Ausland“ sind oft sehr wirkungsvoll, weil sie sich am Schutzniveau in den heimischen Produktionsstätten in den Industrieländern orientieren, auch wenn sie nicht deren volle Höhe erreichen. Aber auch für sie gilt, dass es noch zu wenige solcher konzerneigener Schutznormen gibt. Es wäre im Sinne nachhaltiger Entwicklung, wenn sie weiter ausgebaut würden. Die Gütesiegel können die Einhaltung von Arbeits- und Sozialstandards (sowie Umweltstandards) nur unter bestimmten Bedingungen fördern, z. B. wenn sich starke NGOs für sie einsetzen und es um Produkte geht, bei deren Nachfrage die Kunden eine Machtposition haben, vor allem also wenn es einen funktionierenden Wettbewerb der Anbieter gibt.

Die Bemühungen um internationale Arbeits- und Sozialstandards können sich nur in einem Spannungsfeld zwischen Interessen der Wirtschaft (internationale Konzerne und Investoren) einerseits und den von bestehenden Arbeits- und Sozialbedingungen Betroffenen sowie Gewerkschaften, zivilgesellschaftlichen Organisationen und NGOs entwickeln, wobei auch die Kunden eine Rolle spielen können. In einer stark wettbewerbs- und profitorientierten Weltwirtschaft bedeutet Arbeits- und Sozialschutz aus Sicht von Unternehmen und Investoren Kosten, die möglichst vermieden werden sollen. Dementsprechend sind die Erfolge dieser Bemühungen sehr „gemischt“: Einerseits gibt es internationale Übereinkommen in diesem Bereich wie die internationalen Rahmenvereinbarungen zwischen Unternehmen und Gewerkschaften. Aber andererseits gibt es noch zu wenige solcher Vereinbarungen oder ihre Umsetzung unterliegt vielen Restriktionen, weil sie – wie die Gütesiegel – nicht verbindlich sind und kaum Sanktionen für Normverstöße

enthalten. Häufig befolgen Konzerne internationale Standards und Selbstverpflichtungen nur aus Scheu vor politisch-moralischer Anprangerung. Aber auch das kann zur Verbesserung der sozialen Situation oder besserem Arbeitsschutz beitragen – hier sei noch einmal auf die Stärkung der Position von Gewerkschaften und den Abschluss neuer Abkommen zu Brandschutz und Gebäudesicherheit nach den Katastrophen in der Textilindustrie in Bangladesh verwiesen. Zudem gibt es auch bereits Sektoren, in denen regional sehr wirksame Sanktionen existieren, wie in der internationalen Handelsschifffahrt.

Wie für die ILO-Normen gilt auch hier, dass sich mit weiter zunehmender Globalisierung und stärkerer Einbeziehung aller Weltregionen in einen vertieften Weltmarkt wahrscheinlich ein steigender Bedarf nach wirksamer internationaler Verrechtlichung und Normierung ergeben wird. Entsprechende Entwicklungen werden allerdings oft Resultat sozialer Auseinandersetzungen und Kämpfe sein (siehe dazu die Studie von Fischer-Lescano und Möller 2012) bzw. von „naming and shaming“.

2.2.3 Arbeits- und Sozialstandards in der EU – ein Beispiel für wirksame internationale Sozialstandards?

Die EU-Sozialnormen stellen regional begrenzte internationale Sozialstandards dar, die inzwischen für 28 Länder mit rund 500 Mio. Einwohnern in einer der am meisten entwickelten Regionen der Welt gelten. Sie könnten daher Beispiel und Referenz für das Entstehen internationaler – wenn auch regional begrenzter – Arbeits- und Sozialstandards und damit für international nachhaltige Entwicklungen sein. Daher sollen die Standards der EU hier berücksichtigt werden. Die Entwicklung in der EU kann evt. und mit aller Vorsicht auch als mögliches Muster im Hinblick auf Verfahren und Probleme bei der Entwicklung internationaler Sozialstandards gesehen werden.

In der EU hat es in den vergangenen Jahrzehnten eine kontinuierliche Erweiterung von Normen im Arbeits- und Sozialbereich gegeben. Zwar war es lange offizielles Programm der EU, dass Sozialpolitik nicht zu den Aufgaben der EU gehören, sondern – angesichts z. T. sehr unterschiedlicher nationaler sozialpolitischer Traditionen und Politiken sowie sehr unterschiedlicher Entwicklungsstands in den Mitgliedsländern – nationalstaatliche Angelegenheit bleiben sollte. Aber faktisch brachte der Aufbau eines gemeinsamen Marktes viele sozialpolitische Berührungen zwischen den Mitgliedsländern der EU mit sich, so dass sich sukzessive – auch durch Urteile des EuGH vorangetrieben – ein breiteres Geflecht arbeits- und sozialpolitischer Regelungen entwickelte. Die hier wichtigen Urteile des EuGH

knüpften besonders an Problemen zur Freizügigkeit und Gleichbehandlung von Frauen im Arbeitsleben an.

Im Folgenden soll der aktuelle Stand sozialpolitischer Regulierung in der EU umrissen werden. Vorab wird ihre allmähliche Entwicklung dargestellt, weil das zum Verständnis der aktuellen Situation hilfreich ist (und evt. auch als Erfahrungshintergrund für zukünftige internationale bzw. globalere Entwicklungen).

Die EU und ihre Vorläuferorganisationen (EWG, EG) verstanden und verstehen sich in hohem Maße als Wirtschaftsgemeinschaft. Zwar wurde schon in der EWG die soziale Integration als Ziel neben dem der wirtschaftlichen Integration genannt (so in der Präambel sowie in Art. 2, 48-51 und 117-128 des EWG- Vertrags von 1957²²⁶), aber das hatte allgemein programmatischen Charakter und führte kaum zu verpflichtenden konkreten sozialen Bestimmungen.

Konkrete Regelungen gab es zunächst nur für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und die Niederlassungsfreiheit im Rahmen des Gemeinsamen Marktes. Der Binnenmarkt machte es notwendig, zumindest minimale Sozialstandards zu sichern, um den Unternehmen einigermaßen gleiche Rahmenbedingungen für ihren Wettbewerb zu gewährleisten und Arbeitnehmern zumindest rudimentäre gemeinsame Rechte zu sichern. 1961 unterzeichneten die Mitglieder des Europarates eine *Europäische Sozialcharta* (in Kraft seit 1965²²⁷), in der sie sich verpflichteten, mindestens fünf der folgenden sieben Sozialrechte verbindlich anzuerkennen: Recht auf Arbeit, Vereinigungsrecht, Recht auf Kollektivverhandlung und Streikrecht, Recht auf soziale Sicherheit, Recht auf Fürsorge, Recht der Familie auf sozialen, gesetzlichen und wirtschaftlichen Schutz sowie Recht der Wanderarbeiter und ihrer Familien auf Schutz und Beistand. 1968 wurde die Verordnung über die Freizügigkeit von Arbeitnehmern erlassen.

1974 erhielt die (damalige) EG ausdrücklich die Befugnis, sozialpolitische Vorschriften zu erlassen und verabschiedete das erste „Soziale Aktionsprogramm“. Im gleichen Jahr wurde die erste Gleichbehandlungsrichtlinie für gleiches Entgelt von Frauen und Männer erlassen. 1987 wurde in der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) zum ersten Mal das Ziel eines „einheitlichen europäischen Sozialraums“ genannt. Die Unterschiede in den Mitgliedsstaaten sollten abgebaut werden und in der Folgezeit wurde Art. 118 zur Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz zur Grundlage für sozialpolitische Richtlinien. 1989 verabschiedete der Europäische Rat mit allen EG-Mitgliedsstaaten, außer Großbritannien, die „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“, die allerdings noch

226 Die hier genannten Ziele sind: Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, die Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, gleiches Entgelt für Männer und Frauen bei gleicher Arbeit, Austausch junger Arbeitnehmer und die Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten im Arbeitsrecht, in der beruflichen Ausbildung und der Sicherheit der Wanderarbeiter in einem anderen Land der Gemeinschaft.

227 Zu Entwicklung, Inhalt und Umsetzung der Europäischen Sozialcharta siehe Birk 2006.

ohne rechtliche Verbindlichkeit blieb.²²⁸ Die EU-Kommission wurde aber aufgefordert, Rechtsakte zur Verwirklichung der Sozialcharta vorzuschlagen. Ziel der EU-Sozialpolitik sollte dabei nach wie vor nicht die Angleichung oder Harmonisierung der sozialpolitischen Regelungen in den einzelnen Staaten sein, sondern deren Koordinierung.²²⁹

Nach Vollendung des europäischen Binnenmarktes 1992 erhielt die gemeinsame Sozialpolitik eine größere Bedeutung. Denn die sozialpolitischen Anforderungen in den einzelnen Ländern näherten sich an. Dem Maastrichter Vertrag von 1993 wurde, da für die Sozialpolitik keine Einigung erreicht werden konnte, ein Protokoll über die Sozialpolitik beigelegt. 1994 wurden im Weißbuch „Sozialpolitik“ zwei zentrale Strategien genannt: die soziale Mindestsicherung und die Vollbeschäftigung. 1995 wurde ein mittelfristiges sozialpolitisches Aktionsprogramm für die Jahre 1995-1997 aufgelegt. Im Amsterdamer Vertrag von 1997, dem auch Großbritannien mit Vertragsunterzeichnung zustimmte (in Kraft 1999) wurde das Sozialprotokoll von 1993 Bestandteil, so dass gemeinschaftliches Handeln im Rahmen der Sozialpolitik möglich wurde. In der Folge wurde auf die Beschäftigungsförderung großes Gewicht gelegt. In Nizza (2000) wurde die „Charta der Grundrechte der Europäischen Union“ verabschiedet, die im Teil IV mit der Überschrift „Solidarität“ grundlegende Arbeitnehmerrechte enthält²³⁰ und den Zugang zu Leistungen der sozialen Sicherheit und des Gesundheitsschutzes sowie das Recht auf soziale Unterstützung und Unterstützung für die Wohnung vorsieht (Art. 34 und 35). Mit diesem Vertrag wurde in allen Bereichen der Sozialpolitik die qualifizierte Mehrheit als Entscheidungsmodus eingeführt.

Im Jahr 2000 wurden in der *Lissabonner Strategie* für wirtschaftliche und soziale Erneuerung die Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen, von sozialer Integration und sozialem Schutz als grundlegende aktuelle Ziele der europäischen Sozialpolitik festgelegt. Dementsprechend zählen zu den Zielen der sozialpolitischen Agenda für den Zeitraum 2000-2005 die Förderung der Beschäftigung, die Verbesserung der Arbeitsbedingungen, ein angemessener Sozialschutz, Gleichstellung von Frauen und Männern und die Bekämpfung von Ausgrenzung sowie sozialer Dialog und die Aus- und Fortbildung von Humanressourcen. Diese Agenda soll nach wie vor keine Anleitung für eine sozialpolitische Harmonisierung in der ganzen EU darstellen, aber helfen, einen einheitlichen Ansatz für die EU zu finden, um auf die neuen Herausforderungen der Sozialpolitik reagieren zu können.

Die sozialpolitische Agenda für 2006-2010 widmete sich der weiteren Umsetzung der Lissabonner Strategie im nationalen Rahmen, auch in den neuen Mitgliedstaaten. Die dabei

228 Sie enthielt das Recht auf Freizügigkeit, Beschäftigung und gerechte Entlohnung, auf sozialen Schutz, auf Koalitionsfreiheit und Tarifverhandlungen, auf Berufsausbildung und Fortbildung, auf Gleichbehandlung von Mann und Frau, das Recht der Arbeitnehmer auf Information, Konsultation und Mitwirkung in den Betrieben, auf Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz, Kinder- und Jugendschutz und das Recht auf Mindestversorgung für ältere Menschen und Integration behinderter Arbeitnehmer.

229 Einige Bereiche der Sozialpolitik waren der EU-Rechtssetzung ausdrücklich entzogen, so schloss das Sozialkapitel des EG-Vertrags den Bereich der Löhne und des Streik- bzw. Aussperrungsrechts von EU-Regelungen aus.

230 So in Art. 27 ff. das Recht auf Kollektivverhandlungen, auf gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen, Verbot von Kinderarbeit und Jugendschutz u. ä. Näheres bei Becker 2006: 155 ff.; Iliopoulos-Strangas 2005: 186 ff.

geltenden Grundsätze sind: Gewährleistung einer positiven Interaktion der wirtschafts-, sozial- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen; Förderung der Qualität am Arbeitsplatz, in der Sozialpolitik und in den Arbeitsbeziehungen, Modernisierung der sozialen Sicherung und Berücksichtigung der „Kosten einer nicht vorhandenen Sozialpolitik“ (Kommission 2005: 2). Die sozialpolitische Agenda 2005 hatte zwei Hauptzielsetzungen: 1. Förderung von Beschäftigung und 2. Bekämpfung von Armut und Förderung der Chancengleichheit. Die Beschäftigungspolitik mit dem Ziel der Vollbeschäftigung soll den sozialen Wandel (etwa den demografischen Wandel) antizipieren und bewältigen helfen und zugleich geht es um die Schaffung einer solidarischeren Gesellschaft, Chancengleichheit für alle, Modernisierung des Sozialschutzes (Renten- und Gesundheitssysteme), Bekämpfung der Armut und soziale Eingliederung sowie Nichtdiskriminierung (a. a. O.: 10).

Die aktuelle Sozialpolitik der EU wurde im *Vertrag von Lissabon* von 2007 (hier: „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ – AEUV) in den Art. 151 ff. formuliert. Danach verfolgt die EU das Ziel, vor dem Hintergrund der Europäischen Sozialcharta von 1961 und der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989 die Beschäftigung sowie die Lebens- und Arbeitsbedingungen zu fördern, um dadurch „auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen“ und einen angemessenen sozialen Schutz, den sozialen Dialog, die Entwicklung des Arbeitskräftepotentials und die Bekämpfung von Ausgrenzungen zu fördern (Art. 151 Abs. 1 AEUV).

In Art. 153 Abs. 1 AEUV finden sich nähere Ausführungen dazu: Zur Verwirklichung der Ziele des Art. 151 unterstützt und ergänzt die Union danach die Tätigkeit der Mitgliedsstaaten auf folgenden Gebieten: Verbesserung der Arbeitsumwelt zum Schutz von Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer, Arbeitsbedingungen, soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer, Schutz bei Beendigung des Arbeitsvertrages, Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer, kollektive Vertretung von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen, berufliche Eingliederung, Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und am Arbeitsplatz, Bekämpfung sozialer Ausgrenzung und Beschäftigungsbedingungen Staatsangehöriger Dritter Länder, die sich rechtmäßig im Gebiet der Union aufhalten.

Die auf der Basis von Art. 153 AEUV erlassenen Bestimmungen dürfen allerdings die „anerkannte Befugnis der Mitgliedsstaaten, die Grundprinzipien ihres Systems der sozialen Sicherheit festzulegen“, nicht berühren und „dürfen das finanzielle Gleichgewicht dieser Systeme nicht erheblich beeinträchtigen“, hindern die Mitgliedsstaaten aber auch nicht daran, „strengere Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu treffen, die mit den Verträgen vereinbar sind“ (Art. 153 Abs. 4). Vor allem soll dieser Artikel „nicht für das Arbeitsentgelt, das Koalitionsrecht, das Streikrecht sowie das Aussperrungsrecht“ gelten (Art. 153 Abs. 5).

Die EU hat ihre Sozialpolitik z. B. in den Bereichen Beschäftigungsförderung, Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen, Freizügigkeit der Arbeitnehmer, Sicherheit am Arbeitsplatz, Arbeitsrecht und Arbeitsbedingungen sowie Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer, Gesundheitsschutz, Gleichbehandlung von Männern und Frauen bei der Arbeit oder Verhinderung von Ausgrenzungen (Diskriminierung) in den vergangenen Jahren laufend ausgeweitet.²³¹ Sie wurde durch Erlass entsprechender arbeits- und sozialrechtlicher Regelungen und eine darauf aufbauende und zu immer differenzierteren Regelungen führende Rechtsprechung des EUGH umgesetzt und verstärkt.²³² Das EU-Parlament trat und tritt in dem Zusammenhang gegenüber dem Rat für eine größere sozialpolitische Orientierung der EU ein.

2.2.3.1 EU-Arbeits- und Sozial-Standards

Instrumente der Arbeits- und Sozialpolitik sind vor allem die EU-Rechtsakte, darunter rechtlich verbindliche *Verordnungen und Richtlinien* sowie unverbindlichere Mitteilungen der Kommission an Rat, EU-Parlament und Ausschüsse, Beschlüsse und Empfehlungen der Kommission, Berichte, Programme, Chartas etc.²³³ Die Sozialpartner sollen möglichst angehört werden, bevor die Kommission Vorschläge im Bereich der Sozialpolitik unterbreitet. Sie hat die Aufgabe, den Dialog (den sog. sozialen Dialog) zwischen den Sozialpartnern zu fördern (Art. 154 AEUV). Außerdem spielen finanzielle Anreize mittels des Europäischen Sozialfonds (ESF) eine Rolle. Seine Mittel dienen u. a. dazu, Beschäftigung und Investitionen in „Humankapital“, also insbesondere in Bildung und Ausbildung, zu fördern und

231 Zur aktuellen EU-Sozialpolitik siehe http://europa.eu/pol/socio/index_de.htm (Abruf 2.2.2017).

232 Der EUGH urteilt allerdings oft sehr „marktfreundlich“, das heißt er bewertet die Freiheit des Verkehrs von Waren, Dienstleistungen und Kapital höher, als Tarifautonomie und Streikrecht (Fischer-Lescano und Möller 2012: 76).

233 Zentrale Verordnungen und Richtlinien des EU-Arbeitsrechts finden sich u. a. in der Gesetzessammlung von H. Schliemann, EU-Arbeitsrecht, Beck-Verlag, München 2011. Zu den vielen Quellen allgemein siehe http://europa.eu/legislation_summaries/index_de.htm, zu Beschäftigung und Sozialpolitik vgl. http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/index_de.htm, zu Jugend und Bildung vgl. http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/index_de.htm, zu Gesundheit vgl. http://europa.eu/legislation_summaries/public_health/index_de.htm (Abruf jeweils 17.10.2016).

zu finanzieren.²³⁴ Die sog. *offene Methode der Koordinierung* (OMK)²³⁵, die u. a. auf europäische Leitlinien mit gemeinsamen Zielen und Zeitplänen, Benchmarking, soft law und Monitoring setzt, soll die Mitgliedsstaaten außerdem bei der Koordinierung (nicht Harmonisierung) ihrer Sozialpolitik unterstützen (zur OMK in der EU-Sozialpolitik Feldmann 2010: 92 ff.). Sie fördert gemeinsame Ziele der Nationalstaaten, überlässt ihnen aber die Wahl des Weges zu ihrer Erreichung.

Neben einigen Verordnungen sind es vor allem Richtlinien, welche die arbeits- und sozialpolitischen Mindeststandards der EU festlegen. Insgesamt gibt es einige Dutzend solcher rechtlich verbindlichen Verordnungen und Richtlinien. Sie betreffen u. a.:

- Beschäftigungsförderung
- Freizügigkeit
- Soziale Sicherheit
- Arbeitsrecht und Arbeitsbedingungen
- Berufliche Ausbildung und Fortbildung
- Gleichbehandlung von Männern und Frauen
- Verhinderung von Diskriminierung

234 Die vom ESF vergebenen Mittel, die vor allem Maßnahmen zur Förderung von Beschäftigung und Mobilität der Arbeitskräfte, von Investitionen in Bildung, Kompetenzen und lebenslanges Lernen, zur sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut und eine effizientere Verwaltung finanzieren sollen, betragen etwa 8-9 % des EU-Gesamthaushalts. Für den Zeitraum von 2014-2020 stellt die EU dafür 84 Mrd. Euro zur Verfügung.

235 Bei dieser Methode geht es um die Auslösung, Evaluierung und Förderung von *dezentralen Reformprozessen* durch ein Koordinations- und Monitoringsystem (Schieren 2012: 109 ff.). Dabei werden auf der EU-Ebene – als Art gemeinschaftlicher Selbstbindung der Regierungen – jährlich Leitlinien beschlossen, deren Umsetzung zwar der nationalen Ebene überlassen wird, worüber Regierungen allerdings regelmäßig Bericht erstatten müssen. Diese werden durch die Europäische Kommission begutachtet und im Rat diskutiert, wodurch Gruppendruck entsteht, der disziplinierend wirken und das Entstehen nationaler Reformprozesse fördern kann. Denn die beschlossenen Leitlinien bedeuten eine gewisse öffentliche gemeinsame Selbstverpflichtung. Die offene Methode der Koordinierung wurde im Zusammenhang mit den Verträgen von Maastricht und Amsterdam sowie in der Lissabonner Strategie als „innovatives“ Instrument zur Verbesserung der Governance eingeführt. Sie soll das politische Instrumentarium ergänzen und die Mitgliedsstaaten bei der schrittweisen Entwicklung eigener Strategien unterstützen (Kommission 2003: 7). Die Union versucht damit, eine gemeinsame Richtung vorzugeben und die Reformen in den Mitgliedsstaaten zu lenken, ohne die nationalen Politiken zu beeinträchtigen. Vgl. zu einer Art Definition den „Bericht der Hochrangigen Gruppe ...“ 2004: 40.

- Arbeits- und Gesundheitsschutz
- Betriebsverfassung/Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer
- Koalitionsrecht und Kollektivverhandlungen²³⁶

Die EU-Verordnungen und Richtlinien im Sozialbereich haben häufig einen Bezug zur Arbeit. Aber es gibt auch viele EU-Regelungen zu allgemeinen sozialpolitischen Themen (eine beispielhafte Zusammenstellung findet sich in Schieren 2012: 22 f.).²³⁷ In der EU werden außerdem neben den verbindlichen Richtlinien und Verordnungen auch viele unverbindliche Rechtsakte – Empfehlungen, Entschlüsse, Schlussfolgerungen, Berichte, Erklärungen, Mitteilungen sowie Strategien oder

236 Vgl. die Aufzählung in Art. 156 AEUV. *Verordnungen* betreffen z. B. die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union (VO (EU) Nr. 492/2011, sog. Freizügigkeit-VO), die Koordinierung der Systeme der Sozialversicherung (VO (EG) Nr. 883/2004, dazu Falkner 2004: 21 ff.), *Richtlinien* gibt es u. a. zur Regulierung allgemeiner Arbeitsbedingungen (hierzu gibt es ca. 20 Richtlinien) – z. B. zu Massenentlassung (Massenentlassungs-RL, RL 98/59/EG), Betriebsübergang (Betriebsübergangs-RL, RL 2001/23/EG), Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers (Insolvenzschutz-RL, RL 2008/94/EG), Arbeitsvertragsbedingungen, befristete Arbeitsverträge (RL 1999/70/EG), Arbeitszeit (Arbeitszeit-RL, RL 2003/88/EG), Teilzeitarbeit (RL 97/81/EG), Leiharbeit (Leiharbeit-RL, RL 2008/94/EG), Europäischen Betriebsräten (RL 2009/38/EG), Mutterschutz (Mutterschutz-RL, RL 92/85/EWG), Jugendarbeitsschutz (Jugendarbeitsschutz-RL, RL 94/33/EG), Schutz Schwangerer, Elternurlaub (RL 2010/18/EU), zum Allgemeinen Rahmen für die Information und Anhörung der Arbeitnehmer (RL 2002/14/EG), zur Beteiligung der Arbeitnehmer (Beteiligungs-RL, RL 2001/86/EG) oder zu in andere Länder entsandter oder jugendlicher Arbeitskräfte, (vgl. zu dem Ganzen Falkner 2004 b). Außerdem gibt es Richtlinien zum *Arbeitsschutz* (z. B. die Arbeitsschutzrahmen-RL, RL 89/391 EWG) oder die über Mindestvorschriften für Sicherheit und *Gesundheitsschutz* in Arbeitsstätten (Arbeitsstätten-RL, RL 89/654/EWG); zum technischen Arbeitsschutz gibt es mehr als 25 Richtlinien z. B. zu Arbeitsstoffen und Unfallverhütung). Andere betreffen die betriebliche *Altersversorgung* (RL 2003/41/EG), den Europäischen Sozialfonds, die Geschlechtergleichbehandlung (Gleichbehandlungs-RL, RL 2006/54/EG) und Nichtdiskriminierung bei den Arbeitsbedingungen (RL 2000/78/EG zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der *Gleichbehandlung* in Beschäftigung und Beruf und RL 2000/43/EG zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder ethnischer Herkunft. 2014 wurde die sog. CSR-Richtlinie verabschiedet (s. 2.3.1.8).

237 Die aktuelle Situation findet sich auf einer web-Seite der EU-Kommission (General-Direktion für Beschäftigung, Arbeit, Integration) unter <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=157&langId=de> (Abruf 2.2.2017). Mitte 2003 gab es bereits die relativ hohe Zahl von 76 EU-Richtlinien und -Verordnungen zum Sozialbereich (vgl. die Auflistung in Kommission 2003: 27 ff.). Zum Vergleich: Im Jahr 2011 hatte die EU einen gesamten Rechtsbestand von ca. 1.850 Richtlinien oder Rahmengesetzen sowie 8.470 Verordnungen.

Programme – verabschiedet (Falkner 2004b: 26 ff.).²³⁸ Der Erlass solcher unverbindlichen Rechtsakte hält kontinuierlich an. Der Charakter der Regelungen hat sich in der letzten Zeit etwas gewandelt und zwar gibt es seit Ende der 90'er Jahre in Richtlinien – wie im Umweltbereich – teilweise auch „weichere“ Elemente statt rechtsverbindlicher Detailregelungen (etwa Ausnahmemöglichkeiten, verlängerte Umsetzungsfristen) oder unverbindliche Rechtsakte wie Empfehlungen.

Sozialpolitische Regelungen und Richtlinien können vom Europäischen Parlament und Rat gemäß Art 153 Abs. 2 AEUV zur Verwirklichung der sozialpolitischen Ziele der EU nach Art. 151 und Art. 153 Abs. 1 AEUV und nach Anhörung von Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie des Ausschusses der Regionen erlassen werden. Durch die Einführung des Abstimmungsmodus der qualifizierten Mehrheit können Staaten mit niedrigen Sozialstandards jetzt überstimmt werden, was die Verhandlungsposition der Länder mit höheren Standards verbessert – offiziell

238 Hier eine beispielhafte kleine Zusammenstellung sozialpolitischer Aktivitäten der EU aus der jüngsten Zeit: 2010 brachte die Europäische Union z. B. eine auf zehn Jahre angelegte Wachstumsstrategie auf den Weg. Im gleichen Jahr hat die Kommission ein Maßnahmenpaket vorgelegt, das Jugendliche in Beschäftigung bringen soll („Jugend in Beschäftigung“). Außerdem hat sie ein Beschäftigungspaket „Einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung gestalten“ verabschiedet. Mit einem Paket von Maßnahmen und Vorschlägen soll gezeigt werden, wie die Förderung von Unternehmensgründungen vor allem in drei Wirtschaftsbereichen gefördert werden kann, die nach Ansicht der Kommission für die Zukunft das größte Arbeitsplatzpotenzial aufweisen, nämlich Gesundheitswesen, Informations- und Kommunikationstechnologien und „grüne“ Wirtschaft. 2013 hat der EU-Ministerrat Empfehlungen zur Erreichung der wirtschaftlichen und sozialen Integration der Roma verabschiedet. 2013 wurde außerdem eine Europäische Ausbildungsallianz ins Leben gerufen und im gleichen Jahr hat die Kommission ein „Paket zu Sozialinvestitionen für Wachstum und sozialen Zusammenhalt“ vorgelegt, das helfen soll, bis 2020 ein inklusives Wachstum zu erreichen, etwa durch Maßnahmen im Bereich der Benachteiligung von Kindern, der alternden Bevölkerung, der Einbindung ausgegrenzter Personen in den Arbeitsmarkt, sowie Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse, wie Langzeitpflege und Gesundheit. Eine „Europäische Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung“ soll Maßnahmen im Bereich von Armut und sozialer Ausgrenzung fördern. Zum 1.1.2014 wurde der Zuständigkeitsbereich des „Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF)“, der bei Masseneinstellungen mit europäischer Dimension Unterstützung ermöglichen soll, erweitert. Dem „Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (FEAD)“, der z. B. für die Verteilung von Lebensmitteln an die Bedürftigsten sorgen soll, wurde für den Zeitraum 2014 bis 2020 ein maximaler Betrag von 3,5 Mrd. € zugewiesen und für den gleichen Zeitraum wurden drei bestehende, Finanzinstrumente in ein neues Programm namens „EU-Programm für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI)“ integriert (Quelle: Die Europäische Union erklärt: Beschäftigung und Soziales, Europäische Kommission Generaldirektion Kommunikation, Veröffentlichungen (Brüssel), Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2014).

und „nach außen“ bemüht man sich aber, in den Verhandlungen zu einstimmigen Entscheidungen zu kommen (zu Details, wann und wie hier Mehrheitsentscheide möglich bzw. doch noch Einstimmigkeit erforderlich sind, vgl. Art 153 Abs. 2 AEUV).

Mit der offenen Methode der Koordinierung (OMK) sollen sozialpolitische Aktionen koordiniert und der EU-Sozialpolitik eine gemeinsame Richtung vorzugeben versucht werden, um die Reformen in den Mitgliedsstaaten ohne Beeinträchtigung der jeweiligen nationalen Politik zu steuern. Zunächst wurde diese Methode bei der Beschäftigungspolitik und im Bereich der Sozialversicherung eingesetzt, sie soll auch auf den Bildungsbereich ausgeweitet werden. Aber die verbindliche Rechtsetzung der EU ist im Bereich der Sozialpolitik damit nicht eingestellt worden (Falkner u. a. 2003: 21) und sie wird auch in Zukunft nicht eingestellt werden. Die Zunahme „weicherer“ Elemente in Richtlinien und unverbindlichen Rechtsakten hat die „harten“ Regulierungen und Interventionen der Sozialpolitik nicht ersetzt, vielmehr sind die „harten“ Elemente durch zusätzliche „weichere“ nur ergänzt worden. Soweit die soziale und sozialpolitische Situation in den einzelnen Mitgliedsländern sich mehr angleicht – und damit ist, wenn auch nur allmählich, zu rechnen – wird es auch wieder zur Verabschiedung von mehr verbindlichen EU-Sozialnormen kommen.

2.2.3.2 EU-Sozialstandards und Gewerkschaften: Ein Beispiel für Schwierigkeiten von Gewerkschaften, international Einfluss auf zu nehmen

Beim Entstehen internationaler Sozialstandards kommt Gewerkschaften, wie man z. B. am „tripartitisch“ ausgestalteten System der ILO sieht, eine große Bedeutung zu. Man könnte daher vermuten, dass das auch innerhalb der EU, in diesem wichtigsten Bereich regional internationalisierter Sozialpolitik, der Fall ist. Hier soll diese Frage etwas näher untersucht und dabei gezeigt werden, auf welche komplexen Anforderungen und Schwierigkeiten die Beteiligung von Gewerkschaften am sozialpolitischen Geschehen und an der Regelung der Arbeitsbeziehungen oder auch ihre tariflichen Einflussversuche hier stoßen.

Die Beteiligung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen ist in der EU-Gesetzgebung vorgesehen.²³⁹ Ihnen kann u. U. sogar die Durchführung der nach Art 153. Abs. 2 AEUV beschlossenen Richtlinien übertragen werden (so Art 153 Abs. 3 AEUV). Vor allem aber soll die Kommission ihre Anhörung (Art. 154

239 Neben dem Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) gehören zu den Tarifparteien auf europäischer Ebene u. a. die Arbeitgeberorganisationen „Europäische Vereinigung der Arbeitgeber- und Industrieverbände“, (Union des Confederations de l'industrie et des Employeurs d'Europe, UNICE) und der „Europäische Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft“ (Centre Europeen des Entreprises a Participation Publique, CEEP).

AEUV) und den Dialog („Sozialen Dialog“) zwischen ihnen fördern, der auch zum Abschluss von Vereinbarungen führen kann (Art. 155 AEUV, Näheres bei Leiber 2005: 22 ff.). Die Sozialpartner können also in den EU-Entscheidungsprozess und die Gesetzgebung eingebunden werden und damit Einfluss auf die Entwicklung europäischer Sozialstandards und ihre Umsetzung nehmen.²⁴⁰ Faktisch hat ihre Beteiligung allerdings – u. a. wegen noch schwacher internationaler Gewerkschaftsorganisationen – noch relativ wenig Bedeutung (vgl. Gollbach 2005). Die Arbeitgeber sind international besser organisiert und finden leichter Zugang zur EU-Sozialpolitik. Mehr Beteiligung Betroffener hängt also wesentlich von Entwicklungen auf der Gewerkschaftsseite ab. Gewerkschaften haben also selbst in der EU große Schwierigkeiten, konzern- und länderübergreifende Bedeutung zu erlangen und sozialpolitischen Einfluss zu nehmen – umso mehr im sonstigen internationalen Bereich.

Die geringe Bedeutung der Beteiligung von Gewerkschaften auf Ebene der EU liegt u. a. daran, dass die Gewerkschaften mit ihren Zielsetzungen z. T. auf großen Widerstand der Wirtschaft stoßen und oft nicht genügend Ressourcen haben, um ihre Vorstellungen kraftvoller zu vertreten. Nationale Regierungen und Wirtschaftsverbände haben sich noch nicht genügend auf die neue Situation eingestellt (Leiber 2005: 247). Seit dem Vertrag von Maastricht ist es immerhin möglich, dass die Sozialpartner auf europäischer Ebene für einige Bereiche bipartistische Abkommen aushandeln, die über bestimmte Verfahren (ergänzende Gesetzgebung oder sog. Erga-omnes-Wirkung – also für alle geltende Wirkung – von Tarifverträgen) für alle Arbeitnehmer für allgemeinverbindlich erklärt werden (Falkner u. a. 2003: 7). Inzwischen gibt es auf europäischer Ebene z. B. erste Rahmenvereinbarungen zum Elternurlaub²⁴¹ und zu atypischen Beschäftigungsverhältnissen (Teilzeitarbeit und befristete

240 Schon 1992 war im Vertrag von Maastricht als Anhang zum EWG-Vertrag ein Sozialabkommen vereinbart worden („Abkommen zwischen den Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland über die Sozialpolitik“), das 1997 in den „Vertrag von Amsterdam“ aufgenommen wurde und dessen Art. 139 eine Bestimmung zum „Dialog zwischen den Sozialpartnern“ enthält: „Der Dialog zwischen den Sozialpartnern auf Gemeinschaftsebene kann, falls sie es wünschen, zur Herstellung vertraglicher Beziehungen, einschließlich des Abschlusses von Vereinbarungen, führen.“ Damit war den Tarifparteien auf europäischer Ebene die Möglichkeit zur autonomen Aushandlung von Abkommen eingeräumt worden, die über den Rat rechtliche Allgemeinverbindlichkeit bekommen konnten.

241 Richtlinie 96/34/EG des Rates vom 3. Juni 1996 zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Elternurlaub, Amtsblatt Nr. L 145 vom 19/06/1996, S. 0004-0009.

Arbeitsverhältnisse)²⁴², die vom Ministerrat in Form von Richtlinien als verbindlich erklärt wurden (a. a. O.: 2).²⁴³

Die Einrichtung von *Europäischen Betriebsräten* (EBR), die inzwischen gemäß EBR-Richtlinie möglich ist, stellt zwar eine grundsätzlich wichtige Entwicklung dar, aber sie können insgesamt bislang noch nicht genügend zur Gestaltung europäischer betrieblicher Verhältnisse oder gar der europäischen Sozialpolitik beitragen (vgl. Gollbach 2005).²⁴⁴ Die Rechte der EBR sind auf Unterrichtung und Anhörung durch die Unternehmensleitung beschränkt, sodass sie nur ein Mitwirkungsrecht, aber kein Mitbestimmungsrecht haben. Inzwischen soll es (Stand Anfang 2015) 1074 aktive EBR in 988 Unternehmen der 1800 EU-weit tätigen Unternehmen geben (Hauser-Ditz u. a. 2015: 22).²⁴⁵ Anfang 2010 sollen EBR europaweit etwa 18 Millionen Arbeitnehmer vertreten haben (a. a. O.). Die relativ geringe Bedeutung der EBR resultiert auch daher, dass es politisch umstritten ist, wieweit sie zu Tarifverhandlungen berechtigt sein sollen (vgl. Gollbach 2005: 53 f.). Zwar hat die Mehrheit der europaweit handelnden Unternehmen Europäische Betriebsräte bzw. verhandelt aktuell über deren Einführung, sodass europäische Tarifverhandlungen insoweit möglich wären. Aber die EU hat die Mitwirkung der EBR in der EBR-Richtlinie bisher vor allem auf Informations- und Konsultationsrechte begrenzt und z. B. keine rechtliche Grundlage für Arbeitskampf und Streik geschaffen, sondern erwartet von Betriebsräten und Unternehmen eine „vertrauens-

242 Richtlinie 97/81/EG des Rates vom 15. Dezember 1997 zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit – Anhang: Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit, Amtsblatt Nr L 014 vom 20/01/1998, S 0009-0014: Allgemeine Erwägungen des Abkommens, Punkt 8.

243 Ein relativ aktuelles Beispiel ist eine Rahmenvereinbarung zum Gesundheitsmanagement zwischen Rheinmetall und dem entsprechenden EBR aus dem Jahr 2012.

244 Ein Eurobetriebsrat kann gegründet werden, wenn ein Unternehmen in der EU mindestens 1000 MitarbeiterInnen beschäftigt und davon mindestens jeweils 150 in zwei Mitgliedsstaaten der EU tätig sind. Die EBR-Richtlinie wurde 1994 erlassen (vgl. RL 94/45/EG des Rates vom 22.9.94 über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrates oder zur Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen“ und das deutsche „Gesetz über Europäische Betriebsräte“ von 1996.) 2009 wurde eine überarbeitete Fassung der EBR-Richtlinie verabschiedet (Richtlinie 2009/38/EG vom 6.5.2009). Sie soll die Rechte der EBR stärken, insbesondere die Rechte der Arbeitnehmer auf Unterrichtung und Anhörung, vor allem bei Unternehmensrestrukturierungen, sowie bessere Klagemöglichkeiten geben, Anreize zum Abschluss europaweiter Abkommen über die sozialen Folgen einer Restrukturierung schaffen (Interessenausgleich) und die Rechte der EBR-Mitglieder auf Sitzungszeiten, Schulung sowie Zutritt zu allen Niederlassungen in Europa stärken. Vertreter von Gewerkschaften und Arbeitgebern sollten in Verhandlungen die Funktionsweise der EBR aktualisieren und verbessern. 2011 trat eine entsprechend leicht veränderte EBR-Richtlinie in Kraft. Ein EBR setzt sich aus maximal 30 Mitgliedern zusammen, wobei aus jeder Unternehmensniederlassung in der EU mindestens ein Betriebsrat stammen muss.

245 Siehe auch Europäisches Gewerkschaftsinstitut in Brüssel (ETUI bzw. European Trade Union Institute, www.etui.org).

volle Zusammenarbeit“ (Art. 6 Abs. 1 der RL 94/45/EG).²⁴⁶ Daher enthalten bestehende Vereinbarungen, die unter Beteiligung von EBR'en getroffen wurden, vor allem Regelungen zu Qualifikation der Beschäftigten, Arbeitsschutz und Arbeitssicherheit (Gollbach a. a. O.). Mitbestimmungsrechte wie in Deutschland werden den Betriebsräten durch die Richtlinie nicht eingeräumt. So wird „die Hoffnung auf ein originär-supranationales europäisches Tarifsysteem auf absehbare Zeit eine Illusion bleiben“ (Gollbach 2005: 54).²⁴⁷ Die Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2007 ff. hat die Ausweitung der Aktionsmöglichkeiten der Gewerkschaften zusätzlich erschwert.

Wegen der Schwierigkeit für die Gewerkschaften, europaweit über allgemeine Regelungen der Arbeitsbeziehungen mitbestimmen zu können, haben sie ihre Aufmerksamkeit in der Vergangenheit eher auf die Förderung übergreifender Strukturen auf Branchenebene gerichtet, mit denen die Koordinierung der Tarifpolitik auf europäischer Ebene und im *Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB)* vorangetrieben werden soll (Gollbach 2005: 57 ff.). In diesem Zusammenhang wurde die sog. Doorn-Initiative zur Koordination des Handelns der Dachgewerkschaften in Belgien, Deutschland, Luxemburg und den Niederlanden gestartet. In ihrer zentralen „Erklärung von Doorn“ war als gemeinsame grenzüberschreitende Orientierungslinie die sog. Doorn-Formel enthalten: das Tarifabschlussvolumen sollte sich aus dem Produkt von Preisentwicklung und Produktivitätssteigerung zusammensetzen (dazu und zu den Problemen bei der Umsetzung der Doorn-Formel a. a. O.: 60 ff.).

Besonders weit entwickelt ist die Koordinierung der Gewerkschaftsarbeit im europäischen Metallbereich. Der *Europäische Metallgewerkschaftsbund (EMB)* hat hier ein „*EMB-Koordinierungsansatz*“ genanntes Programm entwickelt und organisatorische Strukturen zu seiner Umsetzung entwickelt, so u. a. die „tarifpolitische Konferenz des EMB“, das „Europäische Tarifpolitische Korrespondenten-Netzwerk“ und die „Grenzüberschreitenden Tarifpartnerschaften des EMB“, welche eine solidarische Tarifpolitik und die wechselseitige Kenntnis und Information zur Tarifpolitik zwischen Ländern und Bezirken fördern sollen.²⁴⁸ Zentral ist hier die sog. „EMB-Koordinierungsregel“ (neue europäische Koordinierungsregel für Tarifverhandlungen in der europäischen Metallwirtschaft)²⁴⁹: Sie soll die Kaufkraft und eine gleichgewichtige Beteiligung an den Produktivitätsfortschritten sichern. Nur wenn dieses

246 In Art. 137 Abs. 6 des Vertrags von Amsterdam wurden wichtige Bereiche von vertraglichen Vereinbarungen ausgeschlossen, nämlich Arbeitsentgelte, Streik und Ausspernung, sodass Tarifverträge nach deutschem Verständnis auf EU-Ebene auf der Basis des „sozialen Dialogs“ nicht möglich sein sollen (Gollbach 2005: 52 ff.). Heute gibt es eine entsprechende Regelung in Art. 153 Abs. 5 AEUV.

247 Die teilweise Verlagerung sozialpolitischer Entscheidungen auf die europäische Ebene kann wichtigen Einfluss auf die nationale Ebene haben. Es kann dabei zu einer Schwächung der nationalen Verbände kommen. Aber auch das Gegenteil ist unter bestimmten Umständen denkbar: So ist dadurch z. B. in Großbritannien der Einfluss der Verbände, auch der in der Thatcher-Regierungszeit sehr geschwächten Gewerkschaften, (wieder) gestärkt worden.

248 Zu Details Gollbach 2005: 70 ff.; Näheres zu internationalen Aktivitäten des Internationalen bzw. Europäischen Metallarbeiter-Bundes (IMB bzw. EMB) sowie des Internationalen Gewerkschaftsbundes (IGB) siehe in Rüb 2009: 183 ff., 199.

249 Sie wurde seit der Mitte der 80'er Jahre und dann auf verschiedenen tarifpolitischen Konferenzen des EMB entwickelt.

Ziel in ganz Europa nach den jeweiligen Bedingungen realisiert wird, könne Lohndumping ausgeschaltet und die weitere Einkommensumverteilung zu Lasten der Arbeitnehmer gestoppt werden (Gollbach 2005: 84; Rüb 2009: 270 ff.). Damit soll vermieden werden, dass sich einzelne Länder durch geringe Löhne und zurückhaltende Lohnpolitik – also durch Lohndumping – Wettbewerbsvorteile verschaffen. Zugleich behalten die nationalen Gewerkschaften ihre Autonomie und können in Tarifverhandlungen ihre eigenen Schwerpunkte setzen.

Neben der Lohnpolitik widmet sich der EMB auch den Arbeitsbedingungen (wie Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz) und der Qualifizierung der Mitarbeiter und der Arbeitszeitpolitik. So hat er 1998 die sog. „EMB-Arbeitszeitcharta“ verabschiedet, welche u. a die Forderung nach der 35-Stunden-Woche mit Lohnausgleich²⁵⁰ und nach einem europäischen Mindeststandard in Form einer jährlichen Höchstarbeitszeit von 1750 Stunden enthält, um einen innereuropäischen Wettbewerb um die Arbeitszeit zu verhindern

Der organisatorischen Umsetzung der Koordinierungsregel sollte u. a. ein Austausch tarifpolitischer Beobachter und Verhandler dienen (Gollbach 2005: 71 ff.). 1999 wurde dazu das sog. „Europäische tarifpolitische Netzwerk“ (European Collective Bargaining Information Network, EUCOB@) geschaffen, dessen Mitgliedsgewerkschaften sich verpflichtet haben, sich regelmäßig über die tarifpolitische Situation und Tarifverträge zu informieren (Rüb 2009: 275 ff.). Das Berichtssystem soll – über die Auswertung der nationalen Tarifrunden – Analysen für die Zwecke des EMB und der Mitgliedsgewerkschaften ermöglichen. (Zur aktuellen Situation siehe den monatlich erscheinenden Collective bargaining newsletter, einsehbar unter <https://www.etui.org/E-Newsletters/Collective-bargaining-newsletter>, letzte Ausgabe 2/2016 – Abruf 14.2.2017).

Außerdem sollen sog. „Grenzüberschreitende Tarifpartnerschaften des EMB“ durch regionale Vernetzungen und Austausch regionaler Beobachter der Tarifverhandlungen die Diskussion auch von – im Bereich der europäischen Gewerkschaften zum Teil noch umstrittenen – gemeinsamen Forderungen und Mindeststandards im Bereich von Löhnen und Arbeitszeiten ermöglichen (zu entsprechenden Aktionen in der EMB-Tarifpartnerschaft zwischen Gewerkschaften aus NRW, Belgien und Niederlande vgl. ausführlicher Gollbach 2005: 96 ff.). Über solche zunächst auf regionaler Ebene angelegten Prozesse sollen immer mehr gemeinsame europäische tarifpolitische Zielsetzungen entwickelt werden (a. a. O.: 75; Rüb 2009: 273 ff.).²⁵¹

Allerdings spielt die Europäische Ebene – trotz zunehmender Bedeutung des EMB in der Auseinandersetzung um europäische Mindeststandards – in der alltäglichen Tarifpolitik der Gewerkschaften zur Zeit noch eine relativ geringe Rolle (Gollbach 2005: 94 ff., insbesondere zur Tarifpartnerschaft NRW, Belgien und Niederlande; ähnlich Rüb 2009: 286). Der systematische Informationsaustausch ist zwar aus Sicht der Gewerkschaften zu begrüßen, aber wohl eher von symbolischer Bedeutung. Er führt noch nicht zu koordinierter oder gar

250 Inzwischen steht die Verwirklichung der 35-Stunden-Woche aber nicht mehr an prominenter Stelle gewerkschaftlicher Ziele. Zugleich gibt es einen verstärkten Trend zur Flexibilisierung von Arbeitszeiten.

251 Es gibt Kooperationen der deutschen IG Metall-Bezirke mit Gewerkschaften aus 13 europäischen Nachbarländern, jeweils regional organisiert, sodass etwa der NRW-Bezirk mit Gewerkschaften aus Belgien und den Niederlanden kooperiert, der bayerische Bezirk mit denen aus Österreich, Tschechien, Ungarn, Slowenien und der Slowakei (vgl. ausführlicher die Tabelle in Gollbach 2005: 77).

gemeinsamer Tarifpolitik.²⁵² Die Gewerkschaften haben in den letzten Jahren zum Teil eine Tarifpolitik betrieben, die der Wettbewerbspolitik der nationalen Wirtschaftsunternehmen entsprach. Daher sollen „Europäische Koordinierungskommissionen“ (EuKoKom) dafür sorgen, dass die gewerkschaftlichen Akteure Probleme und Lösungen mehr in europäischer Perspektive wahrnehmen und entsprechend handeln (Gollbach 2005: 223 ff.). Hintergrund dieser Entwicklung sind u. a. die mit Globalisierung und internationaler Finanz- bzw. Wirtschaftskrise generell zunehmenden Schwierigkeiten der Tarifpolitik. So ist in den letzten zwei Jahrzehnten die Anzahl der Beschäftigten, die durch einen Tarifvertrag geschützt werden, von etwa 80 % auf etwa 60 % zurückgegangen.

Auch im Rahmen des europäischen sektoralen Dialogs finden sich noch keine weiterreichenden Ergebnisse. Der europäische Arbeitgeberverband im Metall- und Elektrobereich²⁵³ ist hier noch sehr zurückhaltend. Da Löhne und Streikrecht vom europäischen sozialen Dialog ausgenommen sind, können die Gewerkschaften Tarifverträge zu diesem Thema nur auf nationaler Ebene anstreben, aber ihre jeweiligen nationalen Politiken zumindest im Metallbereich mit Hilfe der Koordinierungsregel zu koordinieren versuchen, um z. B. Lohndumping zu vermeiden. Vor diesem Hintergrund bemüht sich der EMB auf europäischer Ebene vor allem um Rahmenvereinbarungen zu europäischen sozialen Mindeststandards, insbesondere im Bereich von Aus- und Weiterbildung (Gollbach 2005: 78 ff.).

Die obigen Ausführungen zeigen, dass es also prinzipiell die Möglichkeit gibt, dass Arbeitnehmervertretungen an der Entwicklung von Sozialstandards in der EU beteiligt werden. Es gibt z. B. erste Rahmenvereinbarungen zwischen Gewerkschaften und Konzernen, die in EU-Richtlinien überführt wurden. Allerdings sind die Gewerkschaften auf EU-Ebene noch schwach organisiert und ihr Einfluss in EU-Prozessen ist relativ gering. Länderübergreifende Tarifverträge auf EU-Ebene könnten zwar für allgemeinverbindlich erklärt werden, sind aber faktisch nur sehr schwer zu realisieren.

Das zeigt, dass die Chancen von Gewerkschaften (oder sonstigen zivilgesellschaftliche Gruppen), Einfluss auf internationale Sozialstandards zu nehmen, selbst unter eigentlich günstigen Bedingungen wie in der EU sehr begrenzt sind. Noch schwieriger ist für sie die Einflussnahme auf Entstehen und Umsetzung globaler Sozialstandards.

252 Die Koordinierungsregel wurde z. B. durch das Einfrieren von Löhnen (wie in den Niederlanden) oder durch Verlängerung und Flexibilisierung von Arbeitszeiten (wie in Deutschland) missachtet.

253 Council of European Employers of the Metal, Engineering and Technology-based Industries (CEEMET).

2.2.3.3 Wirksamkeit der EU-Arbeits- und Sozialstandards

Die Etablierung europäischer Sozialstandards ist schon ein Stück vorangekommen, vor allem durch Erlass von Normen durch die EU, aber auch – wenn auch noch sehr selten – durch Rahmenvereinbarungen oder Abkommen der Tarifpartner auf europäischer Ebene, die später vom Ministerrat in Form von Richtlinien für allgemein verbindlich erklärt werden. In den letzten Jahren sind immer mehr EU-Standards entstanden. Die Weiterentwicklung der EU zu einem tendenziell immer engeren und vereinheitlichten Wirtschaftsraum legt nahe, dass dies auch zu immer mehr solcher Standards führen wird. Allerdings haben die Finanz- und Wirtschaftskrise seit 2007 gezeigt, dass es – zumindest temporär und in manchen Regionen, etwa im Süden der EU – auch zu gegenläufigen Entwicklungen kommen kann (kritisch zur aktuellen EU-Sozialpolitik siehe Fischer-Lescano und Möller 2013: 158 ff.).

Die europäische Sozialpolitik ist mit der Zeit breiter und zum Teil auch verbindlicher angelegt worden. Hierzu hat auch die Rechtsprechung des EuGH wesentlich beigetragen. Die „soziale Dimension“ der europäischen Integration ist inzwischen – trotz aller politischen Betonung des Grundsatzes der Subsidiarität der EU-Sozialpolitik gegenüber der nationalstaatlichen – immer bedeutsamer geworden. Offiziell setzt die europäische Sozialpolitik im Wesentlichen weiterhin auf Koordinierung und nicht auf Harmonisierung der bestehenden Normen in den Mitgliedsstaaten (etwa durch die offene Methode der Koordinierung). Aber gleichzeitig enthalten die EU-Richtlinien und -Verordnungen zum Sozialbereich über die Festlegung von allgemeinen Mindeststandards hinaus Regelungen zu vielen konkreten Problemen (siehe oben die Aufzählung von EU-Sozialnormen). Die darüber hinaus von der EU erlassenen unverbindlichen Rechtsakte enthalten zwar oft nur flexible Standards statt strikter Detailregelungen, aber trotzdem lösen sie einen *Anpassungsdruck* auf die EU-Staaten aus, die Standards weiterzuentwickeln und anzuheben (Hartlapp 2005; Falkner und Treib 2005). Bisher sind diese europäischen Sozialstandards allerdings i. d. R. „von oben“ eingeführt wurden, vor allem durch Kommission und Ministerrat, mit nur relativ geringer Mitwirkung Betroffener (und ihrer Gewerkschaften).

Die Orientierung der EU-Sozialpolitik an gemeinsamen Mindeststandards führte nach vorliegenden Studien – mit ganz geringen Ausnahmen²⁵⁴ – zu keinem Absenken der Standards in den Ländern, in denen schon weiter entwickelte na-

254 Siehe Falkner 2004: 27 ff., wo vier Fälle von Absenkungen benannt werden. In Österreich wurde z. B. bei der Umsetzung der EU-Jugendarbeitsschutzrichtlinie das Schutzzalter von jugendlichen Auszubildenden von 19 auf 18 Jahre herabgesetzt, d. h. die Schutzbestimmungen gelten für sie weniger lange.

tionale Normen existieren (Leiber 2005: 246²⁵⁵ sowie Falkner u. a. 2005, Kap. 13). Selbst in Ländern mit hohen Sozialstandards hat das EU-Arbeitsrecht bisweilen noch zu Verbesserungen geführt – so musste Deutschland seinen Gesetzlichen Mindesturlaub von drei auf vier Wochen erhöhen.

Auch wenn die vollständige Umsetzung der EU-Richtlinien in der Vergangenheit oft erst mit einiger Verspätung erfolgte, so mindert das den *Bedeutungszuwachs der EU-Sozialpolitik* und entsprechender Regeln nicht grundlegend. In einer älteren Studie zu 15 EU-Mitgliedsstaaten wurde festgestellt, dass die Umsetzung in 2/3 der Fälle mindestens zwei Jahre dauerte (vgl. dazu Falkner 2004: 25; Hartlapp 2005 und Falkner und Treib 2005). Das hat sich bis heute nicht wesentlich geändert. Zu den Ursachen dafür zählen u. a. gravierende Mängel bei den Systemen zur Rechtsdurchsetzung, besonders in Griechenland, Irland, Italien und Portugal. Als Kriterien für die Effizienz nationaler Rechtsdurchsetzung galten dabei: 1. Verfügbarkeit von Informationen über das anzuwendende Recht, um die Betroffenen darüber zu informieren, welche Normen Sie zu befolgen haben und ob ihre Rechte eingehalten werden, 2. Ressourcen zur tatsächlichen Überwachung der Rechtsbefolgung und entsprechende Sanktionsmöglichkeiten (z. B. genügend Arbeitsinspektoren) sowie 3. ausreichende Koordinations- bzw. Steuerungsfähigkeit der rechtsdurchsetzenden Institutionen. Für sozial- und arbeitspolitische Programme der EU (Mitteilungen, Berichte etc.) gilt, dass sie häufig nicht umgesetzt worden sind, weil sie nur unverbindliche Absichtserklärungen (unverbindliche Rechtsakte) enthalten (Leiber 2005: 251). Diejenigen, die besonders hohe Kosten verursachten, wurden kaum befolgt, die mit geringen Folgekosten dagegen eher (Falkner und Treib 2005: 17).²⁵⁶

Umsetzungsprobleme finden sich außerdem eher in den Staaten, die bei der Gesetzgebung ihre Interessen bzw. die ihrer dominierenden Wirtschaftsbranchen nicht durchsetzen konnten. Auch das Ausmaß der Kompatibilität zwischen neuen EU-Normen und bestehenden nationalen Rechtstraditionen kann die Umsetzung beeinflussen, d. h. bei geringerer Kompatibilität und signifikantem Reformbedarf im nationalen Recht kann es zu Widerständen kommen (sog. Misfit-These). Aber es gibt dabei keinen eindeutigen oder zwingenden Zusammenhang. Auch die institutionelle Reformfähigkeit betroffener Mitgliedsländer (Anzahl vorhandener Vetopositionen) kann hier eine Rolle spielen. Die Beteiligung von Arbeitgeber- und

255 Nach dieser Studie fand sich nur in einem von 36 untersuchten Fällen eine Absenkung von Schutzstandards. Allerdings gab es zugleich viele Umsetzungsdefizite.

256 So wurden Empfehlungen zur Gleichbehandlung von Teilzeitarbeitskräften bei gesetzlichen Sozialversicherungsleistungen wegen der zu erwartenden Kosten weniger befolgt, aber Empfehlungen zu Informationskampagnen für Väter zu ihren Familienpflichten wegen der geringeren Kosten eher (Falkner und Treib 2005).

Arbeitnehmerorganisationen kann die Rechtsumsetzung fördern (Hartlapp 2005: 32). Auch nationale Kulturen der Regelbefolgung in den jeweiligen administrativen und politischen Systemen haben u. U. einen Einfluss auf die Umsetzung des EU-Arbeitsrechts.²⁵⁷

Die EU-Sozialpolitik hat mit ihren Regelungen zwar nicht zu einer allgemeinen Angleichung von Regelungen (oder von Lebens- und Arbeitsbedingungen) geführt, aber doch dazu, dass die Niveauunterschiede in der „alten“ EU, d. h. vor der letzten Erweiterungswelle, nicht sehr groß waren. Nach der EU-Erweiterung hat sie zu Verbesserungen des Regelungsniveaus in Ländern mit bisher niedrigeren Schutzstandards geführt. Allerdings setzen die Interessen der Wirtschaft dem Ausbau der EU-Sozialpolitik immer wieder Grenzen.

Insgesamt kann das EU Sozialrecht als Beispiel dafür angesehen werden, dass internationale Sozialstandards in regionalen Grenzen entstehen und Wirkung entfalten und so zu einer regional nachhaltigeren Sozialordnung beitragen können – erwartungsgemäß hier in einem unvergleichlich höheren Maß, als auf globaler Ebene. Gleichzeitig gibt es vor allem wegen der damit verbundenen Kosten auch in der EU Widerstand und Restriktionen gegen seinen weiteren Ausbau. Der weitere Ausbau der EU-Sozialordnung geht daher nur langsam voran, manche der in den ökonomisch und sozial weitest entwickelten Ländern wie Deutschland selbstverständlichen Regelungen, wie die betriebliche Mitbestimmung, sind noch nicht in die EU-Gesetzgebung aufgenommen. Auch die Umsetzungsprobleme bei den nicht-rechtsverbindlichen Rechtsakten zeigen, dass es noch viel Widerstand gegen eine erweiterte EU-Sozialpolitik gibt. Der Ausbau des EU-Sozialrechts und seine Umsetzung bleibt eine Aufgabe, die sich nicht ohne politische Auseinandersetzung vollziehen wird. Insgesamt ist, wie die Vielzahl bestehender und wirksamer EU-Regelungen zeigt, aber schon Einiges erreicht.

257 Falkner und Treib (2005) unterscheiden hier drei Staatengruppen: die „Welt der Gesetztestreuen“ (zu der z. B. Schweden und Dänemark gehören), die „Welt der Nachlässigkeit“ (u. a. Frankreich und Griechenland) und die „Welt der nationalen Politik“ (u. a. Deutschland, Österreich und Großbritannien). In Staaten, die zu der letzten Gruppe gehören, soll die Umsetzung von EU-Normen auch von den politischen Präferenzen der Regierungsparteien und sonstiger mächtiger Akteure (etwa der Sozialpartner, vor allem der Unternehmen) abhängen. Wie mühsam der Prozess der Rechtsumsetzung in der EU generell ist zeigt folgende Momentaufnahme zu einem bestimmten Stichtag, die zwar länger zurückliegt, aber dennoch einen Eindruck der Verhältnisse gibt: Laut Angaben der EU-Kommission waren am 31.12.2002 insgesamt 31 171 Verfahren gegen Mitgliedsstaaten wegen Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrechts anhängig (COM (2003) 669 final, Annex 1 Tabelle 1.2 – nach Hartlapp 2005: 17).

2.2.4 Zwischenbilanz: Auf dem Weg zu einer Weltsozialordnung?

Internationale Arbeits- und Sozialstandards sind angesichts zunehmender Globalisierung wünschenswert und erforderlich, um möglichst allen Menschen weltweit ausreichenden Arbeits- und Sozialschutz zu gewähren. Es lässt sich auch konstatieren, dass es deutlich erkennbare *Elemente einer globalen Sozialpolitik* gibt und eine Fülle von internationalen Übereinkommen und Standards wie ILO-Normen, Rahmenvereinbarungen zwischen multinationalen Konzernen und Gewerkschaften, Quasinormen internationaler Konzerne für ihre Dependancen im Ausland, Verhaltenskodexe oder Gütesiegel. Sie sind zum Teil differenziert ausgearbeitet und viele Akteure und Institutionen sind bei ihrer Genese und Umsetzung beteiligt. Aber ihre Durchsetzung und Wirksamkeit trifft auf vielfältige Hindernisse und geht nur sehr schleppend und unzureichend voran.

Am ehesten lassen sich solche Entwicklungen auf regionaler Ebene in Gang setzen, etwa in der EU und zu einem gewissen Teil, aber mit vielen Folgeproblemen auch in der NAFTA. Die Entwicklung in der EU zeigt, auf wie vielfältige Probleme Arbeits- und Sozialstandards bezogen sein können und welche Vielfalt an entsprechenden Normen es geben kann. Ein wichtiges Motiv zur Einführung dieser Standards war in der EU neben sozialen Gesichtspunkten auch der Grundsatz der Gleichbehandlung Betroffener (das war Grundlage vieler EuGH-Entscheidungen) und der Wettbewerbsgleichheit für Unternehmen. Auch die Sozialpartner (Gewerkschaften) haben bei der Ausgestaltung dieser Standards eine – oft allerdings noch wenig ausgeprägte – Rolle gespielt. Die Entwicklung internationaler Arbeits- und Sozialstandards wird langfristig möglicherweise ähnlichen Mustern folgen.

Die Restriktionen bei der Einführung und vor allem bei der wirksamen Durchsetzung internationaler Arbeits- und Sozialstandards ergeben sich zunächst einmal grundsätzlich aus den Strukturen der herrschenden Wirtschaftsform. In einer wesentlich wettbewerbs- und profitorientierten globalisierten Wirtschaft bedeuten soziale Standards Kosten, die Konzerne und Investoren ungern auf sich nehmen und gegen deren Einführung sie immer wieder massiv Widerstand leisten. Angesichts sehr unterschiedlicher wirtschaftlicher Entwicklungsniveaus der verschiedenen Länder spielen diese Kosten besonders in Entwicklungs- und Schwellenländer eine große Rolle. Die Machtasymmetrie zwischen Unternehmen und Arbeitnehmern erleichtert es ersteren, sich den Standards zu verweigern. Denn die Arbeitnehmer und ihre Vertretungen (sowie an sozialen Zielen orientierte NGOs) sind in den internationalen Auseinandersetzungen – u. a. aufgrund geringer Ressourcen und Organisiertheit – schwächer, als die transnationalen Konzerne mit ihren Verbänden und Organisationen. Gewerkschaften kämpfen in vielen Ländern immer noch um

Anerkennung und Einfluss; in Schwellen- und Entwicklungsländern werden sie zum Teil auch von Unternehmen oder Staat mitgesteuert (Fichter und Zeuner 2010: 347). Die Globalisierung verstärkt bestehende Macht-Ungleichgewichte, letztlich trägt das zur fehlenden rechtlichen Verbindlichkeit entsprechender Regelungsbemühungen bei.

Andererseits zeigen viele einzelne Entwicklungen, dass mit der zunehmenden Integration weiterer Regionen der Entwicklungs- und Schwellenländer und ihrer Bevölkerungen in den Weltmarkt eine Modernisierung der Wirtschaft dieser Länder und ihrer Strukturen und letztlich auch der Gesellschaften einhergeht. Das bedeutet, dass mit der Zeit mehr Arbeits- und Sozialstandards entstehen und auch umgesetzt werden. Zu den Ursachen dafür gehört z. B. das Interesse von Unternehmen am Schutz eingearbeiteter und ausgebildeter Arbeitskräfte, das von Industrieländern an internationaler Wettbewerbsgleichheit (häufig drängen Industrieländer deshalb auf mehr Arbeits- und Sozialschutz in Entwicklungsregionen), die zunehmende Organisation von Arbeitenden in eigenen Verbänden und ihre Unterstützung durch NGOs. Katastrophen und Skandale lassen in der Öffentlichkeit den Druck auf Etablierung von mehr Schutzstandards entstehen, auf den Konzerne z. T. reagieren, weil ein schlechtes Image zu ökonomischen Nachteilen führen kann. Auch der Verzicht auf Arbeits- und Sozialschutz kann Kosten verursachen. In der asiatischen Textilindustrie konnten sich z. B. nach verschiedenen Katastrophen – auch auf Druck von Abnehmern in den westlichen Industrieländern – verstärkt Arbeitnehmerrechte und -institutionen etablieren und die Maßnahmen zum Schutz der Arbeitenden wurden erhöht (s. o. 2.2.1.4). Hier sei auch auf die zunehmende Zahl von Internationalen Rahmenvereinbarungen zwischen Konzernen und Gewerkschaften verwiesen. Auch die vielen Bekundungen der Wirtschaft, als Reaktion auf bekanntgewordene Missstände durch entsprechende (freiwillige) Selbstverpflichtungen und Verhaltenskodexe die soziale Situation in den Betrieben verbessern zu wollen, sollen ein negatives Image vermeiden helfen (s. u. 2.3.1).

So lässt sich zur aktuellen Bedeutung internationaler Sozialstandards zusammenfassend sagen:

- Es gibt viele Ansätze und Beispiele zur Etablierung solcher Standards. Mit fortschreitender Einbeziehung immer weiterer Regionen in den globalisierten Weltmarkt ist aus verschiedenen Gründen (u. a. aufgrund sozialer Kämpfe oder um längerfristig mehr Wettbewerbsgleichheit im Hinblick auf Kosten herbeizuführen) mit einer größeren Wirksamkeit von Arbeits- und Sozialstandards zu rechnen.
- Die ILO-Normen stellen gute Ansätze dar, sie decken viele Probleme des Arbeits- und Sozialbereichs ab, aber sie werden sehr oft nicht ausreichend umgesetzt, da sie zu wenig verbindlich sind und es bei Verstößen kaum Sanktionen gibt.

- Angesichts von Globalisierungsprozessen, hoch flexiblen Anlagemöglichkeiten von Konzernen und Kapital sowie größeren Möglichkeiten zur Verlagerung von Unternehmen in „Billiglohnländer“ sind die Chancen von Staaten und Arbeitnehmervertretungen (und NGOs), in Verhandlungen und Auseinandersetzungen mit Unternehmen internationale Sozialstandards erfolgreicher durchzusetzen, zur Zeit begrenzt.
- Daher konzentriert sich die ILO heute auf die Umsetzung sog. Kernarbeitsnormen, die in Industrieländern in der Regel schon durchgesetzt sind, in Entwicklungs- und Schwellenländern aber oft eine Verbesserung der Situation der Arbeitenden und ihrer Angehörigen bedeuten. Allerdings mangelt es zum Teil an deren Umsetzung.
- ILO-Normen stellen Referenzen und „Muster“ für den Fall dar, dass Entwicklungs- oder Schwellenländer Sozialstandards einführen wollen.
- Die Verhaltenskodexe der Corporate Social Responsibility (CSR) sind zu unverbindlich (s. u. 2.3.1).
- Nur relativ selten kommt es zu wirksamen internationalen Rahmenvereinbarungen (IFAs/IRVs) zwischen Gewerkschaften und Multinationalen Konzernen über die Einhaltung von Kernarbeitsnormen u.ä. (Fichter und Zeuner 2010: 344).
- Quasi-Normen der Konzerne für ihre Dependancen im Ausland gibt es zu selten; auch sie müssten ausgebaut werden.
- Zur Durchsetzung von Interessen der Beschäftigten kann häufig nur auf das – allerdings oft schwache – Mittel von politisch-moralischem Druck („naming and shaming“), etwa im Zusammenhang mit der Einführung von Gütesiegeln und Kampagnen, zurückgegriffen werden.
- Im internationalen Bereich finden wir also noch selten die Art der Regulierung und Normierung, wie sie sich historisch im europäischen Nationalstaat im Arbeits- und Sozialbereich in Auseinandersetzungen zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen mit dem Nationalstaat als Normgeber entwickelt hat.
- In der EU gilt offiziell zwar immer noch, dass EU-Regelungen zur Sozialpolitik den nationalen Kompetenzen subsidiär sind, Koordinierung und nicht Harmonisierung der Sozialpolitik angestrebt und auf die sog. Offene Koordinierungsmethode gesetzt wird (also auf Benchmarking, Soft Law und Monitoring). Die EU-Länder haben gleichwohl bereits viele gemeinsame Standards eingeführt, die i. d. R. – als Richtlinien und Verordnungen – auch wirksam sind. Die EU-Standards sind ein Beispiel für erfolgreiche regionale Arbeits- und Sozialstandards. Sie zeigen aber auch, wie schwierig es für Gewerkschaften ist, internationalen Einfluss zu gewinnen.

Trotz aller Umsetzungsprobleme ist die internationale Sozialpolitik ein wichtiges Thema, sie wird – besonders aus Sicht der westlichen Industrieländer – funktional immer bedeutsamer, um „unfairen“ Wettbewerb durch Länder mit geringeren Standards und Kosten zu begrenzen, sie wird aber auch in Schwellenländern aus Gründen innenpolitischen Drucks zur Legitimation ausgebaut, um soziale Unruhen zu vermeiden und auch um Arbeitskräfte im betrieblichen Interesse zu fördern und zu schützen (vgl. die – allerdings in dieser Hinsicht noch sehr unzureichenden – Entwicklungen in großen Schwellenländern wie China²⁵⁸ und Brasilien). Außerdem ist sie humanitäres Anliegen vieler Gewerkschaften und NGOs. Sie ist daher Gegenstand zahlreicher internationaler Konferenzen und Regelungsbemühungen. Viele international tätige sozialpolitische Akteure und Institutionen kümmern sich um sie und es gibt eine Reihe von Maßnahmen zu ihrer Umsetzung,²⁵⁹ so dass sie durchaus als zunehmend in der Weltgesellschaft verankert angesehen werden kann. Nach Leisering hat globale Sozialpolitik heute eine breite funktionale Präsenz in der Weltgesellschaft und dadurch „eine starke tragfähige Basis“ (Leisering 2007: 201). Mag dies auch eine etwas optimistische Annahme sein, der Trend ist deutlich erkennbar.

Der weitere Ausbau eines Systems internationaler Arbeits- und Sozialstandards und ihre Durchsetzung ist zwar am ehesten in entwickelten Regionen mit ähnlicher sozio-ökonomischer Entwicklung, wie der EU oder Nordamerika, zu erwarten. Aber andere Regionen werden mit weiter zunehmender und vertiefter weltwirtschaftlicher Verflechtung sukzessive und allmählich aus den genannten Gründen „nachziehen“. Da in China die Produktionskosten gestiegen sind, hat z. B. schon vor einiger Zeit die Verlagerung wichtiger Produktionen – vor allem der Textilindustrie – in „billigere“ Länder wie Vietnam, Kambodscha und Bangladesh begonnen und dieser Prozess setzt sich aktuell mit weiteren Verlagerungen – etwa nach Äthiopien und Kenia – fort. In allen diesen Ländern ist, wenn auch über einen längeren Zeitraum, auch mit einer gesellschaftlichen Modernisierung und auch mit einem Auf- oder Ausbau von arbeits- und sozialrechtlichen Regelungen zu rechnen.

Die Auseinandersetzungen um wirksame Internationale Sozialstandards werden angesichts des vorhandenen Problemdrucks daher weitergehen, aber nur sehr schleppende Erfolge haben. Die Entwicklung einer breiteren und wirksamen Weltsozialordnung ist jedenfalls (noch) nicht absehbar (so auch Kohlmorgen 2005:

258 Zum Ausbau der chinesischen Arbeitsgesetzgebung siehe Lorenz und Falder 2015; zur chinesischen Sozialpolitik Li Bing 2012.

259 Nußberger meint in ihrer umfangreichen Studie zu „Sozialstandards im Völkerrecht“ feststellen zu können, dass die Kontrolle der Umsetzung dieser Standards in der letzten Zeit etwas entschiedener geworden sei (Nußberger 2005).

301 ff.). Elemente dazu sind vorhanden, sie sind aber noch weniger weit entwickelt, als die zu einer Weltumweltordnung. Die Sozialpolitik ist immer noch weitgehend Sache der Nationalstaaten. Allerdings ist die Etablierung der grundlegendsten globalen Arbeits- und Sozialstandards (der ILO-Kernarbeitsnormen) relativ weit vorangeschritten und es gibt weitere Schritte wie die konzerneigenen Quasi-Normen für die internationalen Dependancen, Rahmenvereinbarungen zwischen einzelnen Konzernen und Gewerkschaften oder Verhaltenskodexe zur CSR. Man kann daher erste Elemente einer globalen sozialen Rechtsordnung (*Weltsozialordnung*) erkennen.

Wie früher in Deutschland und Europa vollzieht sich die Etablierung von Arbeits- und Sozialstandards auch heute oft in sozialen Auseinandersetzungen und Kämpfen.²⁶⁰ Ihr Ausbau wird ein Prozess von vielen Jahrzehnten sein und der Ausgang wird von Land zu Land und Region zu Region verschieden sein – unterschiedlich lang dauern und unterschiedlich erfolgreich sein. Wie schwierig es für Arbeitnehmer und Gewerkschaften ist, Einfluss auf internationale Sozialstandards zu nehmen, zeigt die Entwicklung selbst in der EU (2.2.3.2). Für die zukünftige Entwicklung wird auch eine Rolle spielen, wieweit Katastrophen wie der Klimawandel (mit seinen gewaltigen sozialen Folgekosten), Finanzkrisen mit ihrem Potential für grundlegende Störungen der Weltwirtschaft oder große kriegerische Ereignisse vermieden werden können. Denn solche Krisen und Katastrophen würden auch die sozialpolitischen Entwicklungen tangieren.

2.3 Umwelt- und Sozialschutz in internationalen Wirtschafts- und Handelsregelungen

Eine nachhaltige Wirtschaft und Wirtschaftsordnung scheint auf den ersten Blick mit dem System stark wachstums-, wettbewerbs- und profitorientierter Unternehmen in den Industrieländern schwer zu vereinbaren. Aber schon lange gibt es hier trotzdem vielfache nationalstaatliche (oder regionale, wie in der EU) umwelt- und sozialpolitische Eingrenzungen der von dieser Wirtschaftsweise ausgehenden Risi-

260 In den Ländern Europas ist das nationale Arbeitsrecht im 19. und 20. Jahrhundert in wesentlichen Teilen als Resultat von Arbeitskämpfen entstanden und auch die Bismarcksche Sozialgesetzgebung in Deutschland war weitgehend als Mittel und staatliche Maßnahme zur Verringerung sozialer Spannungen und zur Eingrenzung des wachsenden Einflusses von Arbeiterbewegung und SPD/Sozialdemokratischer Partei Deutschlands gedacht. Zur Bedeutung der historischen Arbeitskämpfe für die Entwicklung von Arbeitsrecht und Sozialer Sicherung vgl. Leuchten 1978.

ken für Mensch und Umwelt.²⁶¹ In den letzten Jahren haben außerdem unternehmerische Bemühungen um Nachhaltiges Wirtschaften, etwa durch Verbesserung der Energie- und Ressourceneffizienz oder Verringerung von CO₂-Emissionen deutlich zugenommen und einige Erfolge gebracht. Hier soll allerdings nicht nach nachhaltigem Wirtschaften allgemein gefragt werden, sondern danach, wieweit internationale Wirtschaftsregelungen und -normen auch Umwelt- und Sozialbelange berücksichtigen und einen Beitrag zu Nachhaltigen Entwicklungen leisten können.

Neben den in 2.1. und 2.2 vorgestellten internationalen Umwelt- und Sozialstandards, die – oft in verbindlicher völkerrechtlicher Form – zu einem großen Teil von der UN bzw. ihren Unterorganisationen geschaffen wurden sowie auf Vereinbarungen zwischen Unternehmen und Gewerkschaften basieren, gibt es auch andere, die von Konzernen geschaffen wurden und den Charakter von freiwilligen Selbstverpflichtungen haben (wie die CSR-Verhaltenskodexe) oder internationale Wirtschaftsorganisationen wie IWF oder Weltbank betreffen. Auch in vertraglichen Vereinbarungen zwischen Staaten für den Handel, wie der WTO-Ordnung, könnten ökologische und soziale Belange berücksichtigt werden. All dies ist Gegenstand dieses Kapitels. Wieweit berücksichtigen internationale Wirtschafts- und Handelsregelungen Umwelt- und Sozialanforderungen und tragen zur Entwicklung internationaler Umwelt- und Sozialstandards und weltweiter nachhaltiger Entwicklung bei? Wie wirksam sind ökologische und soziale Regelungen in solchen Regelungen?

Für den internationalen Wirtschafts- und Handelsbereich ergibt sich mit zunehmender Globalisierung ein wachsender Bedarf an internationalen Regelungen, die einen einigermaßen verlässlichen Ordnungsrahmen für unternehmerische Aktivitäten bereitstellen. Sie sollen u. a. auch auf ökologische und soziale Probleme Antworten geben wie die ökonomische Selbstregulierung von Unternehmen durch Verhaltenskodexe zur „Corporate Social Responsibility“ (CSR, siehe 2.3.1) oder die ISO-Normen. Aber vor allem sollen sie wie die WTO (s. 2.3.3) oder die sog. *Lex Mercatoria* (s. 2.3.7) zur Lösung von Konflikten zwischen Vertragsparteien beitragen und möglichst Rechtssicherheit geben. Wirtschaftliche Risiken im internationalen Wettbewerb können durch regelnde und normative Vorgaben etwas kalkulierbarer werden. In den letzten Jahrzehnten ist daher durch internationale Übereinkommen, z. T. auch durch multinationale Konzerne selbst eine Reihe von internationalen Normen und Verhaltenskodexen für den Wirtschafts- und Handelsbereich ge-

261 Laut Verständnis des Rats für Nachhaltige Entwicklung der Bundesregierung bedeutet nachhaltiges und zukunftsfähiges Wirtschaften, dass wir unseren Kindern und Enkelkindern ein intaktes ökologisches, soziales und ökonomisches Gefüge hinterlassen. Ökonomische Nachhaltigkeit hat die Berücksichtigung ökologischer und sozialer Belange und eine ausreichende Lebensqualität „im Zeitablauf“, also auch über einen längeren Zeitraum, zum Ziel (Hauff 2012: 35).

schaffen worden, welche ein funktionsfähiges internationales Wirtschafts- und Handelssystem absichern sollen. Dazu zählen vor allem das genannte Welthandelsabkommen (WTO-Abkommen) sowie die drei die WTO-Rechtsordnung tragenden Übereinkommen: das GATT für den Warenhandel, das GATS für Dienstleistungen und das TRIPS für Geistiges Eigentum.²⁶² Außerdem gibt es ein Abkommen für handelsbezogene Investitionen (TRIMS).²⁶³ Auch Teile des internationalen Handels mit Agrarprodukten sowie (seit 2005) des Textilbereichs unterliegen inzwischen der WTO (Helmedach 2009: 93). Die WTO-Abkommen nehmen explizit wenig auf ökologische und soziale Belange Bezug, betreffen sie faktisch aber oft massiv, weswegen sie hier berücksichtigt werden.

Nachhaltiges Wirtschaften und die Berücksichtigung ökologischer und sozialer Belange ist durch in der Wirtschaft dominierende Interessen zunächst einmal starken Restriktionen unterworfen. In entwickelten westlichen Industriegesellschaften ist es in langen Entwicklungen und Kämpfen gelungen, das Wirtschaften ein Stück weit sozialstaatlich zu regulieren und auch auf die Berücksichtigung grundlegender ökologischer Anforderungen zu verpflichten. Allerdings gibt es auch hier angesichts teilweise primär ökonomisch orientierter unternehmerischer Strategien und des Primats einzelbetrieblicher Rentabilität laufend Auseinandersetzungen um Reichweite und Bestand solcher Regelungen. Staatliche Politik und Normsetzung zum Umwelt- oder Arbeits- und Sozialschutz treffen auf vielfache Widerstände und Restriktionen.²⁶⁴ Das gilt erst recht in Entwicklungs- und Schwellenländern, in denen es bislang noch wenig Umwelt- und Sozialstandards gibt, die von der Politik teilweise als hinderlich für wirtschaftliche Entwicklung gesehen werden und in denen die Rahmenbedingungen für ihre Umsetzung eher schlecht sind. Die Berücksichtigung ökologischer und sozialer Belange trifft vor diesem Hintergrund in internationalen Wirtschaftsnormen auf viele Restriktionen.

262 Allgemeines Zoll und Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) 1994), Allgemeines Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services (GATS) 1994), Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS) 1994).

263 Übereinkommen über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen (Trade-Related Investment-Measures (TRIMS) 1994). Weitere Abkommen sind das Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (Technical Barriers to Trade (TBT) 1994) und das über gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS), vgl. dazu unten 2.3.3.1.

264 Vgl. zu den verschiedenen Facetten des Themas den Sammelband von Linne und Schwarz (Hrsg.) 2003.

2.3.1 Verhaltenskodexe zur CSR und nachhaltige Entwicklung

Nach gängigen Vorstellungen von Konzernen und ihrer Verbände soll ausreichender internationaler Umwelt- und Sozialschutz durch freiwillige unternehmerische Selbstverpflichtungen gewährleistet werden können. Im Anschluss an die Weltkonferenz von Rio 1992 wurden Unternehmen verstärkt aufgefordert, ihre soziale und ökologische Verantwortung – gerade auch in Entwicklungs- und Schwellenländern – wahrzunehmen, und entsprechende Selbstverpflichtungen auch dort einzugehen, wo keine rechtlichen Verpflichtungen bestehen.²⁶⁵ Diese Aufforderung richtete sich besonders an multinationale oder transnationale Konzerne im Hinblick auf ihre Aktivitäten in Entwicklungsregionen, auch im Bereich ihrer Lieferkette.

Unternehmen sollen also durch freiwillige Verpflichtungen (u. a. durch unternehmerische Verhaltenskodexe zur sog. Corporate Social Responsibility) sicherstellen, dass sie gesellschaftlich verantwortlich und nachhaltig handeln.²⁶⁶ In solchen

265 Im Gefolge dieser Weltkonferenz ist so eine neue Unternehmensphilosophie und -sprache entstanden, die auf die soziale und ökologische Verantwortung unternehmerischer Tätigkeit – gerade auch in sog. Entwicklungs- und Schwellenländern – verweist und Betriebe zu entsprechenden Selbstverpflichtungen auch dort aufruft, wo keine rechtlichen Verpflichtungen bestehen (siehe Kap. 30 Nr. 26 der Agenda 21 der Konferenz von Rio). Dementsprechend heißt es im „Durchführungsplan des Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung“, der Rio+10-Konferenz in Johannesburg aus dem Jahr 2002 (Johannesburg Plan of Implementation, POI) hierzu unter Nr. 18: Die umweltbezogene und soziale Verantwortung der Unternehmen sollten erhöht werden („Enhance corporate environmental and social responsibility and accountability“). Dabei sollte die Industrie u. a. ermuntert werden, ihr soziales und umweltbezogenes Handeln durch freiwillige Initiativen, wie z. B. „codes of conduct“ zu verbessern...und dabei ISO-Standards und die Leitlinien der Global Reporting Initiative (GRI) berücksichtigen (Nr. 18 (a), dazu s. u. Kap. 2.3.1.4). Unter Nr. 49 heißt es, es sollte „corporate responsibility, based on Rio Principles“ aktiv gefördert werden und in 140 (f) wird noch einmal zur Förderung von „corporate social responsibility“ aufgefordert. Auch in der „Erklärung von Johannesburg über Nachhaltige Entwicklung“ vom Sept. 2002 wird ausgeführt, private Unternehmen hätten eine Verpflichtung, „zur Entwicklung gerechter und bestandsfähiger Gemeinwesen und Gesellschaften beizutragen“ (Nr. 27) und dass sie „ihre Rechenschaftspflicht erfüllen müssen, was innerhalb eines transparenten und stabilen ordnungspolitischen Rahmens geschehen sollte“ (Nr. 29).

266 In Deutschland werden entsprechende Debatten und Bemühungen z. B. durch den „Bundesdeutsche(n) Arbeitskreis für umweltbewusstes Management e. V.“ (B.A.U.M., www.baumev.de) oder das im Jahr 2000 auf Initiative des BDI gegründete „econsense – Forum für Nachhaltige Entwicklung“ (www.ecoconsense.de) gefördert. Ein ähnliches Ziel hat die schon 1989 gegründete „Coalition for Environmental Responsible Economies (CERES)“ mit ihren zehn Prinzipien für Umweltethik oder die „Business Charter for Sustainable Development“ mit ihren 16 Grundsätzen (Näheres vgl. bei Zahrnt 2003:

CSR-Verhaltenscodexen geht es etwa um die Einhaltung von Menschenrechten und Umweltschutz, von Mindeststandards für den Arbeitsbereich (wie Vereinigungs- und Kollektivverhandlungsfreiheit, Verbot von Kinder- und Zwangsarbeit), Verbraucherschutz und Korruptionsbekämpfung etc. Nach Angaben der OECD soll es mehr als 250 verschiedene solcher Verhaltenskodexe zur ökologischen und sozialen Unternehmensverantwortung geben, wobei man aber von einer großen Dunkelziffer ausgehen muss (Curbach 2009: 84). Einige wichtige werden weiter unten vorgestellt.²⁶⁷

Viele transnationale Unternehmen haben inzwischen aus eigenem Interesse (zur Verbesserung betrieblicher Abläufe, zur Kostensenkung oder zum Schutz ihres Personals) unternehmenseigene Verhaltensleitlinien zum Umwelt- und Sozialschutz in ihrer Organisation geschaffen. Auch öffentliche Kritik und die von Betroffenen und NGOs (auch Gewerkschaften) an gravierenden Problemen, auch in der „Lieferkette“, hat hier eine Rolle gespielt. Es gibt inzwischen in vielen tausend Unternehmen der entwickelten Industrieländer und in multinationalen Konzernen (deren Zahl weltweit, wie schon gesagt, auf über 60 000 geschätzt wird, Greven 2004) solche einzelbetriebliche Verhaltenskodexe, vor allem zu Arbeitsstandards, Umwelt- und Verbraucherschutz, daneben (seltener) zu Korruption, Wettbewerb und Informationspolitik. Ein Großteil derer, die sich auf unternehmerisches Handeln in Schwellen- und Entwicklungsländern beziehen, ist in der Textil- und Bekleidungsindustrie entstanden und enthält meist auch Regeln zur Kinderarbeit.²⁶⁸

40 ff.). Der 1995 gegründete World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) soll die Sicht der Unternehmen in die Debatte um nachhaltige Entwicklung im Wirtschaftsbereich einbringen und sich für die stärkere Berücksichtigung des „Unternehmensziels Nachhaltigkeit“ einsetzen. In dem Zusammenhang entstand auch der Begriff der „Öko-Effizienz“ (Curbach 2009: 90). – Auch die „Fair Labour Association“, eine NGO in Washington, hat das Ziel, Arbeitsrecht und Arbeitsbedingungen weltweit zu verbessern (s. o. 2.2.2.4). Sie ist ein Zusammenschluss von Universitäten, NGOs und Unternehmen (dazu gehören z. B. Nestle, Apple, Adidas oder Puma). Auf europäischer Ebene bemüht sich seit 1996 das durch die EU-Kommission initiierte Netzwerk unternehmenspolitischer Akteure „CSR Europe“ als „marktorientierte NGO“ um die Förderung nachhaltiger gesellschaftlicher Unternehmensverantwortung. Dabei geht es vor allem um Informationsaustausch und benchmarking (Curbach 2009: 91 f.).

267 Es lassen sich 4 Typen von Verhaltenskodexen unterscheiden: 1. unternehmenseigene 2. mit Gewerkschaften und/oder NGOs vereinbarte 3. Modellkodices (z. B. ILO- oder OECD-Kodex) und 4. solche, die unter Beteiligung staatlicher Stellen entstanden sind (Greven 2004: 153 f.).

268 Die OECD listet in einem Bericht aus dem Jahr 2000 246 Verhaltenscodices auf, von denen 37 die Textil- und Bekleidungsindustrie zum Adressaten haben (OECD 2000).

Als Instrumente zu ihrer Implementierung sollen betriebliche Diskussionen über ihre Bedeutung, ihre Unterzeichnung durch Führungspersonal, interne Überwachung (Zertifizierungsagenturen setzen für die Vergabe von entsprechenden „labels“ ein gewisses Monitoring und eine Auditierung voraus), Nachhaltigkeits-Berichte, Warnsysteme, Ernennung von Beauftragten und Einführung von Manualen über ihre Einhaltung dienen. Dazu kommen mögliche Sanktionen, Berichte an den Vorstand, Trainingsmaßnahmen zu ihrer Förderung – und ganz selten – externe Überwachung. In Zuliefererbetrieben soll die Implementation der Kodexe vor allem durch Androhung evt. Sanktionen, interne und externe Überwachungen, Berichte, Trainingsmaßnahmen und Warnsysteme ermöglicht werden.²⁶⁹

Einen großen Einfluss auf ihren Erlass hat die jeweilige nationale Politik und die Gesetzgebung der Heimatländer der Konzerne, gefolgt von Klagen vor Gericht, Umweltstörfällen und Gesetzgebungen der jeweiliger Gastländer, in denen die Konzerne tätig sind (OECD 2001b: 17). Teilweise beziehen Staaten solche Kodexe in ihre Regulierungs-Strategien ein, ihr Erlass bzw. ihre Umsetzung soll sogar durch Verschärfung entsprechender Strafrechtsnormen – etwa im Umweltstrafrecht – nachdrücklich gefördert werden (die strafrechtliche Drohung soll die Berücksichtigung der Kodexe attraktiver machen). Auch NGO's spielen hier eine Rolle. Einige OECD-Staaten fördern entsprechende Aktivitäten indirekt durch Steueranreize. Sie haben auch zur Entwicklung von Management- und Berichts-Standards (wie der ISO 14000-Serie) beigetragen (a. a. O.: 17 f.).

Die Kodexe beziehen sich auf: Arbeitsstandards (148), Umweltauflagen (145), Verbraucherschutz (117), Bestechung (56), Wettbewerb (50) und Transparenz im Hinblick auf wichtige Informationen (45). Von den 37 Kodices zur Textil- und Bekleidungsindustrie verbieten 36 die Kinderarbeit, weniger als 50 % zielen auf das Recht auf Vereinigungsfreiheit, 163 enthalten ein Überprüfungssystem, davon 137 Regeln zur internen und nur 26 zur externen Überprüfung und Kontrolle der Einhaltung der Selbstverpflichtungen. Eine Zusammenstellung der Ziele, Inhalte und Instrumente/Elemente von 5 wichtigen Kodexen im Bekleidungssektor findet sich bei Wick 2004: 252-256. Vgl. auch Christliche Initiative Romero (Hrsg), Münster 2012; diese Quelle enthält eine Zusammenstellung von 29 Textil-Labels in der Broschüre „Wearfair – Ein Wegweiser durch den Label-Dschungel bei Textilien“ (www.ci@romero.de).

- 269 Bei der Untersuchung der Frage, wie viele Unternehmen ein Umweltmanagement betreiben, wurde festgestellt, dass bei einer Datenbasis von 1600 europäischen Firmen von den Firmen, die im „High environmental impact“ Sektor (HEI) tätig sind, wie Chemie, Luftverkehr etc., 75 % „environmental statements“ publizieren. 42 % aller „high and low impact“ Firmen publizieren Berichte zur Umwelt bzw. zu ihrer Umwelt-Politik (OECD 2001b: 10 ff.). Genauere Angaben dazu, in welchem Umfang Unternehmen in einzelnen Ländern Umweltpolitik-Erklärungen veröffentlicht haben, Umweltmanagementsysteme nutzen oder Umweltberichte veröffentlichen a. a. O.: 15.

Inzwischen gibt es einige solcher Kodexe, die größere Verbreitung gefunden haben. Dazu gehören die „OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen“ (Neufassung von 2011), der „UN-Global Compact“ (aus den Jahren 1999/ 2000), die „Global Reporting Initiative“ (GRI von 1997) und die sog. „Äquator-Prinzipien“ (Equator Principles von 2003 bzw. 2006) für Banken. Alle diese Verhaltenskodexe werden anschließend vorgestellt. Außerdem werden weiter unten die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (2011) behandelt (siehe dazu 2.5.2.1).

Die EU-Kommission verzichtete bislang auf die Entwicklung eines eigenen Verhaltenskodex und verweist stattdessen auf die OECD-Leitlinien und die trilaterale Erklärung der ILO zu multinationalen Unternehmen und zur Sozialpolitik (2000).²⁷⁰ In jüngerer Zeit hat die EU ihre Position noch einmal in einer Stellungnahme der Kommission zu „A renewed EU strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility“ vom Okt. 2011 niedergelegt, in der sie wiederum auf die Bedeutung internationale CSR-Kodexe, u. a. der OECD-Leitsätze verweist.²⁷¹ 2014 wurde für große Betriebe (über 500 Beschäftigte) eine EU-Richtlinie zu den sogenannten CSR-Berichtspflichten (zur Offenlegung nicht-finanzieller Informationen: „EU-Richtlinie zur Erhöhung der Unternehmenstransparenz in Sozial- und Umweltbelangen“, sog. CSR-Richtlinie, s. u. 2.3.1.8) verabschiedet.²⁷² Diese sind jetzt zum Erstellen von Nachhaltigkeitsberichten verpflichtet, in denen sie über ökologische und soziale Aspekte ihres unternehmerischen Handelns Auskunft geben. In Deutschland ist diese Richtlinie mit Wirkung vom 1.1.2017 in nationales Recht überführt worden.

Die meisten großen transnationalen Konzerne haben sich inzwischen solche Verhaltenskodexe gegeben, die sich an die oben genannten Kodexe anlehnen, ebenso die Weltbank und viele andere Einrichtungen (z. B. haben ca. 80 Großbanken und Projektfinanzierer die Equator Principles übernommen, Näheres in 2.3.1.5). Auch der Internationale Gewerkschaftsdachverband (International Trade Union Confederation (ITUC)) hat einen Verhaltenskodex erlassen, den „Grundlagenkodex über Arbeitspraktiken“ (Basic Code of Labour Practice von 1997). Daneben gibt es weitere von privater Seite oder wirtschaftsorientierten Verbänden etc. entwickelte Selbstverpflichtungen zur Beachtung ökologischer und sozialer Belange,

270 Vgl. dazu das Grünbuch der Europäischen Kommission „Europäische Rahmenbedingungen für die soziale Verantwortung der Unternehmen“ vom Juli 2001, in dem die Debatte dazu zusammengefasst wurde (COM(2011) 681 final, Brüssel, 25.10.2011)

271 Kindermann 2015: 613 ff.

272 In den Berichten soll auch zur Problematik von Korruption und Bestechung Auskunft gegeben werden sowie eine Erklärung zur Achtung von Menschenrechten enthalten sein.

wie die des Business Charter der Internationalen Handelskammer (International Chamber of Commerce, ICC) von 1991 oder die des World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) von 1995, der zusammen mit der ICC das „Business Action for Sustainable Development Network“ gründete, welches auf die Verhandlungen der Weltkonferenz in Johannesburg 2002 Einfluss nahm (so Curbach 2009: 86, 90). Der WBCSD hat eine große Rolle bei der Entwicklung des Konzepts der Öko-Effizienz von Unternehmen gespielt, das bestimmte ökologische Ziele durch verringerten Einsatz von Ressourcen und weniger Abfall erreichen will (möglichst bei gleichzeitig steigendem Gewinn).

2.3.1.1 OECD-Leitsätze

In ihren Leitsätzen verpflichtet die OECD ihre Mitgliedsstaaten, den multinationalen Konzernen mit Sitz in ihrem Land Empfehlungen für verantwortungsvolles Handeln und eine nachhaltige Unternehmensführung zu geben, z. B. zum Verhältnis zwischen den Sozialpartnern, zu Umwelt, Verbraucherschutz und Korruptionsbekämpfung sowie zur Offenlegung von Informationen. Die Staaten, welche sie übernommen haben, sind völkerrechtlich verpflichtet, auf ihre Umsetzung zu achten. Für die Unternehmen sind sie daher nicht beliebig, auch wenn sie nicht rechtsverbindlich sind. Bei Beschwerden, Unternehmen würden gegen sie verstoßen, sollen die Regierungen darauf hinwirken, dass das betreffende Unternehmen sein Fehlverhalten korrigiert.

Bereits im Jahr 1976 verabschiedete die OECD Leitsätze über Arbeitsstandards in der „OECD-Erklärung über internationale Investitionen und multinationale Unternehmen“ (*OECD Guidelines for Multinational Enterprises*²⁷³), die in den Jahren 2000 und 2011 überarbeitet wurden. Die „OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen – Empfehlungen für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln in einem globalen Kontext“ von 2011²⁷⁴ stellen außerdem Maßstäbe für verantwortliches Handeln in der Lieferkette auf.

Die OECD-Leitlinien wurden allmählich zu einer wichtigen internationalen „Benchmark“ für Unternehmensverantwortung. Neben den ILO-Normen und dem Global Compact der UN stellen sie die wichtigsten internationalen Grundsätze für eine nachhaltige Unternehmensführung dar. Mehr als 40 Regierungen (unter ihnen alle 34 OECD-Staaten sowie Ägypten, Argentinien, Brasilien, Lettland, Litauen, Rumänien und Peru) bekennen sich inzwischen zu ihnen (Pries 2010: 256 ff.).

273 <https://mneguidelines.oecd.org/text/> (Abruf 15.3.2014).

274 Siehe „New OECD guidelines to protect human rights and social development“ 2011, www.oecd.org/corporate/mne/48808708.pdf (Abruf 5.2.2016).

Zur Umsetzung der Leitsätze müssen die Staaten nationale Kontaktstellen einrichten, die für Beschwerden von Personen oder Organisationen wegen Verstößen von Konzernen gegen sie zuständig sind. Diese prüfen die Vorwürfe und leiten bei Annahme der Beschwerde ein Vermittlungsverfahren ein. Sie haben informierende, beratende und erörternde Funktion und sollen vor allem ein Diskussionsforum für beteiligte Akteure zur Verfügung stellen, um zur Lösung von Problemen beizutragen. Da sie oft im Wirtschaftsministerium angesiedelt werden, können sich Interessenkonflikte ergeben.²⁷⁵ Bei Scheitern des Vermittlungsverfahrens veröffentlicht die Kontaktstelle eine entsprechende Erklärung und spricht Empfehlungen zur Anwendung der Leitsätze aus. Andere Sanktionsmechanismen hat sie nicht.

Die Verpflichtung der Regierungen, Kontaktstellen einzurichten, kann es Staaten erleichtern, die Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards durch die Unternehmen zu kontrollieren. So gibt es in den OECD-Leitlinien faktische Kombinationen von auf Verpflichtung und Freiwilligkeit setzenden Instrumenten (OECD 1999/2000: 14). Dabei können Synergien zwischen Freiwilligkeits- und Verpflichtungsansätzen entstehen (OECD 11/1999; 10/2000). NGOs klagen darüber, dass die nationalen Kontaktstellen ihre Arbeit nicht sorgfältig genug organisieren und Beschwerden nicht ernst genug nehmen. Die Länderberichte geben auch keine Übersicht darüber, gegen wie viele Unternehmen welche Art von Beschwerden erhoben wurden. Die Umsetzung der OECD-Leitsätze ist also noch unvollkommen, aber der Prozess der Durchführung der Beschwerdeverfahren hat sich in den letzten Jahren verbessert.²⁷⁶

Wegen dieses Beschwerdesystems stellen die Leitlinien auch für Gewerkschaften und NGO's ein prinzipiell interessantes Instrument dar. Sie waren auch an der Überarbeitung der Leitsätze Ende der 90'er Jahre beteiligt. Trotzdem gibt es relativ wenige solcher Beschwerden – angesichts geringer Effekte ist Gewerkschaften und NGOs der Aufwand wohl zu groß (Greven 2004: 153). Die ca. 250 Beschwerdefälle, die es von 2000 bis 2011 gegeben hat und von denen 178 zur Entscheidung angenommen und 156 abgeschlossen wurden²⁷⁷, wurden zum großen Teil von Gewerkschaften initiiert, aber auch von NGOs.

Derzeit sind die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen der wichtigste außergerichtliche Beschwerdemechanismus auf staatlicher Ebene, deren Beachtung

275 In Deutschland ist die Kontaktstelle im Bundesministerium für Wirtschaft (Referat für Auslandsinvestitionen) angesiedelt.

276 Zur Dokumentation der von Gewerkschaften und NGOs eingereichten Beschwerden vgl. Pries 2010: 258 sowie die Quellen in Pries 2010: 257 Anm. 163, 164 und 165, u. a. www.tuac.org/en/public/e-docs/00/00/01/70/document_doc.phtml. (Abruf 14.3.2017).

277 Siehe Näheres dazu im OECD-Bericht „OECD Guidelines for Multinational Enterprises, Report by the Chair of the 2011 Meeting of the National Contact Points“ 2011: 4; <http://www.oecd.org/dataoecd/31/56/49247209.pdf> (Abruf 14.3.2017).

allerdings bislang auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruht.²⁷⁸ Z. Zt. gibt es in der EU eine Auseinandersetzung darüber, wie diese Leitlinien in EU-Recht übersetzt werden sollen: Ob weiterhin durch freiwillige Zertifizierung der Unternehmen (so Kommission und Rat der EU) oder ob verpflichtende Maßnahmen vorgesehen werden sollen (so das EU-Parlament). Falls Unternehmen sich zu kooperieren weigern, stoßen die Verfahren der OECD an ihre Grenzen (Pries 2010: 255 ff.).

Die OECD-Leitlinien können vor dem Hintergrund ihrer Genese und Umsetzung auch als Muster einer entstehenden internationalen Kooperation – oder „transnationalen Governance“ – angesehen werden, bei der Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen sowie NGOs²⁷⁹ einbezogen sind, vor allem bei den jährlichen Berichten und Beratungen über die Leitsätze. Sie haben eine gewisse Bedeutung für den internationalen Umwelt- und Sozialschutz, dieser darf aber nicht überschätzt werden.

2.3.1.2 United Nations Global Compact

Ein weiteres Beispiel für einen Unternehmens-Verhaltenskodex ist der United Nations Global Compact aus dem Jahr 2000.²⁸⁰ Dies ist ein globaler Pakt zwischen UN und multinationalen Unternehmen, der von einer Vielzahl von weiteren transnational agierenden Unternehmen als Verhaltensrichtlinie ausgewählt wurde. Er umfasst 10 Prinzipien, die den bekannten grundlegenden Rechten bei der Arbeit (ILO-Kernarbeitsnormen) entsprechen und den Verzicht auf Zwangsarbeit und Kinderarbeit sowie auf Diskriminierung bei der Arbeit, das Recht auf gewerkschaftliche Organisation und kollektive Vertragsverhandlungen enthalten (Pries 2010: 195). Zusätzlich wird die Einhaltung der Menschenrechte gefordert sowie die Verpflichtung, sich zum Schutz der Umwelt einzusetzen.

Auf der Seite der UN beteiligen sich an dem Vertrag z. B. ILO, UNEP (Umweltprogramm der UN) und UNDP (Entwicklungsprogramm der UN). Z. Zt. sind ca. 15 000 Unternehmen, Wirtschafts- und Arbeitnehmerverbände, Forschungsein-

278 So ausdrücklich Nr. I der Leitsätze sowie OECD 2000: 17. Dort wird das Prinzip der Freiwilligkeit aller „Grundsätze und Maßstäbe“ betont.

279 Diese haben sich zum Teil im Netzwerk OECD-Watch zusammengeschlossen, siehe www.oecdwatch.org.

280 Siehe www.unglobalcompact.org, Curbach 2009: 103 ff. sowie die neueste Ausgabe von Global Compact International Yearbook 2015, abrufbar unter <https://www.yumpu.com/en/document/view/53273190/global-compact-international-yearbook-2015> (Abruf 6.2.2017).

richtungen, NGOs und Kommunen Mitglied des Global Compact²⁸¹, davon 270 in Deutschland und dabei 24 der 30 DAX-Konzerne (Stand 2015).

Auch der Global Compact folgt dem Prinzip der Freiwilligkeit. Rechenschaftspflicht, Prüfung und Beschwerdeverfahren waren zunächst nicht vorgesehen. Seit 2004 hat jedes Mitgliedsunternehmen aber eine „Kommunikation über den Fortschritt“ (Communication on Progress) zum Stand seiner Umsetzung zu präsentieren, d. h. es soll jährlich ein Bericht über Fortschritte und Probleme in der Entwicklung des Unternehmens vorgelegt werden.²⁸² Die Richtigkeit der Inhalte der abgegebenen Berichte wird aber nicht überprüft. Wenn ein Unternehmen zweimal die Vorlage eines Berichts versäumt, gilt seine Beteiligung am Global Compact als beendet. Seit 2005 wurden dementsprechend mehr als 3000 Unternehmen aus dem Global Compact ausgeschlossen, weil sie gegen diese Berichtspflicht verstoßen hatten.²⁸³

Im Global Compact geht es wegen seiner geringen Kontrollmechanismen weniger um die Verpflichtung zur Umsetzung bestimmter Standards (enforcement), sondern eher um Anreize (engagement mechanisms). Er wird daher zum Teil auch gar nicht als Verhaltenskodex i. e. S. gewertet, sondern als Lern- und Dialogforum (Grevén 2004: 157; zur Kritik und Einschätzung des Global Compact vgl. auch Brinkmann und Pies 2003). Er kann internationalen Umwelt- und Sozialschutz fördern, aber wegen geringer Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten nur in engen Grenzen, auf jeden Fall weniger als die OECD-Leitlinien mit ihren etwas weiter entwickelten Verfahren (Beschwerdeverfahren und nationale Kontaktstellen).

2.3.1.3 UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte

Schon 2003 hatte die UN-Unterkommission zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte „Normen zur Verantwortung transnationaler Konzerne und anderer Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte“ formuliert, die auf bereits existierenden UN-Konventionen und Erklärungen basierten und die dort enthaltenen Menschenrechte politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Art umfassten.²⁸⁴ Sie wurden wegen Widerstands aus der Wirtschaft damals nicht verabschiedeten, werden hier aber berücksichtigt, weil sie zeigen, wie

281 <https://www.unglobalcompact.org/languages/german/> (Abruf 14.3.2017) und <https://www.unglobalcompact.org/ParticipantsAndStakeholders/index.html> (Abruf 14.3.2017).

282 Beispiele solcher Berichte finden sich unter www.umweltdialog.de.

283 Siehe <http://www.unglobalcompact.org/news/188-02-09-2012> (Abruf 6.2.2017)

284 Die Normen sind abgedruckt im Dokument „Normen für die Verantwortlichkeit transnationaler Unternehmen ...“, U.N.Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2 (2003); vgl. auch den Kommentar zu diesen UN-Normen, U.N.Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/38/Rev.2 (2003).

wirksame Standards aussehen könnten und wie mächtige Interessen sie verhindern. Sie sind insofern bemerkenswert, als ihre Umsetzungsbestimmungen („Normen ...“ 15. ff.) über andere Normen – z. B. den UN Global Compact – hinausgingen. Norm 16. bestimmte: „Transnationale Unternehmen und andere Wirtschaftsunternehmen unterliegen bezüglich der Anwendung dieser Normen einer regelmäßigen Überwachung und Nachprüfung durch die Vereinten Nationen und andere bereits bestehende oder noch zu schaffende internationale und nationale Mechanismen.“ Betroffene sollten Beschwerdeverfahren in Gang setzen können und bei Feststellung von Verstößen gegen die Normen sind Entschädigungen der Opfer vorgesehen. Im Streitfall sollte eine Schlichtung erfolgen und bei deren Versagen sollten nationale Gerichte oder ein internationales Gericht entscheiden. Das sollte ihre rechtliche Wirkung sukzessive erhöhen.

Unternehmensverbände und Unternehmen hatten diese „Normen ...“ wohl vor allem mit Blick auf diese vorgesehenen Umsetzungsinstrumente (Sanktionen) massiv kritisiert, so die Internationale Handelskammer (International Chamber of Commerce, ICC), der internationale Arbeitgeberverband (International Organisation of Employers, IOE) und der United States Council for International Business (USCIB, vgl. Strohscheidt 2004: 56 f.)²⁸⁵ und dafür gesorgt, dass sie nicht verabschiedet wurden (Brühl und Nölke 2009: 156).

2011 hat der Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs zu Unternehmensverantwortung und Menschenrechten auf der Grundlage des von ihm entwickelten Referenzrahmens „Protect, Respect, Remedy“ (Schützen, Respektieren, Wiedergutmachen) in einem sozusagen neuen „Anlauf“ Leitlinien („*UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte*“) formuliert, durch welche die Verantwortung von Unternehmen für die Menschenrechte gestärkt werden und ein globaler Standard geschaffen werden soll, um negative Auswirkungen unternehmerischer Aktivitäten auf die Menschenrechte zu verhindern. Wegen ihrer engen Bezugnahme auf die Menschenrechte werden sie erst unten im Menschenrechts-Kapitel 2.5.2.1 näher behandelt.

2.3.1.4 Global Reporting Initiative (GRI)

Die sog. *Global Reporting Initiative (GRI)* stellt einen Leitfaden für die Nachhaltigkeits-Berichterstattung dar und ist damit auch ein Beispiel für einen unter-

285 Das USCIB erklärte, dieses Vorgehen sei unpraktikabel, unnötig und kontraproduktiv gegenüber Versuchen, freiwillige Unternehmensverantwortlichkeit („corporate responsibility“) zu fördern (Vgl. USCIB Corporate Responsibility Committee, 2003: Status report on the draft human rights code of conduct).

nehmerischen Verhaltenskodex.²⁸⁶ Er ist einer der weltweit am meisten genutzten betrieblichen Nachhaltigkeitsstandards und wird in Betrieben, Verwaltungen sowie Zivilorganisationen verwendet. 1997 wurde er von der Coalition of Environmentally Responsible Economies (CERES) zusammen mit dem Umweltprogramm UNEP der UN als Netzwerk-Organisation gegründet und hat einen internationalen Standard, Indikatoren und einen Leitfaden zur Nachhaltigkeits-Berichterstattung von Unternehmen und Organisationen zur Grundlage, der seit dem Jahr 2000 freiwillig eingesetzt werden kann und kontinuierlich weiterentwickelt wird.²⁸⁷ Inzwischen wird er von ca. 3000 Unternehmen weltweit (aus ca. 90 Ländern) bei der Berichterstattung verwendet. 93 % der 250 größten Konzerne der Welt nutzen ihn für ihre Nachhaltigkeits-Berichterstattung und als Leitlinie ihrer Maßnahmen. Die aktuelle GRI-Richtlinie (G4 Leitlinien zur Nachhaltigkeits-Berichterstattung aus dem Jahr 2013) will Unternehmen mit Hilfe einer Vielzahl von Indikatoren zum Bereich von Wirtschaft, Umwelt, Arbeitsbedingungen, Sozialem, Menschenrechten, Gesellschaft und Produktverantwortlichkeit eine Orientierung und einen Rahmen für diese Berichterstattung geben.²⁸⁸ Da die GRI-Richtlinie ein rein freiwilliges Instrument für Unternehmen und Organisationen darstellt und weitergehende Kontrollinstrumente fehlen, ist ihre Bedeutung für nachhaltige Entwicklung geringer als die der OECD-Leitlinien.

Im Jahr 2010 haben UN Global Compact und GRI ein Abkommen geschlossen mit dem sie ihre Arbeit aufeinander abstimmen wollen. GRI wird danach die 10 Prinzipien des UN Global Compact berücksichtigen und der UN Global Compact den GRI-Leitfaden zur Nachhaltigkeits-Berichterstattung.

2.3.1.5 Äquatorprinzipien

Die „Äquatorprinzipien“ (*Equator Principles, EPs*) sind ein freiwilliges Regelwerk von Banken aus dem Jahr 2003 (2006 und 2012 erneuert) zur Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards bei der Projektfinanzierung, die aber inzwischen auch

286 siehe dazu Curbach 2009: 95-98; Dingwerth und Pattberg 2007: 141 ff. und <https://www.globalreporting.org/information/about-gri/Pages/default.aspx> (Abruf 6.2.2017).

287 Daran sind viele Unternehmen und Investoren, Verbände, Gewerkschaften, Rating-Agenturen, Wirtschaftsprüfer, NGOs und Wissenschaftler beteiligt. Zu Organisation und Verfahren der Berichterstattung siehe Global Reporting Initiative, Sustainability Guidelines/Leitfaden der Nachhaltigkeitsberichterstattung (dt. Übersetzung), Amsterdam 2002: 23.

288 Siehe die Auflistung der Indikatoren in Pries 2010: 231 sowie Global Reporting Initiative, Sustainability Reporting Guidelines, Amsterdam 2000-2011: 25-39 und Global Reporting Initiative, G4 Leitlinien zur Nachhaltigkeits-Berichterstattung, Amsterdam 2013.

von anderen Finanzinstitutionen angewendet werden (den sog. Equator Principles Financial Institutions, EPFIs). Sie basieren u. a. auf den Umweltstandards der Weltbank (s. u. 2.3.4.2). Die Institutionen, die sich zu ihnen bekennen (etwa 80 Projektfinanzierer wie Banken, Versicherungen und Exportkreditagenturen aus 35 Ländern²⁸⁹), verpflichten sich, nur solche Projekte zu finanzieren, bei denen sich die Kreditnehmer ihrerseits zur Einhaltung der in den 10 Prinzipien enthaltenen Umwelt- und Sozialstandards verpflichten. Die Prinzipien sollen bei Investitionen von über 10 Mio. Euro gelten und einen Rahmen für das Management von sozialen und ökologischen Risiken bei der Projektfinanzierung bereitstellen. Die 10 Prinzipien stützen sich auf die Verhaltensrichtlinien zu ökologischer und sozialer Nachhaltigkeit der Weltbank und ihrer Tochter „*International Finance Corporation*“ (IFC), basieren außerdem auf den „*Environmental, Health and Safety Guidelines*“ (EHS Guidelines) der Weltbank-Gruppe und sind auch im Zusammenhang mit den Prinzipien der *United Nations Environment Programme Financial Initiative* (UNEP FI) zu sehen. Sie legen neben dem Schutz von Umwelt und sozialen Belangen u. a. einen Schwerpunkt auf die Rechte der von Projekten betroffenen einheimischen Bevölkerung, auf Konsultationen mit ihnen (einschließlich indigener Gruppen und lokaler NGOs), auf Transparenz und Offenheit sowie auf die Einführung eines Umwelt-Managementplans (UMP). Unabhängige Experten sollen die Sozial- und Umweltverträglichkeitsprüfung, den Umwelt-Managementplan und die Unterlagen zum Konsultationsprozess überprüfen und der kreditgebenden Bank darüber Bericht erstatten. Außerdem soll ein Beschwerdemechanismus eingerichtet werden.²⁹⁰

Die Übernahme der Äquatorprinzipien durch Finanzinstitutionen ist freiwillig. Aber nach ihrer Übernahme müssen sie einmal jährlich über ihre Umsetzung und Erfahrungen dabei Bericht erstatten. Im Jahr 2015 sollen mehr als 70 % der internationalen Projektfinanzierungen in sich entwickelnden Märkten diesen Prinzipien unterworfen worden sein.²⁹¹ Die häufige Anwendung der Equator Principles beruht u. a. darauf, dass ihre Beachtung – auch die Konsultationen mit Betroffenen und NGOs – aus Sicht der Banken den Vorteil hat, dass die Risiken von Projekten in Entwicklungsländern besser eingeschätzt werden und auch Image-Probleme so eher vermieden werden können.

289 www.equator-principles.com sowie Deutscher Bundestag 2013, BT-Drucksache, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/12629 v. 1.3.2013, S. 1: Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Überarbeitung und Einhaltung der Umwelt- und Sozialstandards der Weltbankgruppe.

290 Zu Details der 10 Prinzipien siehe <http://www.equator-principles.com> (Abruf 14.3.2017).

291 Siehe <http://www.equator-principles.com> (Abruf 4.1.2015).

Kritiker der Äquatorprinzipien verweisen darauf, dass sie zwar auf den Kriterien der Weltbank basieren, aber letztlich weniger weitreichend sind. Außerdem sind sie zwar einerseits ein international anerkannter Standard bei Projektfinanzierungen, aber sie werden in der Praxis oft zu wenig berücksichtigt und umgesetzt. Zudem gibt es große Spielräume bei ihrer Interpretation und Einhaltung. Ein Schwachpunkt für ihre Umsetzung ist z. B., dass „Nicht-Äquator-Banken“ die Projekte umsetzen, „Äquator-Banken“ zu spät mitwirken oder die Verpflichtungen aus den Prinzipien nicht ernst genug genommen werden. Daher finanzieren Banken weiterhin zum Teil hoch umstrittene Projekte. Außerdem wird kritisiert, dass die EPs nicht rechtlich verbindlich sind (Wörsdörfer 2013: 35 f.). Aus Sicht von NGOs ist ihre Implementation nicht ausreichend abgesichert, da sie zu wenig Angaben zur Überwachung ihrer Einhaltung, zur entsprechenden Qualifikation des Personals, zu Berichtspflichten etc. enthalten. Sie haben daher zwar eine gewisse Relevanz für die Berücksichtigung ökologisch-sozialer Kriterien bei Projekten, aber diese ist – wie bei den anderen CSR-Kodexen – recht begrenzt.

2.3.1.6 Standards für nachhaltiges ethisches Investment

Da auch Investoren zunehmend auf nachhaltige, soziale und ökologische Aspekte ihres Engagements achten, sind auch für diesen Bereich CSR-Erklärungen geschaffen worden. Die Bewegung für „*ethisches Investment*“ ist in der letzten Zeit so stark gewachsen, dass es sogar entsprechende Börsen-Indexe gibt (vgl. den Dow Jones Sustainability Index (DJSI), den britischen FTSE4Good Aktien-Index (entwickelt von Financial Times und London Stock Exchange)²⁹² oder das Sustainable Asset Management (SAM). Der Dow Jones Sustainability Index berücksichtigt als Investitionskriterien Anlagesicherheit und nachhaltige Bonität, z. B. menschenwürdige Arbeit (gemessen an den ILO-Kernarbeitsnormen) und Partizipation (Pries 2010: 224 f.). Auch in Deutschland hat sich in den letzten Jahren die Zahl der Instrumente für ethisches, soziales oder „grünes“ Investment erhöht. Außerdem ist eine Desinvestitions (divestment)-Bewegung entstanden, die sich um Abzug von Investments aus nicht nachhaltigen Geschäftsfeldern (vor allem aus solchen, die stark mit fossilen Brennstoffen verknüpft sind) bemüht. Relevante Teile von auch „institutionellen“ Vermögensanlagen achten inzwischen z. B. auf „carbonfreie“ Anlagen.

2.3.1.7 Ethical Trading Initiative (ETI)

Die in Großbritannien angesiedelte *Ethical Trading Initiative (ETI)* stellt einen Verhaltenskodex für den Bereich des Handels dar. Sie verpflichtet die Mitglieder

292 vgl. FTSE4Good Index Series, <http://www.ftse.com/products/indices/FTSE4Good>, Abruf 14.3.2017).

dieser Initiative, ihren CSR-Kodex an den Kernarbeitsnormen der ILO und der UN-Menschenrechtserklärung zu orientieren und hat zum Ziel, dafür zu sorgen, dass die Arbeitsbedingungen derer, die in Entwicklungs- und Schwellenländern für den britischen Markt produzieren, zumindest diesen ILO-Standards entsprechen. Sie besteht aus einem Zusammenschluss britischer Unternehmen der Konsumgüterbranche, von NGO's und Gewerkschaftsorganisationen und bemüht sich, die Umsetzung von Verhaltenskodexen der ETI-Mitgliedsunternehmen zu fördern und zu verbessern.²⁹³

Instrumente zur Erreichung der Ziele sind z. B. vergleichende Berichterstattungen über die Maßnahmen der Unternehmen und Hilfen zum Capacity Building für Gewerkschaftsvertreter in den Entwicklungsländern. Bei Konflikten stellt er Arbeitnehmern einen – vertraulichen – Beschwerdemechanismus zur Verfügung (Mürle 2006: 80). Das britische Entwicklungshilfeministerium unterstützt die ETI auch finanziell.

2.3.1.8 EU-CSR-Richtlinie

2014 verabschiedete die EU die sog. CSR Richtlinie (2014/95/EU) zur „Angabe nichtfinanzieller und die Diversität betreffender Informationen“. Danach sollen Unternehmen und Gesellschaften mit mehr als 500 Mitarbeitern²⁹⁴ eine CSR- bzw. Nachhaltigkeits-Berichterstattung vornehmen und darin ihre Strategien, Risiken und Ergebnisse in Bezug auf Umwelt-, Sozial- und Arbeitnehmerbelange, Achtung der Menschenrechte, Bekämpfung von Korruption und Bestechung sowie Diversität in den Leitungs- und Kontrollorganen offenlegen (dazu Kindermann 2015). Sie soll ab Januar 2017 in nationales Recht umgesetzt sein und in Kraft treten und erzeugt einen Transparenzdruck auch „nach unten“ hin zu kleineren Unternehmen, insbesondere im Hinblick auf die Lieferkette. Vor dem Hintergrund dieser Richtlinie hat sich die Zahl von Unternehmen, welche Nachhaltigkeitsberichte vorlegen, deutlich erhöht.

2.3.1.9 Fördern CSR-Kodexe wirksame nachhaltige Entwicklungen?

Die Einführung von CSR-Richtlinien kann sich durchaus positiv auf die Berücksichtigung ökologischer und sozialer Standards auswirken und die damit

293 Vgl. www.ethicaltrade.com (Abruf 6.2.2017) sowie Mürle 2006: 80.

294 Betroffen sind vor allem große kapitalmarktorientierte Unternehmen, Kreditinstitute und Versicherungsunternehmen, die im „öffentlichen Interesse“ stehen und neben der Zahl von mehr als 500 Mitarbeiter eine Bilanzsumme von 20 Mio. Euro oder Umsatzerlöse von 40 Mio. Euro und mehr haben.

verbundenen Managementstandards, Zertifizierungsinitiativen und Dialoge können dazu beitragen, dass globale Standards für Unternehmensverantwortung verbreitet und vereinheitlicht werden. Nachhaltigkeitsberichte könnten zusätzlich für mehr Transparenz im Hinblick auf betriebliche Probleme sorgen und Druck in Richtung Problemlösung verstärken. Sie können z. B. Ressourceneinsparungen oder Emissionsminderungen fördern oder einen Beitrag zur Verbesserung von Arbeitsbedingungen leisten. Der Verweis auf die Einhaltung von Standards kann außerdem das Image beteiligter Unternehmen sowie die Motivation der Beschäftigten verbessern.²⁹⁵

Aber es gibt auch viel Skepsis im Hinblick auf die Wirkungen von CSR-Kodexen, vor allem weil sie letztlich unverbindlich sind. In den entwickelten Industrieländern regeln sie zudem oft nichts, was wesentlich über das im nationalen Recht schon Festgelegte hinausgeht. In Entwicklungsregionen mit ihren im Vergleich mit westlichen Industrieländern oft schwachen Umwelt- und Sozialstandards scheinen diese Kodexe generell wegen mangelnder Umsetzung häufig wirkungslos zu sein (Curbach 2009: 246). Die Wirksamkeit und Bedeutung der CSR-Kodexe wird daher insgesamt recht kritisch gesehen. Probleme ergeben sich u. a. im Hinblick auf

- die Reichweite der Kodexe,
- ihren freiwilligen Charakter und ihre geringe Verbindlichkeit²⁹⁶,
- ihre Überwachung und fehlende Sanktionen (Greven 2004: 155).

Unternehmen nutzen, vor allem um Kosten zu sparen, von den vorhandenen CSR-Regelwerken eher die besonders „weichen“: Also eher den Global Compact als den OECD-Kodex, denn die OECD-Leitsätze sind etwas verbindlicher angelegt, als andere: Sie bieten immerhin Beschwerdemöglichkeit bei nationalen Kontaktstellen. Z. T. setzen sie auch mehr auf Benchmarking und „best practice“, anstatt nur Leitlinien zu empfehlen. Gewerkschaften und NGO's drängen zwar seit langem auf mehr rechtliche Verbindlichkeit der genutzten Leitlinien. Aber vor allem aufgrund des Widerstandes der Unternehmensverbände gibt es kaum

295 Die Tatsache, dass Unternehmen EPS (Environmental Policy Statement) veröffentlichen oder Umweltstandards implementieren und einhalten, kann auch die Registrierung in ethischen oder nachhaltigen Börsenindexen fördern (vgl. OECD 2003b: 6 ff.).

296 Soweit in Arbeitsverträgen für Beschäftigte – vor allem für Leitende Angestellte – die Einhaltung von CSR-Richtlinien verlangt wird, erhalten die darin enthaltenen Standards Bindungswirkung im Vertragsverhältnis von Unternehmen und Beschäftigten, d. h. das Unternehmen kann entsprechende Rechte gegenüber dem Beschäftigten geltend machen, ist selbst wegen des Grundsatzes der Freiwilligkeit aber nicht auf die Standards verpflichtet, vgl. Kocher 2010: 30.

Ansätze dazu.²⁹⁷ Wirtschaftsvertreter verhinderten sogar – wie erwähnt – das Entstehen der UN-„Normen zur Verantwortung transnationaler Konzerne und anderer Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte“ der Menschenrechts-Kommission, weil sie wirksamere Umsetzungsinstrumente vorsahen. Soweit den Verhaltenskodexen positive Effekte auf die Einhaltung von ökologischen und sozialen Standards zugeschrieben werden, sei das bislang – so die Kritik – „vor allem anekdotisch oder in Einzelstudien dokumentiert“ (Greven 2004: 161) und auf die wenigen positiven Beispiele von NGO-Einfluss begrenzt. Auf „dasselbe halbe Dutzend an erfolgreichen NGO-Kampagnen“ werde in Studien zum Thema immer wieder aufs Neue hingewiesen (Curbach 2009: 247). Besonders NGO's und Gewerkschaften sehen in den vorhandenen Leitlinien zur Corporate Social Responsibility vor allem wegen ihrer Freiwilligkeit und der fehlenden Überwachung der Verfahren meist nichts als „lip service“ oder „green washing“. Sie seien kein Ersatz für staatliche Regelungen (so Wick 2004: 249)²⁹⁸.

Zwar wird in neueren Verhaltenskodexen i. d. R. Bezug auf die ILO-Kernarbeitsnormen genommen (so auf das Verbot von Kinderarbeit und Zwangsarbeit, das Recht auf Vereinigungs- und Kollektivverhandlungsfreiheit sowie das Diskriminierungsverbot, so in den OECD-Guidelines und im UN Global Compact). Aber vieles bleibt dabei zu unverbindlich und vage, z. B. wird beim Schutz von Kindern das Mindestalter für zulässige Kinderarbeit nicht genannt. Ein Beispiel für solche Unbestimmtheit lautet etwa: „Das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung nach Maßgabe der jeweiligen staatlichen Regelungen wird beachtet.“ (nach Kocher 2010: 30 f.).

Konzerne in den Industrieländern unterlaufen oft auch die Wirksamkeit der CSR-Normen in der *Zulieferindustrie*: Zwar sollen ihre Zulieferer die CSR-Normen einhalten, aber zugleich soll der Preis ihrer Produkte niedrig bleiben und sie sollen hoch flexibel gute Qualität liefern. Die Zulieferer reagieren – auch angesichts unzureichenden (externen) Monitorings – mehr auf die Preis-, Zeit- und Qualitätsvorgaben ihrer Abnehmer als auf die Forderung, die Verhaltenskodexe einzuhalten. So können die sehr kurzen Lieferfristen für die Zulieferer zu übermäßigen Überstunden führen. Außerdem sind die Gewinnspannen oft so gering, dass Investitionen in Arbeits- und Sozialschutz nicht ohne Lohnkürzungen geleistet werden könnten. Zudem erleben Zulieferer immer wieder, dass ihre Abnehmer

297 Der deutsche „Runde Tisch Verhaltenskodizes“ verlangte ausdrücklich Freiwilligkeit der CSR-Leitlinien.

298 Sie bringen auch wichtigen Adressaten, wie den Menschen in Entwicklungsländern, oft nur wenig Hilfe. Selbst die Weltbank stellte dazu fest: „Despite widespread rhetoric, impact is still patchy; in practice, many companies' implementation (of CSR strategies) is shallow and fragmented“ vgl. <http://www.worldbank.org/en/search?q=csr%20impact> (Abruf 6.2.2017) sowie Christian Aid 2004: 8.

die Produktion aus ihren Unternehmen abziehen und in Länder mit niedrigerem Lohnniveau verlagern, obwohl sie die geforderten CSR-Normen einhalten. So verlegten viele internationale Konzerne der Textilindustrie ihre Aufträge inzwischen von China nach Vietnam und Bangladesch. Die Bilanz der vielen Bemühungen, durch die Einführung von CSR-Maßnahmen zu menschenwürdigen Arbeitsbedingungen in der Textilindustrie beizutragen, ist daher bescheiden (vgl. für Indonesien Schneeweiß 2012). Erfolge gibt es am ehesten in den Bereichen der (ausbeuterischen) Kinderarbeit sowie bei offensichtlichen Problemen bei der Arbeitssicherheit.

Zu den Instrumenten, welche die Umsetzung der Kodexe fördern können, gehören Monitoring und Nachhaltigkeitsberichte, Diskussionen über die Befolgung der Kodexe in den Konzernen (vor allem auf der Führungsebene), Unterzeichnung der Kodexe durch das Führungspersonal, Etablierung eines Warnsystems gegen Verstöße, Ernennung von Personal, das für ihre Einhaltung zuständig ist und Benutzung eines entsprechenden Manuals (in 20-30 % der Fälle vorhanden). Viel seltener enthalten die betrieblichen Kodexe nach einer Untersuchung der OECD die Möglichkeit von Strafen (in 15 % der Fälle), von Berichten an den Vorstand (15 %), Trainings zur Sicherung ihrer Befolgung (10 %), Abzeichnung durch Beschäftigte oder regelmäßige Überprüfungen durch das Management (5-7 %). Monitoring und Überwachung der Umsetzung der Kodexe gab es in etwa 1/3 der Fälle, sie erfolgte dann in der Regel intern. Soweit Kodexe in Zulieferbetrieben eingeführt wurden war allerdings in 23 % der Fälle ein unabhängiges externes Monitoring vorgesehen, sonst war es eher selten.²⁹⁹ Unternehmenseigene Implementationsinstrumente (dazu gehören der Aufbau eines betriebsinternen Monitoring sowie eines solchen für die Zulieferer, Schulung und Training von Personal) sind nicht ohne Bedeutung, aber sie reichen – so zeigen die Erfahrungen – nicht.

Soweit Nachhaltigkeitsberichte, welche die Einhaltung der CSR-Leitlinien durch die Unternehmen dokumentieren sollen, erstellt werden, können sie zur Transparenz des betrieblichen Geschehens und zu einer gewissen Selbstbindung der Unternehmensführung beitragen. Aber häufig ist ihre Qualität nicht befriedigend, weil sie überwiegend durch die Unternehmen selbst erstellt werden und keine unabhängige Bestätigung ihrer Richtigkeit erfolgt. So kann es gelegentlich sogar dazu kommen, dass Unternehmen bei ihrer Selbstdarstellung gegenüber Konsumenten oder anderen Kunden mit der Unterzeichnung eines Kodex und einer angeblichen entsprechenden Selbstverpflichtung Imagewerbung betreiben, ohne

299 OECD 2001b: 10 f. Diese – allerdings schon ältere – Studie stellte fest, dass nur bei 2 % der Unternehmenscodes ein externes Monitoring vorgesehen war, bei 30 % ein internes.

sich daran zu halten.³⁰⁰ Wenn ein externes Monitoring eingerichtet werden soll, ziehen Unternehmen Monitoring-Systeme, die durch kommerzielle Firmen, (sog. Auditfirmen und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften) angeboten werden, einem Monitoring durch NGOs vor. Aber manche Zertifizierungen, etwa nach dem FSC, erfolgen durch NGOs. Diesen wird dann aber gelegentlich eine zu große Nähe zu den Unternehmen vorgeworfen. Problematisch kann insbesondere sein, wenn externe Organisationen, welche Zertifizierungen, Monitoring und Kontrolle vornehmen, von Unternehmen selbst bezahlt werden und dadurch eine Geschäftsbeziehung zwischen Kontrolleur und Kontrolliertem entsteht.

Die Wirksamkeit der Kodexe wird auch dadurch beeinträchtigt, dass ihr Verhältnis zum nationalen Recht nicht geklärt ist bzw. dass sie eine Art Sonderrecht darstellen, das nicht von staatlichen Organen durchgesetzt wird. Die Unternehmen entscheiden selbst über entsprechende Maßnahmen. Anders als im Fall der „Internationalen Rahmenvereinbarungen“ (IRV/IFAs, siehe 2.2.2.1) oder anderer zwischen Unternehmen und Gewerkschaften ausgehandelter Standards gewähren die CSR-Kodexe den Betroffenen i. d. R. auch keine subjektiven Rechte (etwa Klagemöglichkeiten) auf ihre Durchsetzung. Die der Stärkung betrieblicher Gewerkschaftsvertretungen dienende ILO-Konvention 135, die zum Schutz der Rechte Beschäftigter beitragen soll, ist i. d. R. nicht Gegenstand der Verhaltenskodexe. Außerdem fehlen meistens ausreichende Transparenz und Publizität ihrer Umsetzung.

Nach Einschätzung der OECD (2001a: 14f.) dient die freiwillige Verpflichtung auf diese CSR-Kodices vor allem folgenden Zwecken: 1. Imageförderung – diese wird nach Erfahrungen von Unternehmen mit Boykottmaßnahmen als sehr wichtig angesehen – vgl. Shell und den schon oben erwähnten Brent-Spar-Fall (Kocher 2010: 33). Allerdings ist die Konsumentenmacht begrenzt und außerdem belohnen Konsumenten die Einhaltung hoher sozialer Standards nur begrenzt (Greven 2004: 160) 2. Vermeidung von Geschäftsrisiken, Rechtsverstößen und gerichtlichen Auseinandersetzungen. Die Übernahme solcher Kodexe kann u. U. auch die Risiken von Verbraucherschutzklagen verringern – das ist besonders in den USA wichtig – sowie von strafrechtlicher Verfolgung und von gerichtlichen Auseinandersetzungen. Außerdem ist die Position von Unternehmen, die belegen können, dass sie ihre Beschäftigten zur Berücksichtigung des Umweltrechts anhalten, in Umweltstrafverfahren besser.³⁰¹ 3. Steigerung der Identifikation der Mitarbeiter

300 Royal Institute 2004: 36 ff. Nike z. B. hätte nach einer vorgetragenen Kritik wegen Duldung von Menschenrechtsverletzungen gar nicht in den Global Compact aufgenommen werden dürfen; aber es gibt auch keine klar definierten Aufnahmekriterien (Greven 2004: 158).

301 Vgl. OECD 2001b: 18. mit Verweisen auf Fälle aus Australien, Kanada und den USA.

mit dem Unternehmen und Förderung ihrer Motivation und Moral durch Berücksichtigung ihrer Werte und Arbeitsethik. 4. Verbesserung des Verhältnisses von Unternehmen und Aktionären 5. Hilfe bei der Abwehr sonst drohender bindender rechtlicher Regulierungen und 6. Hilfe bei der Abwehr von Kritik und Druck durch zivile Interessengruppen (stakeholder).

Die CSR-Kodexe haben insbesondere wegen ihrer „Freiwilligkeit“ in den westlichen Industrieländern nur begrenzte Wirkungen. Das Europäische Parlament hat in dem Zusammenhang erklärt, es gebe „unzählige Beispiele dafür, dass der ausschließlich freiwillige Ansatz unangemessen ist und durch ergänzende legislative Maßnahmen verstärkt werden muss“ (Europäisches Parlament 2002: 21). In Großbritannien, wo solche Kodexe schon seit längerem existieren und größere Aufmerksamkeit gewonnen haben, haben im Jahr 2005 mehr als 300 Parlamentsabgeordnete gefordert, solche sozialen und ökologischen Pflichten im Unternehmensrecht zu verankern und sich für eine entsprechende Gesetzesvorlage ausgesprochen. Auch der Aktionsplan, der im Anschluss an den Weltgipfel in Johannesburg 2002 verabschiedet wurde, vertraute daher nicht auf das freiwillige Engagement von Unternehmen und drängte die Unterzeichner-Regierungen dazu, sich aktiv für nationale Regelungen für den Bereich „corporate responsibility and accountability“ einzusetzen.³⁰² Bisher blieb dies ohne merklichen Erfolg.

Wenn sich in Schwellen- und Entwicklungsländern – vor allem in Zulieferbetrieben (*Lieferkette*) – eine gewisse Wirkung der von Konzernen übernommenen Verhaltenskodexe feststellen lässt, beruht das oft darauf, dass damit der oben angesprochene Imagegewinn und eine Stärkung der Marktposition der „Mutterbetriebe“ in den Industrieländern erzielt und „naming and shaming“ und evt. Käuferboykotte vermieden werden sollen. Weitere Ursachen können sein, dass im Zusammenhang mit Umwelt- oder Arbeitsunfällen Rechtsstreitigkeiten entstanden sind, die das Unternehmensverhalten diskreditieren oder dass die jeweiligen Betroffenen oder die Öffentlichkeit ausreichenden Druck auf die Unternehmen zu formulieren vermögen, sodass diese vorhandene Kodexe ernster nehmen. Bekannte Beispiele hierfür sind Proteste gegen Unternehmen aus der Textil- und Sportartikelbranche, die – wie Nike – durch kritische Veröffentlichungen von NGOs zu Beschäftigungsbedingungen bei ihren Zulieferern in der Öffentlichkeit

302 Vgl. Key commitments, targets and timetables from the Johannesburg Plan of Implementation: Corporate Responsibility, Johannesburg, Sept. 2002. Die Umweltorganisation „Friends of the Earth International“ (FOEI), die aus 70 NGO's in Industrie- und sich entwickelnden Ländern besteht, führte während des Weltgipfels in Johannesburg eine Kampagne durch, in der sie sich für ein effektives, rechtlich bindendes internationales Regelwerk aussprach, um die Verantwortlichkeit von Unternehmen zu gewährleisten (Royal Institute 2004: 18, 53 ff.).

und bei ihren Konsumenten an Ansehen zu verlieren drohten.³⁰³ Allerdings setzt dies voraus, dass ein Unternehmen von NGOs und Verbrauchern auch unter Druck gesetzt werden kann. Denn die Konsumentenmacht ist begrenzt. NGOs können beim Aufbau öffentlichen Drucks eine wichtige Rolle spielen, gelten aber allein als zu schwach (Curbach 2009: 247), sie brauchen das Bündnis mit den Konsumenten.

Manche Kunden beziehen bei ihren Kaufentscheidungen soziale und ökologische Kriterien mit ein. Entsprechendes bekundeten bei Befragungen 20 % der Befragten in Großbritannien (Christian Aid 2004: 10). Neuere Untersuchungen zum Umweltbewusstsein beim alltäglichen Konsum, im Bereich der Mobilität und Ernährung kommen in Deutschland zu ähnlichen Werten (Umweltbundesamt 2013 und 2015). Shell wurde nach dem PR-Desaster um die Bohr-Insel Brent Spar und nach den Unruhen um seine Ölförder-Aktivitäten im Niger-Delta (in deren Zusammenhang der weltweit anerkannte Schriftsteller und Kritiker von Shell und nigerianischer Regierung, Ken Saro Wiwa durch die Regierung von Nigeria zum Tode verurteilt und hingerichtet wurde) zu einem der wichtigsten Befürworter von CSR-Erklärungen, was in konkreten Problemfeldern gravierende Widersprüche zwischen Anspruch und tatsächlicher Unternehmenspolitik allerdings nicht ausschließt (vgl. die schon zitierte Studie von Christian Aid 2004). Mehr als 10 Jahre später hat sich die Situation in Nigeria immer noch nicht grundlegend gebessert.³⁰⁴ Bekannte Beispiele für die zunehmende Macht der Kunden stellen die Reaktionen von Nike auf das Bekanntwerden von Kinderarbeit in der Schuh- und Sweatshirtproduktion oder von Chiquita auf die Diskussion um ausbeuterische Arbeitsverhältnisse bei Bananenarbeitern dar.

Viele Konzerne halten sich nur an ausgewählte Teile des von ihnen unterzeichneten Kodex, vor allem an das Verbot von Kinderarbeit, beschränken sich also auf das aus Image-Gründen unbedingt Notwendige. Gewerkschaften und NGO's aus Schwellenländern und sich entwickelnden Ländern haben gezeigt, dass solche Ko-

303 Das gilt nach verschiedenen großen Unglücken in Textilfabriken in Entwicklungsregionen auch für Abnehmer in Europa, wie C+A, H+M etc.

304 Im Ogoniland im Süden Nigerias kommt es seit Jahrzehnten immer wieder zu zum Teil großflächigen Verschmutzungen des Landes mit Öl, das aus undichten Anlagen und Leitungen austritt (gelegentlich auch als Resultat von Versuchen, Öl illegal aus den Leitungen abzapfen). Die UNEP hatte diesen Sachverhalt im Jahr 2011 untersucht und zur Säuberung des betroffenen Landstrichs die Einrichtung eines Fonds mit einem Startkapital von 1 Milliarde US-Dollar – getragen von der nigerianischen Regierung und den Ölkonzernen – vorgeschlagen. Aber bisher ist wenig geschehen. Ähnlich verhält es sich im Fall eines außergerichtlichen Vergleichs zwischen Shell und einer in den Jahren 2008 und 2009 besonders schwer verschmutzten Gemeinde (Bodo in Südnigeria): Shell gab die Schuld am Austritt des Öls aus seinen Anlagen zu und sagte Schadenerstatz in Höhe von 288 Millionen Euro zu, aber bis 2016 war erst eine teilweise Zahlung erfolgt.

dexe oft nicht einmal die Einhaltung nationalen Rechts sichern können.³⁰⁵ Größer sind die Wirkungen, wenn NGOs oder Arbeitnehmer und ihre Gewerkschaften an Entwicklung, Umsetzung und Überwachung der Kodexe beteiligt werden.

CSR-Kodexe entfalten dann größere Wirksamkeit, wenn *Staat und Politik* einen gewissen Einfluss auf die Rahmenbedingungen ihrer Einführung und Umsetzung nehmen. Die OECD kommt in einem Bericht zu freiwilligen Umwelt-Initiativen und Selbstverpflichtungserklärungen zur CSR in OECD-Ländern zum Ergebnis, dass „in most cases, factors other than the given voluntary approach seem to explain the major part of any environmental improvement that has taken place“.³⁰⁶ Angesichts der auch nach vielen Jahrzehnten freiwilliger Selbstverpflichtungen der Wirtschaft immer noch unzureichenden Berücksichtigung sozialer und ökologischer Belange durch multinationale Unternehmen entsteht ein zunehmender Bedarf, verbindlichere Regelungen für das Handeln internationaler Konzerne zu treffen. Die ab 2017 geltende EU-CSR-Richtlinie hat daher zumindest zum Ziel, die Transparenz betrieblicher Prozesse durch die Verpflichtung zur Erstellung von CSR- oder Nachhaltigkeitsberichten zu erhöhen, macht CSR-Leitlinien damit aber nicht direkt verbindlicher. Immerhin hat sich die Zahl von Unternehmen, welche Nachhaltigkeitsberichte vorlegen, bereits deutlich erhöht.

Regierungen könnten, um die Wirksamkeit von CSR-Kodexen zu erhöhen, Einfluss auf die Einführung von Verhaltensstandards nehmen. Das geschieht auf verschiedene Weise, z. B. indem sie 1. entsprechende Unternehmensaktivitäten steuerlich fördern,³⁰⁷ 2. rechtliche oder sonstige regulatorische Anreize zu ihrem Erlass geben und Unternehmen so veranlassen, durch entsprechende intern geltende Verhaltens-Leitsätze das Risiko von Rechtsverstößen zu verringern. Falls trotzdem Verstöße zu verzeichnen sind, kann der unternehmerische Schaden begrenzt werden, wenn dann überzeugend geltend gemacht wird, dass der Verstoß von nachgeordneten Stellen zu verantworten ist und damit aus Sicht des Unternehmens kein Vorsatz, sondern nur Fahrlässigkeit vorliegt (die Leitlinien stehen dann „im Schatten“ des normalen Rechts“, erhalten dadurch eine gewisse Wirksamkeit) oder 3. sonstige Förderung oder Anreize geben. In der Vergangenheit haben einige Regierungen zur Lösung bestimmter Probleme kooperative Lösungen mit Unternehmen vereinbart, in deren Rahmen auch auf solche Verhaltenskodexe zurückgegriffen wurde. Gelegentlich unterstützen Regierungen NGO's, welche die Aktivitäten von Unter-

305 Vgl. die Negativ-Beispiele in Christian Aid 2004 zu Shell, BAT und Coca Cola sowie Köhnen 2003: 12 mit weiteren Quellen.

306 OECD, Voluntary Approaches for Environmental Policy: Effectiveness, Efficiency and Usage in Policy Mixes, OECD, Paris 2003a: 62.

307 Z. B. durch Präferenzen bei Exportkrediten.

nehmen beobachten und kontrollieren, durch steuerliche Erleichterungen (etwa bei Spenden, wie in Deutschland, soweit sie als gemeinnützig gelten).

Manche Staaten haben Erlass bzw. Einhaltung solcher CSR-Kodexe durch Verschärfungen des Umweltstrafrechts zu fördern versucht oder belohnen – wie einige OECD-Staaten – entsprechende Aktivitäten durch Steueranreize. Einige Regierungen waren auch bei der Entwicklung von Management- und Berichtsstandards beteiligt, etwa durch Information, technische Hilfen und Expertenrat bei der Entwicklung der ISO-14000-Serie. Regierungen haben sogar das Entstehen von Initiativen gefördert (so die britische Regierung die Ethical Trading Initiative und die US-amerikanische die „No Sweat“ Initiative gegen Ausbeutung von TextilarbeiterInnen in den USA) z. B. durch Schaffung von Info-Diensten zur Förderung von „best-practice“-Beispielen. Umweltstörfälle, Arbeitsunfälle und entsprechende Klagen (auf Schadensersatz) erhöhen den Druck, solche Kodexe zu übernehmen und zu beachten.

Insgesamt lässt sich heute sagen, dass Standards zur CSR nicht ganz ohne Bedeutung für nachhaltige Entwicklungen sind (so auch Fischer-Lescano und Möller 2012: 76 ff.). Sie sind ein *Weg in die richtige Richtung*. Aus welchen Gründen auch immer – aus PR-Gründen, als Reaktion auf Erwartung von Kunden oder Anlegern bzw. auf Kampagnen von NGO's, um staatliche Regulierungen abzuwehren, den unternehmerischen Schaden durch Verstöße gegen Umweltnormen zu vermeiden oder weil die Existenz von Verhaltenskodexen allgemein den Legitimationsdruck erhöht – es lässt sich beobachten dass viele Konzerne sich an bestimmte Elemente der von ihnen unterzeichneten Erklärungen zur CSR halten, z. B. an das Verbot von Kinderarbeit und ähnliche Kernarbeitsnormen oder an Leitlinien zum Umgang mit gefährlichen Chemikalien bei der Produktion sowie zum ressourcenschonenden Umgang mit der Natur. Häufig gibt es dabei win-win-Situationen für Konzerne und Gesellschaft. Aber Unternehmen akzeptieren oft auch nur das unbedingt Notwendige, das sie z. B. aus Image-Gründen nicht vernachlässigen dürfen. Vor allem in der Lieferkette der internationalen Konzerne bzw. in Entwicklungsregionen werden solche Kodexe noch viel zu wenig beachtet.

Die Bedeutung von CSR-Kodexen darf also nicht ignoriert, aber auch nicht überschätzt werden. Sie haben (noch) zu wenig Wirkung (vgl. die Zusammenstellung von Kritikpunkten bei Curbach 2009: 247-252). Die bekannt gewordenen Skandale sind sozusagen nur die „Spitze des Eisbergs“, denen unzählige unaufgedeckte Probleme im Umwelt- und Sozialbereich gegenüberstehen. Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Deloitte stellte in einer Untersuchung von 55 deutschen und internationalen Großunternehmen der Konsumindustrie und des Handels zur Corporate Responsibility in der Wertschöpfungskette kritisch fest: „Da ist zum einen die Welt der Hochglanzberichterstattung, die durch beeindruckende Darstellung der

eigenen Nachhaltigkeitspolitik und -erfolge den Eindruck erweckt: Alles ist gut. Es werden Zahlen und Fakten geliefert, die aber leider der näheren und konkreten Nachfrage nicht standhalten... Dieser Eindruck wird untermauert durch den sehr starken Einfluss von Public-Relations-Abteilungen bei der „Implementierung“ von CSR-Strategien. ... Und dann ist da die Welt der Nahrungsmittelskandale, der Kinderarbeitsskandale, der fehlenden externen Audits und Deklarationsunterlassungen....³⁰⁸ Hinzu kommen Giftstofffunde im Boden, Wasser oder der Luft in der Umgebung mancher Unternehmen und vieles Anderes (zur Debatte auch Nährlich 2008 und Curbach 2009: 246 ff.). Das Ergebnis einer Untersuchung der britischen Beratungsagentur „Sustainability“, die diese im Auftrag von UN Global Compact durchführte, lautete daher: Die Corporate Social Responsibility ist in der Krise. Diese Aussage stammt aus dem Jahr 2004, ist aber heute noch gültig. Einzelne Firmen agierten zwar verantwortungsvoll, seien aber bei ihren Aktivitäten zu isoliert und hätten zuwenig Bezug zum globalen, nationalen oder regionalen politischen Rahmen. Solche Firmen müssten Allianzen mit Regierungen, anderen Unternehmen und Organisationen der Zivilgesellschaft eingehen, damit CSR-Normen in der Gesellschaft etwas bewirken können (Sustainability 2004). Der Bericht fordert stärkere politische und Regierungsaktivitäten, aber auch mehr Einsatz von Unternehmen für CSR-Normen und mehr Zusammenarbeit mit NGOs. In einer Presseerklärung fasste „Sustainability“ ihre Ergebnisse zur CSR mit dem Satz zusammen: Es ist Zeit für einen Wandel. Dem kann sich diese Arbeit nur anschließen.

2.3.2 ISO-Normen und internationaler Umwelt- und Sozialschutz

ISO-Normen beziehen sich auf technische Normierungen, aber auch auf Managementfragen und teilweise auch auf Umweltschutz und soziale Belange. ISO-Normen werden von der Internationalen Organisation für Normung (International Organization for Standardization, ISO) publiziert. Diese hat vor allem die Verringerung oder Beseitigung technischer Handelshemmnisse zum Ziel und besteht aus einer Vielzahl (staatlicher oder privat organisierter) nationaler Standardisierungsorganisationen und ist daher eine quasi-staatliche internationale Organisation.³⁰⁹ Hier soll auf die ISO-Normen mit Bezug zu Umweltschutz und soziale Angelegenheiten eingegangen

308 Deloitte, Corporate Social Responsibility, Verankert in der Wertschöpfungskette, München 2009: 20.

309 Sie erstellt internationale Normen für praktisch alle Wirtschaftsbereiche (mit Ausnahme von Elektrik und Elektronik). Die Normen sollen dafür sorgen, dass Produkte und

werden. Sie haben eine gewisse Ähnlichkeit mit den CSR-Verhaltenskodexen, ihre Übernahme durch Unternehmen erfolgt ebenfalls freiwillig.

ISO-Norm Social Accountability 8000 (ISO SA8000)

Der SA8000 Standard ist ein Management System und ein – freiwilliger – sozialer Zertifizierungs-Standard zu Arbeitsbedingungen, „decent workplaces“ (menschenwürdigen Arbeitsplätze) und Mindeststandards in internationalen Konzernen und Produktionsstätten, der sich an den global angewendeten Sozialstandards orientiert und auch Überprüfungsgesellschaften akkreditiert.³¹⁰ Der SA8000 Standard wurde 1997 von der „Social Accountability International (SAI, einer US-Amerikanischen NGO³¹¹) unter Beteiligung von anderen NGO's, Wirtschaftsvertretern und Wissenschaft entwickelt. Die SAI ist eine Organisation, die sich die Verbesserung von Arbeitsplätzen durch Entwicklung und Implementierung von Standards zur sozialen Verantwortung zum Ziel gesetzt hat. Sie soll unterschiedliche Interessengruppen berücksichtigen, konsensorientiert arbeiten, ILO- und UN-Übereinkommen zur Basis haben und Unternehmen bei der Auditierung sozialer Standards sowie bei der Verbesserung sozialer Belange in der Zulieferkette unterstützen.³¹²

Die grundlegenden Anforderungen des SA8000 Standards sind aus der internationalen Menschenrechtskonvention abgeleitet. Er bezieht sich auf 16 ILO-Konventionen sowie die Kernarbeitsnormen und setzt sich für die Umsetzung der ILO- und UN-Normen gegen Kinderarbeit, Zwangsarbeit, für Vereinigungsfreiheit und das Recht auf kollektives Verhandeln, für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, gegen Diskriminierung sowie für angemessene Arbeitszeiten und Entlohnung ein (Pries 2010: 226). Unternehmen können den SA 8000 auch in der Lieferkette einführen. Gegenüber Unternehmen oder Prüforganismen gibt es ein Beschwerderecht (Mürle 2006: 78).

Bislang haben sich einige tausend Unternehmen bei der SAI nach SA 8000 zertifizieren lassen (Pries 2010: 226).³¹³ Betriebe, die den SA8000 Standard ak-

Dienstleistungen sicher, verlässlich und von guter Qualität sind. Im Jahr 2013 waren 165 Länder Mitglied der ISO (darunter das Deutsche Institut für Normung, DIN).

310 vgl. www.sa8000.org, Näheres bei Fonari 2004b sowie Curbach 2009: 93 ff.

311 www.sai-intl.org.

312 Ein weiterer Standard zur Förderung unternehmerischer Verantwortung und nachhaltiger Entwicklung ist der AA1000 Standard. Auch hier gibt es eine Reihe von speziellen Standards, so den AA1000 AccountAbility Principles Standard (AA1000APS), den AA1000 Assurance Standard (AA1000AS) und den AA1000 Stakeholder Engagement Standard (AA1000SES).

313 Akkreditierte Zertifizierer sind z. TÜV, Bureau veritas, DQS, Societe Generale de Surveillance oder Det Norske Veritas.

zeptieren, werden von unabhängigen Gutachtern auf seine Einhaltung überprüft – allerdings nicht im Hinblick auf ihre Lieferkette. Ratingagenturen verlangen oft, dass Unternehmen den SA8000 berücksichtigen, wenn sie in Nachhaltigkeitsfonds aufgenommen werden wollen (a. a. O.). Bei Verletzung des SA8000 Standards kann gegen das Unternehmen Beschwerde erhoben werden (Mürle 2006: 78).

ISO 9000

Weitere private Normierungen, die zur nachhaltigen Unternehmensführung beitragen sollen, stellen die Standards nach ISO 9000 ff. dar. Die Norm ISO 9000 und die damit verbundenen Normen 9001, 9004 und 19011, die zusammen mit ISO 9000 auch als sog. ISO-9000-Familie bezeichnet werden, stellen Standards für gute (und nachhaltige) Qualitätsmanagement-Praktiken dar. Sie enthalten Anforderungen an die Managementsysteme von Unternehmen, die das Funktionieren ihrer Organisation verbessern und so zur Verbesserung ihrer Leistungen führen sollen. So soll insgesamt das Vertrauen in die Organisation gefördert werden, Produkte bereitzuhalten, welche die Bedürfnisse und Erwartungen der Kunden erfüllen.³¹⁴ ISO 19011 gibt eine Anleitung für die Auditierung von Qualitäts- und Umweltmanagementsystemen.

ISO 14000 ff.

Neben den allgemeinen ISO-Qualitäts-Managementstandards gibt es mit der ISO 14000-„Familie“ auch solche speziell zum Umwelt-Management (environmental management system, EMS). ISO 14000 enthält die Grundlagen, ISO 14001: 2015 eine Benutzungsanleitung und ISO 14010 eine Richtlinie für Auditierung etc.³¹⁵

Der Standard ISO 14000 und seine Unterstandards sollen die Modalitäten von Umweltmanagementsystemen regeln, wozu z. B. neben der Einhaltung von Um-

314 So International Organization for Standardization (ISO), Selection and use of the ISO 9000 family of standards, Genf 2009: 2. ISO 9001: 2008 enthält einen Satz standardisierter Erfordernisse für ein Qualitätsmanagementsystem („quality management system“), ISO 9004 einen Leitfaden für ein sog. ganzheitliches Qualitätsmanagement (Total-Quality-Management, TQM), das eine weitere Reichweite als das nach 9001 hat und auch alle Betroffenen wie Beschäftigte, Eigentümer, Lieferanten, Geschäftspartner und die Gesellschaft generell einbezieht. Der Nachweis der Einführung der Qualitätsstandards erfolgt durch eine Zertifizierung, die durch Zertifizierungsstellen erfolgt – in Deutschland ist dies u. a. die Deutsche Gesellschaft zur Zertifizierung von Managementsystemen (DQS).

315 Vgl. den Überblick über die Gesamtheit dieser ISO-Standards in: ISO – International Organization for Standardization, Environmental Management, The ISO 14000 family of International Standards, Genf 2009: 6 ff.

weltnormen auch Umweltberichte und eine unabhängige Überprüfung gehören. Inhaltliche Umweltregeln enthält ISO 14000 nicht, sondern nur Managementregeln und eine Art prozeduraler Regeln, die eine Organisation befähigen sollen, die Umweltauswirkungen ihrer Aktivitäten, Produkte oder Dienste zu erkennen (z. B. durch Stoffstromanalysen) und zu kontrollieren, ihre Umweltwirkung kontinuierlich zu verbessern und eine „systematische Herangehensweise“ für die Regelung umweltbezogener Ziele zu erreichen.³¹⁶

ISO 26000

Die ISO-Norm 26000 stellt einen Leitfaden für den Bereich der sozialen Verantwortung (social responsibility) bereit. Sie soll allen privaten und öffentlichen Organisationen hierfür eine harmonisierte, global relevante Anleitung geben, die auf einem internationalen Konsens unter Experten beruht, welche die wichtigsten Betroffenen-Gruppen repräsentieren und so die Implementation von best practice im Bereich sozialer Verantwortung weltweit ermöglichen soll.³¹⁷

Fördern ISO-Normen nachhaltige Entwicklungen?

Die Zertifizierung von ISO-Normen kann Unternehmen Imagegewinn verschaffen und ist wesentlicher Anreiz, sich z. B. ein solches Umweltmanagementsystem zuzulegen. Aber weil sie wie die anderen Standards zur Corporate Social Responsibility nicht verbindlich sind, ist ihre faktische Bedeutung für nachhaltige Entwicklungen begrenzt. Andererseits können sie doch einen Anreiz für nachhaltige unternehmerische Entwicklungen geben, weil es eine gewisse Überprüfung ihrer Einhaltung gibt (z. B. durch eine entsprechende Berichterstattung) und damit auch die Möglichkeit, dass ihre Nicht-Einhaltung in der Öffentlichkeit bekannt und skandalisiert wird. Sie sind ein Mosaiksteinchen im Zusammenhang der vielfältigen Bemühungen um nachhaltige Entwicklungen.

316 ISO 14064 bezieht sich auf die Emission von Treibhausgasen bzw. ihre Reduktion, ISO 14067 auf den ökologischen Fußabdruck von Produkten (dazu auch ISO – International Organization for Standardization, GHG schemes addressing climate change – How ISO standards help, Genf 2010-12).

317 Zu Details siehe ISO, ISO 26000 – Social Responsibility, ISO 26000 project overview, Genf 2010: 3 sowie Curbach 2009: 105 ff. Weitere internationale Standardisierungen sollen für Nahrungssicherheit (food security – ISO 22000), für die Sicherheit der Lieferantenkette („supply chaine security“ – ISO 28000) oder für Informationssicherheit (information security – ISO/IEC 27001 sorgen.

2.3.3 Internationale Handelsliberalisierung und Umwelt- und Sozialschutz

2.3.3.1 Umwelt- und Sozialschutz in der WTO-Rechtsordnung

Ziel der WTO ist es, zur Liberalisierung des Welthandels beizutragen. Sie nimmt daher zunächst keinen Bezug auf ökologische und soziale Problemstellungen, die mit den gehandelten Produkten in Zusammenhang stehen. Umwelt- und Sozialstandards werden erst interessant, wenn sie evt. als sog. „Handelshemmnisse“ in Erscheinung treten, etwa weil der Handel bestimmter Güter eingeschränkt werden soll, weil sie unter Verletzung solcher Standards hergestellt wurden. Dann kann es zu Kollisionen zwischen WTO-Normen und diesen Standards kommen.

Wenn geltend gemacht wird, dass international gehandelte Güter oder ihr Produktionsprozess bestimmten ökologischen und sozialen Anforderungen (und entsprechenden Normen) im Importland entsprechen müssen, so könnte dies als unzulässiges Handelshemmniss und Verstoß gegen die WTO-Regeln gewertet werden. Handelsnormen könnten dann die Bedeutung von Umwelt- und Sozialstandards einschränken. Hier soll daher, nach einer Darstellung von Bedeutung, Organisation und Instrumenten der WTO, herausgearbeitet werden, wieweit ihre Normen nachhaltige Entwicklungen bzw. die Umsetzung von Umwelt- und Sozialstandards fördern oder behindern und wie evt. Kollisionen gelöst werden.

Die WTO ist keine UNO-Organisation; sie hat 2017 164 Länder als Mitglieder, darunter seit 2001 auch China und seit 2012 Russland. Als Instrument zur Regelung des Welthandels und seiner weiteren Liberalisierung ist sie immer noch von herausragender Bedeutung, obwohl ihr weiterer Ausbau vor dem Hintergrund von massiven ökonomischen und sozialen Interessengegensätzen zwischen westlichen Industrieländern und Entwicklungs- bzw. Schwellenländern und z. T. auch wegen massiver öffentlicher Proteste gegen Auswirkungen ihres Handelns in den letzten Jahren ins Stocken gekommen ist. Teile der Wirtschaft und wirtschaftsliberal orientierte Autoren sehen im Freihandel, den die WTO u. a. durch Maßnahmen zur Marktöffnung und Deregulierung fördern soll, generell ein Mittel zur allgemeinen Wohlstandsmehrung durch Steigerung wirtschaftlichen Wachstums und damit auch ein Instrument, das nachhaltige Entwicklungen befördert. Andere Akteure wie Gewerkschaften und an nachhaltiger Entwicklung orientierte NGOs stellen dagegen die mit einem globalem Freihandel verbundenen Probleme heraus.³¹⁸ Das

318 Siehe als Beispiel die Bilanz zu den Folgen des Freihandels auf die Arbeitnehmer im Textilsektor 10 Jahre nach Aufhebung des Welttextilabkommens mit seinen Regulierungen in Ferenschild und Schniewind 2016. Viele sahen bzw. sehen die WTO wegen der vielen Probleme und der unzureichenden nachhaltigen, ökologisch-sozialen

Orientierung in einer Krise. Bereits 1999 (Seattle) scheiterten die Verhandlungen der Ministerkonferenz, begleitet von massiven Protesten und Demonstrationen von Globalisierungskritikern gegen die vielen mit der WTO-Liberalisierung verbundenen Probleme z. B. für schwächere Länder oder den Umweltschutz. Auch die folgenden Ministerkonferenzen in Doha (2001) und Cancun (2003) erreichten ihre Ziele nicht, weil sie auf Widerstand zahlreicher Entwicklungs- und Schwellenländer (der G 21) stießen, die ihre sozialen, ökologischen und ökonomischen Interessen durch EU und USA nicht genügend berücksichtigt fanden, sondern durch verstärkten Freihandel eine Öffnung ihrer Märkte für Produkte der Industrieländer und eine Schwächung bzw. Zerstörung ihrer einheimischen Märkte fürchten. – Es gibt immer wieder Auseinandersetzungen darüber, welche Bereiche von Regelungen der WTO erfasst werden sollen. Streitigkeiten gibt es in der aktuellen sog. Doha-Runde z. B. um den für Entwicklungs- und Schwellenländer wichtigen Agrarmarkt und den Textilmarkt. Aus ihrer Sicht sollte der Agrarprotektionismus der westlichen Industrieländer weiter abgebaut werden und ihnen der Zugang zu den Märkten der Industrieländer vor allem für ihre Agrar-, aber auch Produkte ihrer verarbeitenden Industrie (vor allem der Textilbranche) erleichtert werden, wogegen sich die Industrieländer immer noch in erheblichem Maße sperren. Zugleich wünschen sich Entwicklungsländer bei der Öffnung der Märkte für bestimmte Branchen ihrer Wirtschaft Schutzklauseln oder auch Regeln zur Vorzugs- und Sonderbehandlung (dazu Kotte 2010: 21). Lösungen all dieser Fragen sind schwierig. Auf jeden Fall wird deutlich: Handelsliberalisierung allein führt oft nicht zu den von den Entwicklungsländern gewünschten Entwicklungsimpulsen. – Erst 2004 gab es eine Einigung über ein Agrar-Rahmenabkommen, das jedoch lange nicht endgültig ausformuliert wurde. Auf der Konferenz in Hongkong (2005) wurde ein Kompromiss zum Abbau von Subventionen der Agrarexporte entwickelter Länder (v. a. von EU, USA, Kanada) gefunden, aber weil die westlichen Industrieländer aus Sicht der G 21 ihre Agrarsubventionen sowie die von Baumwolle und Textilien nicht genügend abbauen wollten, stagnierte die Weiterentwicklung der WTO auf den Konferenzen von Genf (2009 und 2011). Erst auf der Konferenz von Bali (2013) kam es zu begrenzten neuen Vereinbarungen. Danach sollen weltweit Zollabwicklungen im grenzüberschreitenden Warenverkehr vereinfacht, die ärmsten Entwicklungsländer bessere Zugänge zu den Märkten der Industrie- und Schwellenländer erhalten, aber auch deren Agrarsubventionen abgebaut werden. Mit diesem Abkommen ist das Risiko gesunken, dass die WTO ihre Funktion und Bedeutung für die Regelung des Welthandels völlig einbüßt. Es ist aber offen, ob die Entwicklungsländer den vereinbarten Abbau von Agrarsubventionen zur Sicherung der Ernährung ihrer ärmsten Bevölkerungsteile durch sonstige gewährte Handelserleichterungen kompensieren können. Die Regierung Indiens weigerte sich daher z. B., beim Treffen des Allgemeinen Rats der WTO dem Abkommen über administrative Handelserleichterungen (Trade Facilitation Agreement, TFA, eines Teils des sog. Bali-Pakets) zuzustimmen, weil es dadurch die längerfristige Existenz seiner Ernährungssicherungsprogramme gefährdet sieht. Und auch Venezuela, Kuba, Nicaragua und Bolivien leisteten Widerstand gegen bestimmte Regelungen und legten ein Veto ein. Im Dez. 2015 einigten sich die Mitglieder der WTO auf einer Konferenz in Nairobi darauf, Exportsubventionen für landwirtschaftliche Güter teilweise zu verbieten, konnten sich aber nicht darauf verständigen, ob die noch offenen Themen wie allgemeine

wird insbesondere bei den Protesten und Kampagnen gegen die geplanten Freihandelsabkommen zwischen EU und USA (TTIP) und EU und Kanada (CETA³¹⁹) deutlich. Denn mit globalem Freihandel können auch Einbußen an national bereits errungenem Umwelt- und Sozialschutz etc. verbunden sein: Wenn es Ziel der WTO-Rechtsordnung ist, immer mehr sog. Handelshemmnisse abzubauen, trifft das auch internationale Normen zu Umwelt und Sozialschutz, soweit sie für Produktion und Produkte des internationalen Handels die Erfüllung bestimmter ökologischer und sozialer Kriterien fordern.

Kritik an der WTO entzündet sich neben den oben genannten Problemen zusätzlich daran, dass die Verhandlungen über ihre weitere Entwicklung oft abgeschottet von der Öffentlichkeit erfolgt, Zivilgesellschaft und NGOs kaum einbezogen werden und Individuen bzw. NGOs auch kein Streitschlichtungsverfahren in Gang setzen können. Eine wichtige Diskussion betrifft den Umstand, dass laut WTO-Regelwerk die einmal erfolgte Zustimmung eines Landes zu einer bestimmten Regelung auch Folge-Regierungen dieses Landes bindet, denn einmal erlassene WTO-Regelungen lassen sich nur durch einstimmigen Beschluss aller Mitglieder in einer späteren Verhandlungsrunde wieder aufheben, was faktisch meist unmöglich sein dürfte. Entwicklungsländer sind daher häufig sehr vorsichtig bei ihrem Beitritt zu bestimmten Regelwerken – auch weil sie wegen der Informationsasymmetrie deren Implikationen nicht immer hinreichend übersehen können und langfristige Nachteile fürchten.

Weil die WTO z. Zt. stagniert, haben regionale und bilaterale Handelsabkommen zwischen westlichen Industrieländern, aber auch mit einer Reihe von Entwicklungs- und Schwellenländern an Bedeutung gewonnen (s. u. 2.3.3.5).³²⁰ Besonders relevant sind etwa das genannte Transatlantische Freihandelsabkommen TTIP (dessen Abschluss inzwischen als eher unwahrscheinlich gilt) und das CETA-Abkommen.

Agrarsubventionen und Marktzugang für Industriegüter weiter verhandelt werden sollen. All das zeigt, wie problematisch die WTO-Politik der Handelsliberalisierung noch immer ist und wie wenig sie auf Umwelt- und Sozialbelange Rücksicht nimmt. Das TFA ist seit Febr. 2017 nach Ratifizierung durch 2/3 der WTO-Mitglieder in Kraft.

319 TTIP = Transatlantic Trade and Investment Partnership, CETA = Comprehensive Economic and Trade Agreement.

320 Nach Angaben der WTO, bei der alle Freihandelsabkommen gemeldet werden müssen, wurden bis November 2013 432 regionale Handelsabkommen angemeldet, von denen 250 schon in Kraft waren. Die WTO geht aber davon aus, dass weitere 100 Abkommen existieren und in Kraft sind, die ihr nicht gemeldet wurden (Schmucker 2014: 17). Informationen zu den zahlreichen bilateralen Freihandelsabkommen Deutschlands finden sich unter <http://www.bmwi.de/DE/Themen/aussenwirtschaft,did=666642.html> (Abruf 14.3.2017) und zu solchen der EU unter http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/index_en.htm (Abruf 14.3.2017).

Das Transpazifische Partnerschafts-Abkommen (Trans-Pacific Partnership, TTP) soll aus Sicht des US-Präsidenten Trump wieder gekündigt werden. Zwischen der EU und afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten gibt es außerdem Verhandlungen über sog. Economic Partnership Agreements (EPAs), die aber – u. a. wegen der oben genannten Probleme – stocken.

Trotz der Bemühungen um bilaterale oder regionale Abkommen regeln die bisher entwickelten WTO-Normen aber nach wie vor große Teile des internationalen Handels zwischen den Mitgliedsstaaten und würden selbst bei Abschluss von TTIP und CETA für die sonstigen Handelsbeziehungen Bedeutung behalten. Die WTO bleibt also ein zentraler Akteur für den Welthandel. Daher bleibt es interessant zu untersuchen, wie sich ihre Regelungen im Detail zu ökologischen und sozialen Anforderungen bzw. entsprechenden Standards verhalten.

Der WTO stehen Instrumente und Verfahren zur Streitschlichtung zur Verfügung, mit deren Hilfe auch Konflikte zwischen dem Ziel der Handelsliberalisierung und des Abbaus von Handelshemmnissen einerseits und ökologischen oder sozialen Anforderungen andererseits entschieden werden. Sie ist eine Gründung im Rahmen der Welthandelsrunde (der sog. Uruguay-Runde). Sie begründet mit ihren Unter-Abkommen (GATT, GATS, TRIPS und TRIMS³²¹) eine Art Welthandels- bzw. Weltwirtschaftsordnung. Ihre Regelungen bedeuten wichtige Schritte auf dem Weg zu einem „weltweiten Handelsregime“ (Helmedach 2009: 92).³²² Das GATT-Abkommen zum Welthandel von 1994 ist weiterhin Bestandteil der WTO und stellt den größten Teil der WTO-Rechtsordnung dar, bezieht sich auf den Warenhandel und ist in praktisch allen im Rahmen der WTO ausgetragenen Streitfällen von Bedeutung. Es wird auch als Magna Charta des Weltwarenhandelsrechts bezeichnet (Tietje 2000: XV). Seine zentralen Vorschriften zielen auf Absicherung der Handelsliberalisierung durch Verbot von Diskriminierungen, insbesondere durch Meistbegünstigungsgebot (Art. I Satz 1 GATT) und Inländergleichbehandlungsgebot (Art. III GATT) sowie das Prinzip der Offenheit der Märkte (zu Ausnahmen und Ergänzungen durch weitere Übereinkommen Tietje a. a. O., S. XVI). All das soll für faire Wettbewerbsbedingungen für alle Produkte sorgen.

321 GATT = General Agreement on Tariffs and Trade, GATS = General Agreement on Trade in Services, TRIPS = Agreement on Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights und TRIMS = Agreement on Trade-related Investment Measures.

322 Andere internationale, aber regional begrenzte Regelungssysteme im Wirtschaftsbereich stellen die der EU, der NAFTA, des Mercosur oder solche in Afrika (ECOWAS, SADC und COMESA), Asien (AFTA) und im Pazifik (ANZCERTA) dar. Die Internationale Handelskammer in Paris hat Richtlinien für den internationalen Handel erlassen und stellt für Streitigkeiten ein Schiedsgericht bereit (Callies 2004).

Streitigkeiten im Rahmen des Welthandels sollen jetzt nicht mehr allein durch Verhandlungen zwischen Staaten bewältigt, sondern auch im Rahmen der WTO in Streitschlichtungsverfahren verbindlich geklärt werden, und zwar durch Anwendung und juristische Interpretation der WTO-Normen durch von den Staaten weitgehend unabhängige Streitbelegungsinstanzen. Im Zuge dieser Verrechtlichung entstand rund um die WTO auch ein Netzwerk internationaler Institutionen (dazu Gehring 2004: 110). Allerdings können Machtasymmetrien in den Verfahren eine Rolle spielen, denn ärmere Staaten sind oft von der Politik der reicheren Industrieländer – etwa der Entwicklungshilfe – abhängig und berücksichtigen das evt. bei ihrem Vorgehen in Streitverfahren.

Oberstes Organ der WTO ist die Ministerkonferenz aus Vertretern aller Mitgliedsländer (Art. IV WTO-Übereinkommen). Jedes Mitgliedsland hat in der Ministerkonferenz eine Stimme. Ihre wesentlichen Instrumente sind

1. der *Trade Policy Review Mechanism (TPRM)*, mit dem die Umsetzung der WTO-Normen durch die einzelnen Länder allgemein überprüft werden soll, (im Rahmen der TPRM wird regelmäßig Bericht zu den Handelspolitiken der Mitgliedsländer erstattet). Diese Aufgabe wird vom Organ zur Überprüfung der Handelspolitik (Trade Policy Review Body, TPRB) wahrgenommen, das wie der Allgemeine Rat zusammengesetzt ist,³²³
2. die *Ausschüsse* für die einzelnen Regelungsbereiche, die Transparenz im Hinblick auf die Norm-Implementation herstellen sollen und
3. das *WTO-Streitschlichtungsverfahren*, das vor dem sog. Streitbelegungsgremium (*Dispute Settlement Body, DSB*) stattfindet und Streitigkeiten zwischen einzelnen Ländern über die Einhaltung des WTO-Regelwerkes klären soll (NGOs und Individuen haben zu diesem Instrument keinen Zugang).

Der DSB setzt sich wie der Allgemeine Rat der WTO zusammen. Das Verfahren hat gerichtsähnlichen Charakter, die Verfahren werden von Juristen auf der Basis des WTO-Rechts geführt (Helmedach 2009: 99 f.). Es wird durch die „Vereinbarung über Regeln und Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten“³²⁴ („Streitschlichtungsvereinbarung“

323 Der Allgemeine Rat ist faktisch die wichtigste Arbeits-Organisation der WTO und setzt sich ebenfalls aus Vertretern aller Mitgliedsländer zusammen. Zwischen den zweijährig stattfindenden Ministerkonferenzen wird die Arbeit der WTO von diesem Allgemeinen Rat wahrgenommen, der von vielen Komitees beraten wird, sowie vom Generalsekretär.

324 Anhang 2 zum WTO-Übereinkommen vom 15. April 1994 (BGBl 1994 II S. 1749). Siehe auch Art. XXII und XXIII des GATT.

oder „*Dispute Settlement Understanding*“, DSU, von 1994) geregelt.³²⁵ Der Einleitung des Verfahrens muss die gegnerische Streitpartei zustimmen. Es ist relativ detailliert geregelt, enthält Fristenregelungen und sieht eine Art Rechtsweg vor.³²⁶ Denn „erstinstanzliche“ Entscheidungen der sog. (Streitschlichtungs-) Panels in Form von „Berichten“ können von einer Revisionsinstanz (dem Standing Appellate Body) überprüft werden. Wenn der WTO-Rat (Dispute Settlement Body) als oberste Entscheidungsebene vorinstanzliche Entscheidungen eines Panel nicht innerhalb von 60 Tagen im Konsens ablehnt, gelten diese als endgültige Urteile, die veröffentlicht werden und auf diese Weise Wirkung entfalten. Die Staaten, die durch den Rechtsbruch eines anderen berührt sind, können durch den Spruchkörper zu *Sanktionsmaßnahmen* ermächtigt werden (Zangl und Zürn 2004: 30). Die Gremien der WTO können Sanktionen also nicht direkt verhängen, sondern in ihren Rechten verletzten Staaten die Befugnis geben, Vergeltungsmaßnahmen – etwa Strafzölle, Importverbote, Quotenregime oder die Beschränkung von Einfuhrlicenzen – zu ergreifen, die aber in ihren Auswirkungen nicht über den erlittenen und festgestellten Schaden hinausgehen dürfen. Die Durchsetzungsmechanismen der WTO haben also keinen bestrafenden, sondern nur einen ausgleichenden Charakter (Brühl und Neyer 2008: 208).

Das WTO- Streitschlichtungsverfahren hat auch für die Frage der Bedeutung internationaler Umwelt- und Sozialstandards im Welthandel eine zunehmende Bedeutung. Die seit 1996 geltende WTO-Ordnung gilt als relativ wirksam und hat eine weit höhere *Verbindlichkeit* als die existierenden internationalen Umwelt- und Sozialstandards (etwa die ILO-Normen). Es liegen zwar nur begrenzt Daten zur Umsetzung des WTO-Regelwerkes vor, aber die Entscheidungen der WTO scheinen in relativ hohem Maß akzeptiert und befolgt zu werden, entweder durch Umsetzung der Empfehlungen oder bilaterale Einigung vor Verabschiedung des Berichts „im Schatten des Rechts“ (a. a. O.), d. h. die Einigung fällt vor dem Hintergrund bestehenden WTO-Rechts und drohender Verfahren leichter. Größere Implementationsdefizite scheinen selten zu sein. In der Öffentlichkeit wurden einige Fälle bekannt, in denen WTO-Schiedssprüche nicht umgesetzt wurden – so etwa die Streitfälle zu Verbraucherrechten zwischen der EU und den USA zu Bananen und Hormon-

325 Das Verfahren setzt ein, wenn es ein WTO-Mitglied von einem anderen im Rahmen der WTO Konsultationen verlangt. Führt dies nicht innerhalb von 60 Tagen zur Streitbeilegung, so kann das WTO-Mitglied den Dispute Settlement Body (DSB) aufordern, ein Streitschlichtungspanel einzuberufen (DSU, Art. 4.7). Das Panel besteht normalerweise aus 3 Mitgliedern und kann aus Mitgliedern von Regierungen der Mitgliedsstaaten rekrutiert werden, aber auch aus anderen Berufen und Funktionen. Das WTO-Sekretariat bestimmt die Panelisten im Konsens mit den streitenden Parteien. Besteht insoweit kein Konsens, legt sie der WTO-Generalsekretär fest.

326 Es enthält sogar Normen zu solchen Details wie dem einstweiligen Rechtsschutz, zu Beweisstandards und zum Verwaltungsverfahren bei Rechtsverstößen und evt. strafrechtlichen Verfahren (zum Verfahren beim TRIPS siehe Oeter 2008: 102 f. mit Verweis auf Stoll und Raible 2003: 601 ff.).

fleisch (s. u.), aber die meisten Empfehlungen werden umgesetzt oder es kommt „in deren Schatten“ zu bilateralen Einigungen der streitenden Parteien, bevor der DSB-Bericht verabschiedet wird (Oberthür 2004: 110).³²⁷ Da die Durchsetzung des Internationalen Wirtschaftsrecht auch auf eine funktionierende nationalstaatliche Rechtsordnung und Verwaltung angewiesen, ist seine Durchsetzung allerdings in Entwicklungs- und Schwellenländern nicht immer gesichert.

Ein Maßstab für die Bedeutung der WTO-Regeln könnte die Zahl der von der WTO behandelten Streitfälle sein. Seit Gründung der WTO 1995 waren es bis Sept. 2015 etwa 500.³²⁸ Man kann aus der Fallzahl aber nicht generell auf eine allgemein gestiegene Bedeutung des WTO-Regelwerks schließen. Denn die Länder sind ungleich an Verfahren und Effekten (wie erleichtertem Warenaustausch) beteiligt. Kleinere Länder haben aus finanziellen und praktischen Gründen oft viel größere Schwierigkeiten, Verletzungen von Normen – etwa ihrer ökonomischen, ökologischen oder sozialen Interessen – durch mächtige Staaten geltend zu machen. Entwicklungsländer rufen die WTO deutlich weniger an, als Industrieländer. Das liegt u. a. an gewissen Defiziten im entsprechenden politischen und administrativen Apparat, der hierfür zur Verfügung stehen müsste, und „Informationsasymmetrien“. Auch die evt. Abhängigkeit der Entwicklungsländer von Industrieländern oder der von ihnen dominierten Institutionen (wie der Weltbank) kann ihnen gelegentlich nahelegen, von Streiterhebungen abzusehen (zur ungleichen Chance der Länder, Einfluss auf die Gestaltung und Durchsetzung der Politik der WTO

327 Beispiele für Probleme bei der Umsetzung von WTO-Schiedssprüchen zu Streitigkeiten zwischen der EU und den USA sind der Zitrusfall sowie der (1.) Hormonfall (Näheres dazu sowie zu anderen Fällen, bei denen es bei der Umsetzung zu Problemen kam bei Jackson 2004: 109-111 sowie hier weiter unten). Andererseits werden WTO-Verfahren in der Regel von den betroffenen Staaten befolgt und die DSU und DSB-Berichte umgesetzt – auch durch die „Supermächte“ des internationalen Handels, USA, EU und Japan (Oeter 2004: 64). EU und USA verstoßen – proportional zu ihrem Anteil am Welthandel – nicht öfter gegen internationales Handelsrecht, als kleine oder schwache Staaten (Jackson 2004: 110 und Neyer und Ehling 2007). So konnte sich z. B. Costa Rica trotz schwacher Verhandlungsmacht in einem rechtsförmigen WTO-Verfahren gegen von den USA verhängte Textil-Importquoten durchsetzen (siehe Jackson 2004: 116). Ein weiteres Beispiel stellt der sog. Schildkrötenfall dar (s. u. und Helmedach 2009: 102). Die USA setzten dabei einen Panelbericht der WTO um, den Indien, Malaysia, Pakistan und Thailand erwirkt hatten. Inhaltlich war die WTO-Entscheidung aus Sicht des Umweltschutzes allerdings zu bedauern, weil sie ihn (Schutz der Schildkröten) vernachlässigte.

328 Eine aktuelle Liste aller Verfahren findet sich unter https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm (Abruf 22.9.2015).

sowie die Fortentwicklung des von ihr geschaffenen Welthandelsrechts zu nehmen vgl. Helmedach 2009: 106 ff.).

Aber soweit es zu Verfahren kommt münden sie in „ein durchaus vorzeigbares Niveau der Rechtseinhaltung“ (Brühl und Neyer 2008: 207). Die WTO hat mit ihren „judizialisierten“ Streitschlichtungsverfahren somit auf jeden Fall erhebliche Auswirkungen auf das System des Welthandels. Sie ersetzen diplomatische Verhandlungen durch rechtsorientiertes Handeln und Entscheiden. Das bedeutet mehr Rechtssicherheit und Berechenbarkeit für den Welthandel und seine Parteien. Ähnliches findet sich zur Zeit noch in keinem anderen Bereich der internationalen Beziehungen. Das gilt auch, obwohl der Ausbau der WTO seit Längerem stockt. Allein die Möglichkeit und Drohung, die WTO und ihr verrechtlichtes Streitschlichtungsverfahren einzuschalten, hat oft bereits Einfluss auf internationale Handelsbeziehungen. Zwar hat die WTO ausdrücklich festgestellt, dass sie kein eigenes Rechtssystem bereitstelle, sondern dass hier die allgemeinen Rechts-Prinzipien, die in vielen Ländern gelten und auch das internationale Recht prägen, bestimmend seien (Jackson 2004: 114). Aber faktisch ist doch so etwas wie eine WTO-Rechtsordnung entstanden, die i. d. R. erfolgreich umgesetzt wird. Davon können auch Umwelt- und Sozialbelange betroffen sein.

WTO-Regeln und internationaler Umweltschutz

WTO-Streitfälle können auch Umweltprobleme betreffen, z. B. den Artenschutz. WTO-Recht und internationale Umweltnormen können dabei in Konflikt geraten, was von der WTO zunächst aber anders gesehen wurde. Sie ging davon aus, dass WTO-Recht durch internationale Umweltnormen überhaupt nicht beeinflusst werden könne, also faktisch von der Dominanz ihrer auf Liberalisierung und Deregulierung des internationalen Handels gerichteten Normen. Das hat sich in den letzten Jahren aber geändert. Das Fallrecht der WTO-Streitbelegungsorgane berücksichtigt jetzt im Prinzip, wenn auch in engen Grenzen, Umweltanliegen sowie Verbraucher- und Gesundheitsschutz (siehe die ausführliche Darstellung der Entwicklung in Panizzon u. a. 2010: 241 ff.).

In der Welthandelsordnung können inzwischen bei den Anforderungen an importierte Produkte auch internationale Umwelt- und ausgewählte Sozialstandards bedeutsam werden, wobei es die WTO i. d. R. vermeidet, solche Standards selbst zu setzen, sondern bestehende Standards in ihre Organisation „importiert“ (Gehring 2004: 109). Allerdings wird – etwa wegen hoher Beweisanforderungen bei der Geltendmachung von Umweltbelangen, nicht ausreichender wissenschaftlicher Belege oder weil die Umweltmaßnahmen angeblich unverhältnismäßig sind – immer noch in hohem Maße zugunsten der auf Abbau von Handelshemmnissen gerichteten WTO-Ziele und zuungunsten von Umwelt- und Sozialbelangen entschieden.

Normen mit Bedeutung für den internationalen Umweltschutz finden sich inzwischen auch im WTO-Recht selbst. Das gilt auch für die mit ihm verwandten Normkomplexe (wie GATT, GATS, TRIPS und TRIMS). Das WTO-Recht enthält bereits explizit folgende allgemeine Bezüge zum Umweltrecht:

- So wird in der Präambel des GATT-Vertrages als Ziel die nachhaltige Entwicklung zum Schutz der Umwelt genannt.
- In Art. XX b) und g) des GATT-Vertrages wird Maßnahmen zum Schutz von „menschlichem, tierischem und pflanzlichen Leben und Gesundheit“ sowie der „Erhaltung nichtregenerativer natürlicher Ressourcen“ Vorrang vor handelsrechtlichen Bestimmungen des GATT eingeräumt – der Begriff der Umwelt taucht in XX b) aber nicht explizit auf, u. a. aufgrund von Widerstand aus Entwicklungsländern.³²⁹
- Auch in der Präambel des TBT-Abkommen über technische Handelsbarrieren (Agreement on Technical Barriers to Trade) werden nationale Maßnahmen zum Schutz der Umwelt für zulässig erklärt.

Aus Sicht der WTO beschränkt ihr Ziel, zum Abbau aller Handelshemmnisse beizutragen, die Bedeutung von „marktkorrigierenden“ Regelungen zum Schutz von Umwelt (und Sozialem), z. B. Restriktionen des Handels mit umweltschädlichen Produkten. Konflikte zwischen Handelsfreiheit und Umweltschutz sind damit absehbar. Solche Einschränkungen können sich vor allem aus den Diskriminierungsverboten der WTO-Normen ergeben, nämlich aus

1. dem Grundsatz der Inländerbehandlung (Art. III GATT): Danach dürfen Importprodukte bei Abgaben und Rechtsnormen nicht schlechter gestellt werden als gleichartige inländische Produkte. Importierte Waren müssen also insofern inländischen Produkten gleichgestellt werden.
2. dem Meistbegünstigungsgrundsatz (Art. I GATT), wonach Mitglieder von GATT und WTO alle Vergünstigungen, die sie einem Mitgliedsland gewähren, bei gleichartigen Produkten auch allen anderen Mitgliedsländern gewähren

329 Art. XX des GATT regelt allgemeine Ausnahmen. Unter dem Vorbehalt, dass sie nicht willkürlich stattfinden oder zu einer verschleierte Beschränkung des internationalen Handels führen, dürfen die Vertragsparteien unter anderem folgende Maßnahmen durchführen: Maßnahmen zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen; Maßnahmen hinsichtlich der in Strafvollzug hergestellten Waren; Maßnahmen zum Schutz nationalen Kulturgutes von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert.

müssen. Alle Staaten der WTO haben daher das Recht, die Handelsvorteile in Anspruch zu nehmen, die ein Importland anderen Ländern gewährt.

Beide Gebote zusammen bewirken, dass Mitgliedsstaaten importierte Waren nicht deshalb schlechter stellen dürfen, weil sie im Ursprungsland nicht nach bestimmten Umwelt- (oder Sozial-) Standards erzeugt worden sind. Entsprechen sie dem, müssen sie in diesem Importland im Prinzip zugelassen werden. Importbeschränkende Maßnahmen zum Schutz vor Seuchen, Krankheiten und Gesundheitsgefährdungen dürfen nur getroffen werden, wenn sie durch wissenschaftliche Erkenntnisse und Risikoanalysen präzise abgesichert sind.

Diese Diskriminierungsverbote sind rechtsverbindliche Verpflichtungen und erweisen sich daher immer wieder als den mit weniger starken Umsetzungsmechanismen ausgestatteten internationalen Umweltübereinkommen überlegen. Die WTO nimmt damit „im Hintergrund“ auch immer wieder Einfluss auf Verhandlungen, die im Rahmen internationaler Umweltinstitutionen geführt werden und unterstützt die Akteure, die umweltpolitisch bedingte Handelsbeschränkungen ablehnen (Gehring 2007: 104).

Ein Beispiel dafür war das vorsichtige Agieren der International Commission for the Conservation of Atlantic Tuna (ICCAT) bei der Verhängung von Sanktionen in den Fällen, in denen Staaten Übereinkommen und Verpflichtungen zur Einhaltung von Schutzmaßnahmen für Thunfische verletzten. Die Kommission nahm dabei offensichtlich auf die Regeln der WTO Rücksicht (a. a. O.: 108). Das Recht auf diskriminierungsfreien Handel führte z. B. dazu, dass im WTO-Streitbeilegungsausschuss US-amerikanische Regeln, die den Import von Thunfisch und Garnelen aus Ländern verboten, in denen es keine den US-Regeln vergleichbare Maßnahmen zum Schutz vor ungewollten Beifängen von Delphinen und Schildkröten gab, zunächst für GATT-widrig erklärt wurden. Erst später wurde diese Entscheidung korrigiert. Im Folgenden soll der Konflikt zwischen Umweltschutzregelungen und WTO/GATT-Normen an diesen Fällen (*Tuna-Dolphin und Shrimps-Turtle*) beispielhaft dargestellt werden.

Es sind zwar ältere Fälle, aber sie zeigen die Entwicklung, die es bei dieser Problematik in der Vergangenheit gegeben hat. 1991 wurde im *Thunfisch-Delfin-Fall* (*Thuna/Dolphin-I-Panel*) zunächst entschieden, dass Thunfisch, der nicht so gefangen wurde, dass dabei auf den Schutz von Delphinen geachtet wurde, keinem Importverbot unterworfen werden dürfe. Ähnliche Streitbeilegungs-Entscheidungen ergingen im Hinblick auf Seeschildkröten (im sog. *Shrimps/Turtle“-Panel*): Die Importverbote von shrimps, die ohne ausreichenden Schutz gegen den Beifang von (nach CITES geschützten) Wasserschildkröten gefangen wurden, wurden als unvereinbar mit dem GATT-Abkommen erklärt (Gehring 2004: 96 f.).

Laut Entscheidung des *Tuna/Dolphin-I’-Panel* (1991) durfte ein Importstaat zwar Regelungen zum Schutz von Leben oder Gesundheit von Pflanzen und Tieren oder zum

Schutz endlicher Ressourcen erlassen, aber nur innerhalb seines Hoheitsbereichs (die USA hatten ihre Maßnahmen gegen Fänge auch aus anderen Ländern gerichtet, die kein Programm zum Schutz von Meeressäugern eingerichtet oder umgesetzt hatten; hiergegen hatten die EG, Mexiko und die Niederlande Beschwerde beim GATT eingelegt). Das ‚Tuna/Dolphin-II‘-Panel billigte 1994 den Mitgliedstaaten dagegen bereits das Recht zu, Umweltschutzmaßnahmen auch mit Wirkung jenseits des nationalen Hoheitsgebiets zu erlassen. Es bemängelte aber, die US-Amerikanischen Maßnahmen ziele gar nicht unmittelbar auf den Schutz des Lebens und der Gesundheit von Tieren und der endlicher Ressourcen, sondern erzwingt vorrangig eine andere Politik der Adressatenländer, was nicht zulässig sei (Gehring 2004: 96 ff.).³³⁰

Das ‚Shrimps/Turtle‘-Panel erklärte den Importstopp der USA für Garnelen gegen die Länder, die kein Programm zum Schutz von Wasserschildkröten beim Fang von Garnelen eingerichtet hatten, zunächst für eine ungerechtfertigte Diskriminierung, weil die Ausnahmebestimmungen des GATT zum Schutz von Leben oder Gesundheit von Pflanzen und Tieren oder zum Schutz endlicher Ressourcen nur anwendbar seien, solange sie das multilaterale Handelssystem der WTO nicht unterminierten. Die Anforderungen des Welthandelssystems wurden damit also in diesen konkreten Fällen den Zwecken des Umweltschutzes übergeordnet (Gehring 2004: 99). 1998 wurde dann aber im Berufungsverfahren zum Shrimps/Turtle-Fall durch das ständige Berufungsgremium (Appellate Body) die unterschiedliche Behandlung von gleichen, aber unterschiedlich gewonnenen oder hergestellten Gütern für zulässig erklärt.³³¹

Die Entscheidungen, die dem freien Handel zunächst den Vorrang gegenüber dem Umweltschutz gaben, stießen auf viel Kritik. Inzwischen hat sich daher ein deutlicher Wandel ergeben. Schon in die Präambel des Vertrages zur Gründung der WTO (Marrakesch 1994) war – wie schon oben erwähnt – eine ausdrückliche Bezugnahme auf die Anforderungen nachhaltiger Entwicklung und die Erhaltung der Umwelt aufgenommen worden. Außerdem wurde in Marrakesch ein „Ausschuss für Handel und Umwelt“ (*Committee on Trade and Environment, CTE*) eingesetzt. Dieser soll die Beziehung zwischen internationalen Handels- und Umweltschutznormen klären und dafür sorgen, dass die internationale Handels- und Umweltpolitik sich gegenseitig fördern, um so nachhaltige Entwicklungen zu unterstützen. Die Entscheidungspraxis der WTO zu Handel und Umwelt hat sich also verändert, internationale Umweltabkommen können jetzt leichter in Verfahren einbezogen

330 Die Tuna/Dolphin-Entscheidungen wurden aber nicht rechtskräftig, weil die USA ihnen die erforderliche Zustimmung verweigerte (Gehring 2004: 100).

331 Vgl. Panizzon u. a. 2010: 210 ff. In Gehring 2004: 98 f. findet sich eine Darstellung der Entscheidungen des ‚Thuna/dolphin-I‘-Panel, ‚Thuna/Dolphin-II‘-Panel und des ‚Shrimps/Turtle‘-Panel.

werden. Art. XX(g) GATT muss somit so ausgelegt werden, dass er den neuen Entwicklungen des Umweltvölkerrechts Rechnung trägt.³³²

Sollte sich die WTO zunächst eigentlich nicht zu Umweltfragen äußern (hier sollte die UNEP zuständig sein) und auch nicht zu sozialen Fragen (das sollte Aufgabe der ILO sein), so wird inzwischen auch von der WTO anerkannt, dass Umweltabkommen Bedeutung für die Umsetzung der WTO-Normen haben können und dass es eine Konkurrenz zwischen internationalen Handelsnormen und internationalen Umweltschutzabkommen geben kann. Dies wird z. B. bei der „Baseler Konvention über das grenzüberschreitende Verbringen gefährlicher Abfälle“ deutlich, der den Ländern den Export bestimmter Abfälle in andere Länder untersagt sowie bei der „Konvention über den Handel mit gefährdeten Tier- und Pflanzenarten“ (CITES“). Ihre handelsbeschränkende Wirkung wird heute von der WTO generell anerkannt. Handelsbeschränkungen zum Zweck des Umweltschutzes können sich sowohl auf Produktstandards als auch auf Produktionsprozesse beziehen.

Der Art. XX des GATT-Vertrages („Allgemeine Ausnahmen“) wird daher jetzt so interpretiert, dass die Handelsliberalisierung nicht automatisch Vorrang vor dem Umweltschutz hat (s. u. die Ausführungen zur Bedeutung des SPS-Abkommen, des Codex Alimentarius oder zur Internationalen Pflanzenschutzkommission). Zugleich besteht aber immer noch hohe Unsicherheit darüber, wieweit umweltpolitisch begründete Importbeschränkungen zulässig sind. Zur Zeit gibt es eine Auseinandersetzung darüber, ob die WTO eigene Umweltstandards erlassen oder solche aus den bestehenden ca. 200-250 multilateralen Umweltabkommen übernehmen sollte. Umstritten ist auch, ob in das Regelwerk der WTO generell eine Umweltklausel eingeführt werden soll, welche der WTO Handelssanktionen gegen solche Staaten ermöglicht, die gegen multilaterale Umweltabkommen verstoßen (Mürle 2006: 53 f.). Auch die Doha-Verhandlungsrunde beschäftigt sich mit der Zulässigkeit von Handelsbeschränkungen aufgrund bestehender internationaler Umweltabkommen.³³³

Viele Entwicklungsländer wandten sich gegen die Verankerung von Umweltstandards in der WTO, weil sie angesichts hier oft großer eigener Defizite negative

332 Dementsprechend legte das Berufungsorgan im Shrimps-Rurtle-Fall den Begriff der „exhaustible natural resources“ des Art. XX(g) im Kontext der Biodiversitätskonvention von 1992 aus und erreichte damit, dass Meeresschildkröten zu den erschöpfbaren natürlichen Ressourcen von Art. XX(g) zählen. Die Umweltabkommen bewirken, dass der Begriff der erschöpfbaren natürlichen Ressourcen inzwischen einen breiteren Charakter angenommen hat.

333 Zu Details von Verhandlung, Abstimmungen und Kooperation im Grenzbereich von WTO und Umweltübereinkommen siehe https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envir_neg_meas_e.htm (Abruf 11.4.2015)

Auswirkungen auf ihre Interessen befürchteten – u. a. eine Erschwerung des Zugangs zu den Märkten der Industrieländer. Aber schon in der Verhandlungsrunde von Doha wurde 2002 in der Ministererklärung (Punkt 6.) erstmals darauf hingewiesen, dass Handel und Umweltschutz bzw. nachhaltige Entwicklung sich gegenseitig unterstützen müssten und der ständige WTO-Ausschuss für Handel und Umwelt (CTE) wurde ermächtigt, Verhandlungen aufzunehmen über u. a.

- das Verhältnis von bestehenden WTO-Regeln und multilateralen Umweltabkommen,
- regelmäßigen Informationsaustausch zwischen WTO-Ausschüssen und solchen gemäß internationaler Umweltabkommen,
- eine bevorzugte Behandlung von Umweltgütern und -dienstleistungen,
- Folgen von Umweltschutzmaßnahmen für den Zugang von Entwicklungsländern zu Märkten.

Die neue „Linie“ der WTO („Sustainable development and environmental protection are goals of the WTO...“ heißt es jetzt auf der homepage der WTO ³³⁴) hat sich konsequenterweise auch in ihrer Rechtsprechung niedergeschlagen: So erklärte der Appellate Body der WTO im Berufungsverfahren zum oben erwähnten Garnelen-Schildkröten-Fall, dass die WTO einseitige Anforderungen an Importprodukte nicht grundsätzlich ausschließe. Der allgemeine Vorbehalt des Art. XX solle auch nicht das Welthandelssystem schützen, sondern eine Abwägung der Interessen der importierenden Staaten an Umweltschutz und der exportierenden Staaten auf Marktzugang ermöglichen (Gehring 2004: 101). Handelsbeschränkende Maßnahmen eines Staates müssen dabei eine Reihe von Kriterien berücksichtigen, und zwar:

- legitimem Schutz dienen,
- vernünftig auf das Schutzziel bezogen sein,
- Produzenten im In- und Ausland sowie unterschiedlicher Länder vergleichbar behandeln,
- die Interessen betroffener Exportstaaten im Importland dabei gebührend berücksichtigen und ernsthafte Versuche unternehmen, zu einer Verhandlungslösung zu kommen (a. a. O.).

Die Welthandelsordnung und ihre Rechtsprechung schließen somit auch verfahrensbezogene Maßnahmen zum Schutz der Umwelt mit handelsbeschränkender

334 Siehe https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envt_intro_e.htm (Abruf am 23.9.2015).

Wirkung nicht mehr kategorisch aus, sofern bestimmte Kriterien erfüllt sind (Gehring 2004: 101). Umweltschutzmaßnahmen können also neben Kriterien zu Produktqualität auch solche zu Produktionsbedingungen von Importgütern formulieren.

Das wurde in wenigen Ausnahmen faktisch auch früher schon so gesehen: Schon seit 1987 verpflichtet das Montrealer Protokoll die Vertragsstaaten dazu, die Einfuhr von Produkten zu verbieten, die in anderen Staaten – auch Nicht-Vertragsstaaten – hergestellt wurden, wenn sie Ozon abbauende Stoffe enthalten. Internationale Umweltverträge und das WTO-Recht wurden also auch damals insofern schon als vereinbar angesehen. Voraussetzung war dabei wohl, dass das Abkommen von Montreal von den meisten WTO-Mitgliedern unterzeichnet worden war und einen unstrittig als besonders gravierend empfundenen Problembereich betraf. Vgl. in dem Zusammenhang auch das im Rahmen der WTO verabschiedete „Übereinkommen über technische Handelshemmnisse“ (*Agreement on Technical Barriers to Trade – TBT-Abkommen*, – ABI.EG 1994 L 336/86), wonach Mitgliedstaaten erforderliche technische Vorschriften und Maßnahmen im Bereich des Umwelt- und Verbraucherschutzes ergreifen dürfen, die allerdings keine stärker handelsbeschränkende Wirkung entfalten dürfen, als zur Umsetzung berechtigter Schutzziele erforderlich ist (nach Gehring 2004: 104). Ähnlich auch das „Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen“ (*Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS-Abkommen)*) genannt, – ABI.EG 1994 L 336/40). Es legt fest, dass Produktanforderungen zum Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Menschen und Tieren auf das Mindestmaß beschränkt werden sollen, „notwendig“ sein und auf wissenschaftlichen Grundsätzen beruhen müssen. Bei der Ausarbeitung von Maßnahmen soll auf bestehende internationale Normen, Richtlinien und Empfehlungen Bezug genommen werden, u. a. auch auf die „Codex-Alimentarius“-Kommission, eine gemeinsame Unterorganisation von FAO und WHO und ihre Empfehlungen über Qualitätsanforderungen an Nahrungsmittel etwa im Hinblick auf Pestizide und sonstige gesundheitsgefährdende Stoffe (a.a.O: 105).)

Ein weiteres Beispiel für mögliche Handelsbeschränkungen stellen die Risikoprüfungen dar, welche die Vertragsstaaten des Cartagena-Übereinkommens über biologische Sicherheit für die Zulassung gentechnisch manipulierter Organismen vorsehen: Ihre Ausgestaltung ähnelt sehr der, die nach dem SPS-Abkommen vorgesehen ist (Gehring 2007: 104f. mit weiteren Nachweisen).

Die Welthandelsordnung und internationale Umweltstandards lassen sich also – zumindest theoretisch – zunehmend miteinander verbinden. Inzwischen gibt es Zusammenarbeit und Informationsaustausch zwischen WTO und UNEP und den Sekretariaten der multilateralen Umweltabkommen (MEA). Außerdem haben UNEP und die genannten Umwelt-Sekretariate im WTO-Ausschuss für Handel und Umwelt Beobachterstatus (Mürle 2006: 55). Allerdings kann daraus nicht geschlossen werden, dass Diskriminierungen im Handel aus Gründen von Tierschutz oder Umweltschutz heute generell als zulässig zu betrachten sind. Hier ist Vorsicht

angebracht, denn in der WTO gilt das Einzelfall-Prinzip und es gibt bislang kein wirkliches System von Präzedenzfällen.

Zum Verfahren bei Konflikten zwischen den Anforderungen von freiem Handel und Umweltschutz lässt sich inzwischen zweierlei feststellen: Einerseits werden umweltpolitische Maßnahmen mit handelsbeschränkender Bedeutung inzwischen routinemäßig im WTO-Ausschuss für Handel und Umwelt auf WTO-Kompatibilität geprüft und sozusagen einem informellen Genehmigungsverfahren unterworfen. WTO-Regeln können so die Wirksamkeit vieler internationaler Umweltübereinkommen untergraben. Andererseits stehen diesen restriktiven Wirkungen der WTO für die Wirksamkeit internationaler Umweltabkommen andere Entwicklungen gegenüber, die deutlich machen, dass die WTO und ihr Regelwerk ihrerseits Einflüssen durch die internationalen Umweltabkommen ausgesetzt sind. Inzwischen gibt es mehr als zwanzig solcher Abkommen mit handelsbeschränkender Wirkung (Gehring 2007: 104 ff.).³³⁵

Hier ergeben sich also Konkurrenzen und Konflikte. Die Diskriminierungsverbote der WTO sind so umzusetzen, dass die Umweltabkommen nicht ins Leere laufen. Das führt dazu, dass die WTO dort, wo Handelsinteressen und internationale Umweltabkommen aufeinander stoßen, zum Teil blockiert ist. Ein Beispiel dafür ist die Auseinandersetzung darüber, unter welchen Bedingungen WTO-Mitgliedsstaaten den Import genveränderter Organismen zulassen müssen. Hier zeigt sich die WTO nur noch begrenzt handlungsfähig (Gehring 2007: 107 mit weiteren Nachweisen).

Das lässt sich am Streit zwischen EU und USA um die Zulässigkeit des Verbots bestimmter gentechnisch veränderter Pflanzen in EU-Ländern zeigen. Dabei hat sich das WTO-Panel mit dem Panel-Entscheid EC-Biotech (vom Sept. 2006) zwar mit bestehenden Umweltabkommen befasst, aber die Entscheidung selbst stellt eher einen Rückschritt gegenüber vorherigen Entscheidungen – etwa der US-Shrimps-Entscheidung – dar (zum EC-Biotech-Fall siehe Panizzon u. a. 2010: 234 ff.). Die Kläger Argentinien, Kanada und USA hatten geltend gemacht, dass das verzögerte Bewilligungsverfahren für den Import von Produkten, die mit genetisch modifizierten Organismen hergestellt wurden, in die EU *de facto* ein Importstopp war. Die Verzögerung war durch gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen bedingt. Das Streitschlichtungsgremium der WTO entschied mit sehr spezifischen Begründungen im Sinne der Kläger, dass die so verzögerte Bewilligungserteilung

335 Vgl. etwa das Washingtoner Artenschutzabkommen (CITES), dessen Kern gerade darin besteht, den Handel mit gefährdeten Tier- und Pflanzenarten zu regeln, evt. auch zu unterbinden. Andere Abkommen begrenzen den internationalen Handel mit gefährlichen Abfällen (Basler Abkommen) oder (s. o.) mit die Ozonschicht gefährdenden Substanzen (Montrealer Abkommen).

einem Importverbot gleichkäme, und berücksichtigte Umweltrecht relativ wenig.³³⁶ Die EU hat dem widersprochen und die so entstandene Blockade bei den Zulassungsentscheidungen jüngst dadurch zu entschärfen versucht, dass sie nationale Anbauverbote nur für zulässig erklärt, wenn die Staaten aktuelle Studien vorlegen, die Hinweise auf Umwelt- oder Gesundheitsgefahren durch die jeweilige Gentechnik-Pflanze liefern.

Es gibt also inzwischen Einfluss der internationalen Umweltübereinkommen auf die Auslegung der WTO-Normen (entsprechende“ Schutzstandards werden in die WTO „importiert“), aber umgekehrt auch Einfluss dieser Normen auf die Umsetzung der Umweltübereinkommen. Konfligierende Interessen müssen also zu einem sinnvollen Ausgleich gebracht werden. Die Umweltübereinkommen – so zeigt die bisherige Erfahrung – setzen sich wohl eher durch, wenn die Übereinkommen zur Erreichung ihrer Ziele besondere handelsbeschränkende Maßnahmen vorsehen und die WTO setzt sich mit ihren Diskriminierungsverboten durch, wenn die Umweltabkommen solche Handelsbeschränkungen nicht vorsehen.

Diese „Ordnung“ ist allerdings nicht fix und klar festgelegt, sondern vom konkreten Agieren der unterschiedlichen Akteure im WTO- und Umwelt-Bereich abhängig. Da die WTO keine eigene Umweltpolitik entwickelt hat, müssen die betroffenen Interessen immer wieder aufs Neue austariert werden. Die Berufungsinstanz des Streitbeilegungsmechanismus der WTO (Appellate Body) verlangt inzwischen in ihren Entscheidungen, dass eine Abwägung der Handelsinteressen eines exportierenden Landes mit denen auf Umweltschutz im importierenden Land erfolgen muss (siehe Panizzon u. a. 2010; Gehring 2007: 109 f.).

Inzwischen hat der Appellate Body Kriterien für eine solche Interessenabwägung entwickelt: Handelsbeschränkende Maßnahmen eines Landes zum Umweltschutz werden – wie schon oben angesprochen – dann als zulässig angesehen, wenn sie einem legitimen Schutzziel dienen, in- und ausländische Produzenten (auch solche aus verschiedenen Ländern) gleich behandeln und die Interessen betroffener Staaten angemessen berücksichtigen. Man kann hier von einer Art funktionalen Arbeitsteilung sprechen, wonach einerseits die Umweltschutzmaßnahmen von den internationalen Umweltorganisationen bestimmt werden, die damit unmittelbaren Einfluss auf den Regulierungsbereich der WTO erhalten. Sie legen fest, welche handelsbeschränkenden Maßnahmen zum Erreichen bestimmter Umweltziele im

336 Es befand u. a., dass die von einigen EU-Mitgliedstaaten ohne Risikoanalyse (nach Art. 5.1 des SPS-Abkommens) eingeführten Importverbote und temporären Schutzmassnahmen gegen solche Produkte gegen Art. 5:7 des SPS-Abkommens verstießen. Die EU drang mit ihrem Versuch, die Importverbote mit dem Hinweis auf das Vorsorgeprinzip (*precautionary principle*) zu rechtfertigen, welches im Cartagena-Protokoll über die biologische Sicherheit verankert ist, nicht durch.

Rahmen der Bestimmungen der WTO zulässig sind. Auf der anderen Seite kann die WTO Einfluss auf die Ausgestaltung dieser Maßnahmen nehmen, so dass sie ein vertretbares, der Problematik „angemessenes“ Maß nicht überschreiten und dabei Kriterien zur Interessenabwägung entwickeln (Gehring a. a. O.).

Es ist umstritten, welche Interessen sich faktisch mehr durchsetzen. Die meisten Autoren gehen von einer Dominanz der WTO aus. Sie beeinflusse nicht nur die Umsetzung internationaler Umweltstandards, sondern bereits deren Entwicklung und Ausgestaltung. Es gebe eine Tendenz, dass die stark verrechtlichte WTO die Umweltübereinkommen „überlagert“ (a. a. O.: 104 f.). Andere weisen demgegenüber darauf hin, dass Umweltabkommen ihrerseits die Umsetzung der WTO-Regeln beeinflussen. Immerhin hat sich die WTO inzwischen der Diskussion um einen Zusammenhang zwischen Handel und Umwelt recht weit geöffnet.³³⁷ Auch in der Doha-Verhandlungsrunde wurde immer wieder darauf hingewiesen, dass die Marktliberalisierung die Interessen an nachhaltiger Entwicklung, von Umwelt- und Klimaschutz (sowie sozialen Belangen) berücksichtigen müsse.³³⁸ Angesichts der Blockade der Weiterentwicklung der WTO wird die Debatte um das Verhältnis von freiem Handel und Umwelt inzwischen auch in der Diskussion um die geplanten bilateralen Abkommen wie TTIP oder CETA geführt.

WTO und internationaler Sozialschutz

Die Regeln der WTO beziehen sich bislang kaum auf den Arbeits- und Sozialbereich (nur gelegentlich auf den Gesundheits- oder Verbraucherschutz), da dessen Regulierung nach Ansicht der WTO die Aufgabe vor allem der ILO sei. Eine Ausnahme enthält Art. XX Abschnitt e. des GATT, der besagt, dass der Handel mit Produkten von Gefängnisarbeit beschränkt oder untersagt werden darf. Etwas weitergehende Regelungen werden von manchen Industriestaaten befürwortet, aber bisher vor allem von großen Teilen der internationalen Konzerne und von Entwicklungs- und Schwellenländern abgelehnt. Letztere fürchten, dass internationale Arbeits- und

337 So in ihrem „World Trade Report 2010 – Trade in natural resources, siehe unter http://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtr10_e.htm, Abruf 13.2.2017): „Some of the issues examined in the Report include the role of trade in providing access to natural resources, the effects of international trade on the sustainability of natural resources, the environmental impact of resources trade, the so-called natural resources curse, and resource price volatility.“ Unter der Überschrift „Activities of the WTO and the challenge of climate change“ stellt die WTO auch ihre Arbeit auf diesem Gebiet vor (Siehe www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/climate_challenge_e.htm (Abruf 12.2.2017).

338 Siehe http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/climate_challenge_e.htm (Abruf am 15.3.2017).

Sozialstandards ihren Kosten- und Wettbewerbsvorteil gegenüber Industrieländern verringern könnten.³³⁹

Da die WTO sich um die Herstellung und Sicherung umfassender freier Märkte und den Abbau von Handelshemmnisse bemüht, erscheinen Schutzstandards für Arbeit und Soziales, etwa zum Verbraucherschutz, ähnlich denen zum Umweltschutz aus dieser Perspektive eher als „unerwünschte Störungen“, weil sie den freien internationalen Handel beeinträchtigen könnten. Aber zugleich gibt es internationale Sozialstandards, zu denen sich sehr viele Staaten in anderen internationalen Abkommen und Institutionen verpflichtet haben. Es kann also im internationalen Wirtschaftsbereich – analog zum Umweltschutz – auch zu Konflikten zwischen internationaler Handelsfreiheit und sozialen Belangen kommen (Milborn 2004: 116 ff.)

Die oben beschriebenen Diskriminierungsverbote der WTO (Grundsatz der *Inländerbehandlung* und der *Meistbegünstigungsgrundsatz*) können daher sozial nachhaltige Entwicklungen blockieren oder einschränken. Soziale Schutzgesetze der Nationalstaaten sollen nicht zur Beeinträchtigung des freien Handels führen. Das gilt allerdings weniger im Hinblick auf *Produktstandards*. Hier können die Staaten für die importierten Produkte die gleichen Standards (etwa im Hinblick auf Abgasgrenzwerte bei Autos) verlangen wie für die national hergestellten Produkte, allerdings auch nicht mehr. Aber selbst Importbeschränkungen zum Schutz vor Seuchen, Krankheiten und Gesundheitsgefährdungen sind nicht einfach durchsetzbar, sie dürfen nur getroffen werden, wenn sie durch wissenschaftliche Erkenntnisse und Risikoanalysen abgesichert sind. Im Hinblick auf den *Produktionsprozess* (das Verfahren der Produktion, etwa die Nutzung von Kinderarbeit) gibt es besondere Probleme und Restriktionen. Jedes Mitgliedsland der WTO darf inländische Produktionsprozesse durch eigene Sozialstandards regulieren, aber die Grundsätze von Inländerbehandlung und Meistbegünstigungsklausel verbieten es zunächst einmal, Importprodukte nach der Art ihrer Herstellungsprozesse zu „diskriminieren“. So dürfen etwa Turnschuhe nicht allein deshalb von einem nationalen Markt ferngehalten werden, weil sie durch Kinderarbeit hergestellt worden sind (Gehring 2004: 92). Die WTO erschwert so mit ihren Diskriminierungsverboten die Umsetzung internationaler Sozialstandards.

Das führte zu Defiziten im Hinblick auf den Arbeits- und Sozialschutz und es drohte insofern bei zunehmender Globalisierung sogar eine Abwärtsspirale („race to the bottom“). Hier deutet sich aber ein kleiner Wandel an, der u. a. durch massive Kritik in der Öffentlichkeit vorangetrieben wird. Schon die Rio-Konferenz forderte

339 Kritisch dazu Sengenberger 2002, der zu zeigen versucht, dass die Einhaltung von Kernarbeitsnormen keinen Wettbewerbsnachteil mit sich bringt, sondern die Wirtschaftsentwicklung fördern kann.

alle Akteure auf, sich auch um die Beseitigung von Armut, um bessere Lebensqualität, Veränderung nicht nachhaltiger Konsumgewohnheiten und Produktionsweisen oder den Schutz der Gesundheit zu bemühen (vgl. die Rio Deklaration, Grundsätze 5, 7 und 8). Inzwischen hat auch die Welthandelsorganisation reagiert und etwas mehr Sensibilität für marktkorrigierenden Gesundheits- und Verbraucherschutz gewonnen (Gehring 2004: 90).³⁴⁰

Ein Beispiel für Streitschlichtung im Welthandel, bei dem die Sozialbelange (Gesundheits- und Verbraucherschutz) allmählich mehr berücksichtigt wurden, ist der sog. 2. *Hormonfall*. Da die Gesetzgebung der EU den Einsatz von Wachstumshormonen bei der Aufzucht von Rindern verboten hat, sind auch Importe sog. Hormon-Fleisches nicht erlaubt. Die USA haben gegen diese Handelsrestriktion vor der WTO geklagt und wurden durch ihre Entscheidung zu Sanktionen in Höhe eines Handelswertes von ca. 116 Mio. US \$ gegenüber der EU ermächtigt. Die EU hat ihre Handelsrestriktionen aus Gründen der Risikoversorge und des Gesundheitsschutzes aber beibehalten. Da die EU immer neue Einwände und wissenschaftliche Gutachten einbrachte, um die Gesundheitsgefährlichkeit hormonbehandelten Fleisches zu belegen (ausführlich Zangl 2006: 171 ff.), mit Erlass einer EU-Richtlinie die geforderte Risikoüberprüfung vorgenommen worden war und sich ergeben hatte, dass Hormonfleisch tatsächlich ein Risiko für Konsumenten darstellt, erfolgte im Mai 2009 eine vorläufige Einigung, wonach das amerikanische Sanktionsregime schrittweise abgebaut wurde und die EU im Gegenzug ein autonomes Zollkontingent für die Einfuhr von unbehandeltem Rindfleisch eröffnete (VO (EG) Nr. 617/2009, ABl. 2009, L 182/1). Anfang 2011 konnte der Konflikt beigelegt werden. Eine parallele Einigung wurde im März 2011 mit Kanada erreicht (WT/DS 48/26 v. 22.3.2011).

Die Berufungsinstanz im *Hormonfall* sah in Art. XX GATT, der nationale Maßnahmen zum Umwelt- und Gesundheitsschutz unter bestimmten Bedingungen zulässt, nicht mehr – wie zuvor noch die erstinstanzlichen „Berichte“ oder „Panel“ – primär eine Schutznorm für den Freihandel, sondern eine *Abwägungsnorm*, die dem Ausgleich auch zwischen nationalstaatlicher Sozialregulation und den Freihandelsprinzipien der WTO dient.³⁴¹ Dadurch wurde in der WTO-Rechtsprechung das Abwägungsprinzip eingeführt (Jorges und Falke 2002: 154). Demgemäß hat der Appellate Body auch entschieden, dass Frankreich wegen bestehender Gesundheitsgefahren den Import von Asbest (aus Kanada) verbieten durfte (Panizzon u. a. 2010: 215 ff.).

340 Hier sei noch einmal auf Art. XXb und g des GATT-Vertrages verwiesen, wonach Maßnahmen zum Schutz von „menschlichem, tierischem und pflanzlichen Leben und Gesundheit“ u. U. Vorrang vor handelsrechtlichen Bestimmungen des GATT haben sollen.

341 Appellate Body, WT/DS 26/AB/R und WT/DS 48/AB/R) 1998, Rn. 156; dazu Godt 1998.

Es kann also auch im Sozialbereich zu Konflikten und „Kollisionen“ zwischen WTO-Regeln und internationalen Sozialstandards, etwa bei der Lebensmittelsicherheit kommen. Der Marktzugang im Importland kann evt. von ökologischen und sozialen Produkt- und Produktionsstandards abhängig gemacht werden. Obwohl die welthandelsrechtlichen Regelungen nicht explizit an die grundlegenden Arbeits- und Sozialstandards der ILO gebunden sind, bieten die WTO-Abkommen heute die Möglichkeit, sie zu berücksichtigen, selbst wenn dies zu Handelsbeschränkungen führen sollte. Instrumente dazu können sozial konditionierte Zollpräferenzen, soziale Auswahlkriterien bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, allgemeine Ausnahmeklauseln oder freiwillige Kennzeichnungssysteme sein. So haben sich z. B. die USA in einem Konflikt zwischen dem wirtschaftlichen Recht auf Patentschutz (TRIPS) einerseits und dem Menschenrecht auf Gesundheit andererseits und über das Recht eines Landes (hier: Brasilien), Generika für AIDS-Kranke zu produzieren, vor einem WTO-Schiedsgericht dazu bereit erklärt, den Streit zugunsten Brasiliens beizulegen (Fischer-Lescano und Möller 2012: 41 f.).

Die WTO greift bei ihren Entscheidungen zur Zeit – weil sie so gut wie keine eigenen Sozialstandards hat – gern auf bereits bestehende internationale Standards zurück, die von anderen Gremien geschaffen wurden („importiert“ sie). So z. B. im Gesundheits- und Verbraucherschutz: Hier nutzt sie die schon oben erwähnten „Übereinkommen über technische Handelshemmnisse“ (TBT-Abkommen) und „Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen“ (SPS-Abkommen). Im TBT-Übereinkommen heißt es – analog zu den oben genannten Kriterien – dass Mitgliedstaaten nur Maßnahmen im Bereich des Umwelt- und Verbraucherschutzes ergreifen dürfen, die keine stärker handelsbeschränkende Wirkung entfalten, als zur Umsetzung berechtigter Schutzziele erforderlich ist (vgl. Art. 2.2 TBT). Ähnlich bestimmt das SPS-Abkommen, das für Produkthanforderungen im Bereich der Lebensmittelsicherheit die Mitglieder Maßnahmen zum Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen nur ergreifen dürfen, soweit sie dafür „notwendig“ sind, um ihr Ausmaß bzw. ihre „nachteiligen Wirkungen auf ein Mindestmaß zu beschränken“ (Art. 2. Abs. 2 SPS-Abkommen). Sie müssen außerdem auf „wissenschaftlichen Grundsätzen“ beruhen (Art. 5. Abs. 2 SPS-Abkommen). Bei der Ausarbeitung von internationalen Maßnahmen soll auf bestehende internationale Normen, Richtlinien und Empfehlungen Bezug genommen werden.

Einfuhrbeschränkungen, die sich auf solche internationalen Regelungen, Richtlinien und Empfehlungen – wie solche des Codex Alimentarius,³⁴² des Internationalen

342 Der „Codex-Alimetarius“ wurde von der Codex-Alimentarius-Kommission, einer gemeinsamen Unterorganisation von FAO und WHO erarbeitet und enthält Empfehlungen

Tierseuchenamts oder der Internationalen Pflanzenschutzkommission – stützen, werden von der WTO quasi automatisch akzeptiert (SPS Art. 3.2). Soweit nationale Lebensmittelvorschriften über solche internationalen Standards hinausgehen, müssen sie zusätzlich wissenschaftlich begründet sein (Zangl 2006: 183). Dazu müssen die Gefahren im Rahmen einer Risikoanalyse bewertet werden (Art. 5.1-5.3).³⁴³

Ein weiteres Beispiel stellen die Risikoprüfungen dar, welche die Vertragsstaaten des Cartagena-Übereinkommens über biologische Sicherheit für die Zulassung genmanipulierter Organismen vorsehen: Ihre Ausgestaltung ähnelt sehr derjenigen, die nach dem SPS-Abkommen vorgesehen ist (Gehring 2007: 104f. mit weiteren Nachweisen).

Fazit: Die WTO wendet sich nur sehr vorsichtig und langsam Umwelt-, Gesundheits- und Verbraucherschutzbelangen zu.

Die WTO soll zur Liberalisierung des Welthandels beitragen und nahm zunächst kaum Rücksicht auf Umwelt- und Sozialbelange. Aber diese Belange müssen laut tendenziell veränderter WTO-Rechtsprechung gegenüber Anforderungen freien Handels nicht mehr völlig zurücktreten. Ob in das Regelwerk der WTO generell eine Umweltklausel eingeführt werden soll, welche der WTO Handelssanktionen gegen solche Staaten ermöglicht, die gegen multilaterale Umweltabkommen verstoßen, ist immer noch umstritten. Die „Doha-Runde“ beschäftigte sich seit 2001 mit der Frage des Verhältnisses von WTO und Umwelt, aber es gibt kein abschließendes Ergebnis. Es ist nach wie vor nicht klar geregelt, sondern abhängig von Abwägungen im Einzelfall (s. o. zu den Kriterien bei entsprechender Interessenabwägung). Inzwischen gibt es aber Zusammenarbeit und Informationsaustausch zwischen der WTO und dem UN-Umweltprogramm (UNEP) sowie den Sekretariaten der

über Qualitätsanforderungen an Nahrungsmittel etwa im Hinblick auf Pestizide und sonstige gesundheitsgefährdende Stoffe. Er hat Verbraucherschutz und Sicherung des freien Handels „durch Täuschungsschutz und gleiche Wettbewerbsbedingungen“ zum Ziel (Gehrke 2004: 105 ff.).

- 343 Im Hormonfall spielten diese Regelungen insofern eine Rolle, als die EU bei ihrem Verbot des Imports hormonbehandelten Fleisches geringere Hormonrückstandswerte als die 1995 von der Codex-Alimentarius-Kommission festgesetzten verlangte. Im Rahmen des WTO-Streitbeilegungsverfahrens wurden die EU-Maßnahmen daher zunächst als rechtswidrig erklärt. Im Berufungsverfahren wurde dann festgestellt, die Empfehlungen des Codex Alimentarius seien keine durchwegs rechtlich verbindlichen Normen, davon abweichende nationale Maßnahmen müssten möglich sein. Die Nationalstaaten hätten insofern einen gewissen Ermessensspielraum, müssten dabei aber hinreichende Prüf- und Begründungspflichten beachten und wissenschaftlich fundierte Risikoanalysen vorlegen (Gehring 2004: 106 f.).

multilateralen Umweltabkommen (MEA) und es gibt in der WTO den Ausschuss für Handel und Umwelt (CTE). In ihm haben UNEP und die genannten Umwelt-Sekretariate Beobachterstatus (Mürle 2006: 55). Art XX des GATT wird jetzt nicht mehr als Schutznorm für den Freihandel, sondern als Grundlage für mögliche Abwägungen zwischen Handels- und Umweltinteressen interpretiert. Die Verträge zur Vereinbarung freien Handels können somit nicht generell zur Aussetzung von Umweltschutz – als angeblicher Behinderung von freiem Handel – genutzt werden.

Ähnliches gilt auch für das Verhältnis von WTO-Ordnung und internationalem Sozialbereich. Art. XX gilt auch als Abwägungsnorm zwischen Freihandelsprinzipien und Sozialnormen. Die WTO übernimmt zum Beispiel bei Bedarf internationale Standards zu Gesundheits- und Verbraucherschutz oder akzeptiert fallweise auch soziale Ausnahmeklauseln bei der Vergabe öffentlicher Aufträge. Aber sie hat keine allgemeine Regelung zur Berücksichtigung von Arbeits- und Sozialbelangen eingeführt.

Wir können hier zweierlei feststellen: Die gesellschaftspolitische Dimension der WTO-Regeln wird nicht mehr prinzipiell geleugnet, aber was das konkret heißt, ist nach wie vor umstritten. Es herrscht große Unsicherheit und immer wieder Streit darüber, welche umwelt- und sozialpolitisch motivierten Beschränkungen des freien Handels zulässig sind. Der Appellate Body hat die WTO-Mitglieder daher schon verschiedentlich aufgerufen, hier für mehr Klarheit zu sorgen. Die Welthandelsordnung lässt jetzt in einzelnen Fällen (Einzelfallprinzip) auch einseitig erlassene handelsbeschränkende Maßnahmen zum Schutz von Umwelt-, Gesundheits- und Verbraucherschutz im Grundsatz zu, sofern sie bestimmte Kriterien erfüllen. Und sie berücksichtigt in gewissem Maße auch internationale Umweltstandards (Gehring 2004: 101 ff.) sowie manche aus dem Gesundheits- und Verbraucherschutzbereich, aber nicht die Normen der ILO. Alle Schritte für mehr internationalen Umwelt- und Sozialschutz müssen auch hier mühsam durchgesetzt werden. Entsprechende Entwicklungen gehen daher sehr langsam voran und angesichts der vorhandenen weltweiten Umwelt- und Sozialprobleme viel zu langsam (Fischer-Lescano und Möller 2012).

Der Konflikt zwischen Freihandelsinteressen einerseits und Umwelt- bzw. Sozialinteressen andererseits taucht auch in der Diskussion um die geplanten Handelsabkommen zwischen USA und EU (TTIP) bzw. zwischen Kanada und EU (CETA) wieder sehr heftig auf (siehe Klimenta und Fisahn u. a. 2014).

2.3.3.2 Umwelt- und Sozialschutz im GATS

Im Rahmen der WTO wurde auch das GATS-Abkommen (General Agreement on Trade in Services) verabschiedet.³⁴⁴ Es soll zur Liberalisierung der internationalen Dienstleistungsmärkte und Abbau evt. dort vorhandener Handelshemmnisse beitragen und den Rahmen für die staatliche Regulierung möglichst sämtlicher Dienstleistungsmärkte schaffen und damit Einfluss auf die nationale Gesetzgebung nehmen (Fritz und Scherrer 2002: 18).³⁴⁵ Ähnlich wie die WTO/GATT-Regelungen kann auch das GATS Konsequenzen für die Wirksamkeit ökologischer und sozialer Standards haben, wenn sie als Handelshemmnisse eingestuft werden.

Von der GATS-Liberalisierung soll grundsätzlich kein Dienstleistungssektor ausgenommen sein. Daher geht es auch um Energie- und Wasserversorgung, medizinische und soziale Dienste, Müllbeseitigung und Abwasserbehandlung, den Bildungs- und Kulturbereich, den Bereich sozialer Absicherung (z. B. Kranken- und Pensionsversicherung), Post und Telekommunikation und vieles mehr – also auch Aufgabenfelder des *Umwelt- und Sozialbereichs*. Fast alle Dienstleistungssektoren sollen den WTO-Prinzipien von (freiem) Marktzugang und Gleichbehandlung in- und ausländischer, privater und öffentlicher Anbieter unterworfen sein (zu Ausnahmen s. u.). In ca. 160 bislang klassifizierten Dienstleistungsbereichen (Sektoren) können zwischen den Staaten Liberalisierungen vereinbart werden.³⁴⁶ Falls sich ein transnationaler Investor in seinem wirtschaftlichen Agieren eingeschränkt

344 Die Mitglieder der WTO sind auch solche des GATS.

345 Nach Inkrafttreten 1995 wurde das GATS seit 2000 neu verhandelt, um seinen Anwendungsbereich auszuweiten. Diese Bemühungen kamen aber bislang, wie die der WTO insgesamt, nicht voran. Die Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer, aber auch innerhalb der Entwicklungs- und der Industrieländer, sind zu unterschiedlich. Vereinfachend könnte man sagen, dass die EU und die USA auf eine stärkere Liberalisierung im Dienstleistungsbereich drängen, die Mehrheit der WTO-Mitglieder dies aber nicht will.

346 Die WTO-Mitglieder vermitteln sich im Rahmen des GATS gegenseitig Liberalisierungsforderungen (requests) und -angebote für bestimmte Dienstleistungsbereiche. Ob ein Land einen Dienstleistungssektor im Rahmen des GATS liberalisiert, kann es selbst entscheiden. Doch weniger entwickelte Länder stehen hier unter Druck, entsprechenden Forderungen der Länder, die über die Vergabe von Krediten entscheiden, zuzustimmen. Wenn ein Dienstleistungssektor im Rahmen des GATS liberalisiert wird, ist diese Entscheidung nur schwer rücknehmbar (vgl. zu Details GATS Art. XXI). Die Rücknahme einer Regelung ist drei Jahre lang verboten und danach nur erlaubt, wenn ein anderer gleich wichtiger Bereich liberalisiert wird (Felber u. a. 2004: 65). Diese quasi Unumkehrbarkeit der Liberalisierung stellt sich als Hemmnis für die weitere Ausdehnung des GATS dar.

fühlt, könnte er – je nach vereinbartem GATS-Abkommen – eine Klage bei einem Schiedsgericht einlegen.

Die Besonderheit des Liberalisierungsziels des GATS gegenüber dem von WTO/GATT liegt darin, dass sich das GATS auf nationale Dienstleistungsmärkte bezieht, die nicht durch Zölle geschützt werden, sondern durch staatliche Regelungen, u. a. auch durch Umwelt- und Sozialnormen. Dienstleistungen, die „*in Ausübung hoheitlicher Gewalt*“ erbracht werden, sollen zwar von der Liberalisierung ausgenommen bleiben (Art. 1, Abs. 3 (b) GATS). Aber was „Ausübung hoheitlicher Gewalt“ ist, ist umstritten, auf jeden Fall nicht mit dem Bereich öffentlicher Dienstleistungen identisch, sondern wird enger verstanden; z. B. gehört die Polizei in den engeren Bereich, die Wasserversorgung eher nicht. Weitere Ausnahmen von der allgemeinen Liberalisierungsverpflichtung stellen Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Moral und der öffentlichen Ordnung dar (Art. XIV a GATS), sowie solche zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen und Tieren und Pflanzen (ART XIV b GATS) sowie zur Einhaltung bestimmter Gesetze und der Gewährleistung der Sicherheit (Art. XIV c). Solche nationalen Regelungen dürfen nicht mehr Belastungen mit sich bringen, als für die Sicherung der Qualität der Dienstleistungen erforderlich ist. Sie sollen Investoren nicht „mehr als notwendig“ einschränken (GATS-Abkommen in Art VI Abs. 4 (b)).

Die öffentlichen Dienste können bei Geltung des GATS zu einem großen Teil unter Druck privater Konkurrenten geraten. Bei vielen bislang öffentlich erstellten Gütern und Dienstleistungen kann das zu Veränderungen bei Qualität und Kosten führen. Subventionierungen und Steuervergünstigungen müssen dann in gleichem Maße ausländischen Privatanbietern gewährt werden (oder sie müssen völlig entfallen). Faktisch kann „Liberalisierung“ und Öffnung nationaler Dienstleistungsmärkte für internationale Anbieter und Wettbewerber auch die *Privatisierung* bislang öffentlicher Dienstleistungen bedeuten, was nach bisherigen Erfahrungen teilweise mit Verschlechterung der Leistungen für Verbraucher einhergehen kann.

Ein Staat kann einen anderen Staat wegen Verletzung des GATS vor einem Schiedsgericht verklagen. Das wird u. a. dann der Fall sein, wenn ein in ihm beheimatetes Unternehmen sich bei seinen wirtschaftlichen Aktivitäten in dem anderen Staat benachteiligt fühlt. Das Streitbeilegungsverfahren ist in Art XXIII GATS geregelt und entspricht dem im WTO-Verfahren (s. o.). Unstimmigkeiten sollen durch Konsultationen beigelegt werden oder durch ein Schiedsgericht (Art. XXII GATS). Auch eine Berufungsmöglichkeit ist vorgesehen.³⁴⁷ Bisher gibt es

347 Das Streitbeilegungsgremium kann dem geschädigten Land einen befriedigenden Ausgleich für den erlittenen Schaden durch Änderung oder Rücknahme der beklagten Maßnahme (z. B. durch Änderung von Gesetzen des unterlegenen Staates) zusprechen

wenige solcher Streitbeilegungsfälle, da das GATS-Abkommen und der Umfang der damit einhergehende Liberalisierung in allen Ländern umstritten ist und die Regierungen Verfahren bei politisch kontroversen Sachverhalten scheuen. Zwischen 1995 und 2014 betrafen von den 476 WTO-Fällen nur 23 das GATS.³⁴⁸ Das GATS hat außerdem nur sehr eingeschränkte Bedeutung, weil die Mehrheit der Länder eine stärkere Liberalisierung im Dienstleistungsbereich ablehnt. Seit 2012 wird über ein Folgeabkommen des GATS, das Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (*Trade in Services Agreement, TISA*) verhandelt. Angesichts der Skepsis und des zivilgesellschaftlichen Widerstands gegen Freihandelsabkommen wie TTIP und CETA ist aber offen, ob das TISA-Abkommen abgeschlossen werden wird.

Viele Organisationen, NGOs und Wissenschaftler weisen heute auf mit dem GATS verbundene Risiken für Umwelt- und Sozialbelange hin.³⁴⁹ Zentraler Kritikpunkt in der breiten Diskussion ist, dass das GATS zur Privatisierung zentraler öffentlicher Dienste aus dem Bereich der sog. öffentlichen Daseinsvorsorge und zu einer *Schwächung des Gemeinwohls* und damit *sozialer und ökologischer Belange* führe.³⁵⁰ Auch seien die nationalen Parlamente zuwenig eingebunden, der GATS-Prozess daher zuwenig demokratisch legitimiert und zu wenig transparent (Felber u. a. 2004: 67 ff.). Bisherige Liberalisierungen und Privatisierungen öffent-

(Art XXIII, Abs. 3). Wird hierüber kein Einvernehmen erzielt, wird ein Verfahren nach Art. 22 der „WTO Vereinbarung über Regeln und Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten“ (Dispute Settlement Understanding, DSU, s. o.) eingeleitet. Danach kann das Beschwerde führende Mitglied die Einsetzung eines „Panel“ beantragen, das aus drei qualifizierten und für den Fall sachverständigen Personen besteht. Der Bericht des Panel muss vom Streitbeilegungsorgan (Dispute Settlement Body, DSB) genehmigt werden und ist dann bindend. Wird der Spruch des Panel trotzdem nicht beachtet, kann dem Beschwerdeführer als Sanktion die Aussetzung von seinerseits gemachten Zugeständnissen an die gegnerische Partei erlaubt werden, und zwar auch in anderen Sektoren (sog. cross-retaliation, vgl. Yalcin und Scherrer 2002: 8). Der Sanktionsmechanismus liegt dann darin, dass ein zugefügter Nachteil durch einen anderen ausgeglichen wird.

348 https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_agreements_index_e.htm?id=A8#, Abruf am 24.9.2015).

349 So schon früher Dickhaus und Scherrer 2006, Deckwirth u. a. 2004 sowie einige der in der Anhörung des Deutschen Bundestages zum GATS vorgetragenen Gutachten, so die der Gewerkschaften (IG BAU, DGB und ver.di) und von Attac Deutschland (vgl. Dt. Bundestag 2003 (BT-Ausschussdrucksache 15 (9) 353 vom 3. April 2003,) S. 5 ff, 23 ff. 34 ff. und 54 ff. Zur Bedeutung des GATS im Bildungswesen siehe Reimold 2010.

350 Felber u. a. 2004: 68 ff.; dort finden sich auch Ausführungen zu den Problembereichen Wasser (73 ff.), Verkehr (78 ff.), Bildung (82 ff.), Gesundheit (88 ff.), Entwicklungsländer (94 ff.), Frauen (97 ff.) sowie zu Lohnabsenkungen durch vermehrten Wettbewerb.

licher Dienste haben bereits zum Teil zu Preissteigerungen und Qualitätseinbußen geführt.

In dem Kontext erweist es sich als prekär, dass nicht klar definiert ist, was „hoheitliche Aufgaben“ oder „Regierungsaufgaben“ (Art. 1 Abs. 3 b)) sind. Wie weit Ausnahmen auch öffentliche Dienste betreffen, die der Daseinsvorsorge und grundlegenden gesellschaftlichen Bedürfnissen dienen, etwa dem Umweltschutz, bleibt unklar, weil das GATS in Art. 1, Abs. 3 c) festlegt, dass die Ausnahmen nur dann zulässig sind, wenn solche Dienstleistungen „weder zu kommerziellen Zwecken noch im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistungserbringern erbracht“ werden. Immer dann, wenn solche (öffentlichen, gemeinwohlbezogenen) Dienstleistungen auch privat oder teils privat erbracht werden können, (also z. B. die Infrastrukturleistungen, wie Energie- und Wasserversorgung, Verkehr, Bildung und Gesundheit), könnten sie den Liberalisierungsbestrebungen des GATS unterliegen. Dadurch könnten öffentliche – staatliche und kommunale – Aktivitäten und Regelungen unter der Herrschaft des GATS in den zahlreichen Bereichen bisheriger staatlicher Daseinsvorsorge zugunsten privater (gewinnorientierter) Aktivitäten zurückgedrängt werden. Im Ergebnis würde damit ein wichtiger Teil gesellschaftlicher Versorgung und Vorsorge gesellschaftlicher Regelung entzogen und Privaten überantwortet.

Wenn im Wesentlichen nur Dienstleistungen, die in Ausübung von *Regierungsaufgaben* (*governmental authority*, GATS Art. 1, Abs. 3 (b)), also von hoheitlicher Gewalt, wie das GATS es versteht, erbracht werden, sowie Maßnahmen zur Garantie der öffentlichen Sicherheit (Art. XIV a GATS), von der Liberalisierung ausgenommen bleiben sollen so hat das weitreichende Folgen im Hinblick auf Schutz oder Förderung nachhaltiger Entwicklungen. Denn viele Umwelt- und Sozialbelange könnten dann der Liberalisierung unterworfen werden. Vielfach wird befürchtet, Umwelt- und Sozialbelange (z. B. Gesundheits- und Verbraucherschutz) könnten darunter leiden (Mürle 2006: 68).³⁵¹ Wegen vielfachen Widerstands gegen solche Entwicklungen ist das GATS-System daher noch recht unentwickelt geblieben.

Die EU Dienstleistungsrichtlinie für den Binnenmarkt (vom Dez. 2006, in Kraft seit 2009) nimmt vor dem Hintergrund dieser Bedenken auf solche Befürchtungen

351 Das es hier Risiken gibt, zeigt auch die Entstehungsgeschichte des GATS und welche Interessenten es vorangetrieben haben: Es waren große Dienstleistungskonzerne aus den USA und der EU. Der ehemalige Direktor der GATS-Abteilung im WTO-Sekretariat David Hartridge sagte dazu: „Ohne den enormen Druck der amerikanischen Finanzdienstleistungsindustrie, insbesondere von Firmen wie American Express oder Citicorp, hätte es kein Dienstleistungsabkommen gegeben.“ Außerdem waren u. a. große Wasserversorger (Vivendi, Suez, RWE), Energiekonzerne, Banken und Versicherungen am Zustandekommen des GATS besonders interessiert.

Bezug, indem sie vorsieht, die Richtlinie – somit Maßnahmen zur Handelsliberalisierung – solle auf nicht-wirtschaftliche Dienstleistungen *von allgemeinem Interesse* keine Anwendung finden (Art. 2 Abs. 2 der EU Dienstleistungs-RL vom 12.12.2006). Als zwingende Gründe des Allgemeininteresses gelten demnach u. a.: öffentliche Ordnung; öffentliche Sicherheit; öffentliche Gesundheit; Erhaltung des finanziellen Gleichgewichts der Systeme der sozialen Sicherung; Schutz der Verbraucher, der Dienstleistungsempfänger und der Arbeitnehmer; Schutz der Umwelt; Betrugsbekämpfung; Tierschutz; geistiges Eigentum; Erhaltung des nationalen historischen und künstlerischen Erbes; Ziele der Sozialpolitik und Ziele der Kulturpolitik. Das Handeln unter dem GATS muss nach dieser Richtlinie ökologisch-soziale Interessen also immer wieder berücksichtigen. Wieweit der Schutz entsprechender Interessen aber wirklich gehen wird, bleibt wegen vieler Vagheiten der verwendeten Begriffe und Interpretationsmöglichkeiten sowie massiver gegenläufiger Interessen offen.

2.3.3.3 Umwelt- und Sozialschutz im TRIPS

Auch für den Bereich des sog. geistigen Eigentums und seine handelsbezogenen Aspekte gibt es inzwischen internationale Regelungen, und zwar in Form des „Übereinkommen betreffend die handels- und patentbezogenen Rechte an geistigem Eigentum“ (*Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS*) von 1994.³⁵² Es ist ein Teilabkommen der WTO und legt u. a. verbindliche Mindestanforderungen für nationale Gesetze zum Urheber-, Patent- und Markenrecht fest. Alle WTO-Mitglieder sind mit ihrem Beitritt an das TRIPS-Abkommen gebunden und verpflichten sich, eine nationale Gesetzgebung zum Patentschutz bzw. zum Schutz des geistigen Eigentums sowie die entsprechenden Umsetzungsinstrumente zu schaffen. Das TRIPS-Abkommens gilt ab 1996, für Entwicklungsländer lief die Übergangsfrist für die Umsetzung 2005 aus, für die am wenigsten entwickelten Länder dauerte sie bis 2016.

Das TRIPS-Abkommen soll die Rechte von Urhebern, Erfindern und Patentinhabern sowie Betriebsgeheimnisse schützen. Zugleich soll es den Inhabern der Rechte ermöglichen, mit ihnen Handel zu treiben. Damit soll die wirtschaftliche Verwertung geistigen Eigentums geschützt und damit ein Anreiz für Investitionen in Entwicklungen und Innovationen gegeben werden. Das TRIPS-Abkommen kann so aber auch die Interessen der Öffentlichkeit am Zugang zu geschützten Werken und Produkten, die für *nachhaltige ökonomische, ökologische oder soziale Entwicklungen* wichtig sind, bedenklich einschränken. Ausnahmen ermöglicht Art. 8 TRIPS-Abkommen „zum Schutz der öffentlichen Gesundheit und Ernährung sowie

352 Vgl. https://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/trips_e.htm (Abruf 15.3.2017) sowie Tietje 2000, Busche, Stoll und Wiebe (Hrsg.) 2013.

zur Förderung des öffentlichen Interesses in den für ihre sozio-ökonomische und technische Entwicklung lebenswichtigen Sektoren“. Aber solche Ausnahmen sind sehr schwer durchzusetzen. Zugleich erschweren die intellektuellen Eigentumsrechte weniger finanzkräftigen Nutzern aus den Entwicklungsregionen den Zugang z. B. zu Medikamenten und Saatgut. Es führt auch zu einer globalen Vereinheitlichung der Voraussetzungen für die Patentierung. Aus Art. 27 des TRIPS-Abkommens ergibt sich, dass alles Wissen, Pflanzen, Gene etc. patentierbar sein können. Bestimmte Erfindungen können von der Patentierbarkeit ausgeschlossen sein, wenn dies zum Schutz der öffentlichen Ordnung, des Lebens oder der Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen oder vor ernsten Schäden der Umwelt erforderlich ist (Art. 27 Abs. 2). Spezifische Ausnahmen enthält Art. 27 Abs. 3. Da viele dieser Begriffe sehr auslegungsbedürftig sind, gibt es hier viele Auseinandersetzungen und zum Teil noch keine endgültigen Klärungen. Außerdem sieht das TRIPS-Abkommen vor, dass „die Mitglieder Beschränkungen und Ausnahmen von ausschließlichen Rechten auf bestimmte Sonderfälle, die weder die normale Auswertung des Werkes beeinträchtigen noch die berechtigten Interessen des Rechtsinhabers unzumutbar verletzen“, begrenzen (Art. 13 und 30 des TRIPS-Abkommens).

Das TRIPS-Abkommen hat wie die anderen Unterabkommen der WTO relativ starke Sanktions- und Durchsetzungsmechanismen. Die Mitgliedsländer verpflichten sich, eine nationale Gesetzgebung zum Schutz geistigen Eigentums aufzubauen und die im TRIPS-Abkommen vorgesehenen Durchsetzungsverfahren in ihr nationales Recht aufzunehmen (Art. 41 ff.). Ein klagendes Land kann daher bei festgestellten Verstößen eines anderen Landes gegen das Abkommen von den Streitschlichtungsinstanzen der WTO zu Handelssanktionen ermächtigt werden. Solche Handelssanktionen durch Industrieländer fürchten vor allem Entwicklungsländer. Zum Ausgleich evt. entstandenen Schadens kann Schadensersatz verlangt werden (Art. 45 TRIPS), bei Bedarf können Gerichte auch festsetzen, dass Waren, die unter Verletzung von geistigen Eigentumsrechten hergestellt wurden, vernichtet werden (Art. 46 TRIPS). Als Strafen für Rechtsverletzer sind außerdem „ausreichende Haft- und/oder Geldstrafen“ vorgesehen (Art. 61 TRIPS), sowie neben Beschlagnahme, Einziehung und Vernichtung der „rechtsverletzenden Waren“ auch die allen dazu verwendeten Materials und aller Werkzeuge (Art. 61). Darüber hinaus finden die Vorschriften des GATT bzw. WTO-Übereinkommens zur Streitbeilegung Anwendung (Art. 64 des TRIPS-Abkommens, der auf Art. XXII und XXIII des GATT verweist). Die WTO-Streitbeilegungsstelle kann also bei Verstößen Strafzölle verhängen.

Das TRIPS-Abkommen stärkt die Eigentümer von Wissen weltweit. Es ist von NGO's und Entwicklungsländern daher immer wieder stark kritisiert worden, weil es die Privatisierung von Wissen in den Händen ökonomisch mächtiger Akteure

begünstige und Monopolpositionen in diesem Bereich stärke und ökologische und vor allem soziale Belange – z. B. das Interesse an erschwinglichen Medikamenten in ärmeren Ländern – verletze.³⁵³ Das Abkommen biete den entwickelten Industrieländern mehr Vorteile, führe zu mehr Geldtransfer aus schwachen Länder in die reichen, wo die Patenteigentümer in der Regel ihren Sitz haben, und erschwere den Entwicklungsländern z. B. durch Patente auf Saatgüter und Medikamente die Versorgung ihrer Bevölkerung (Helmedach 2009: 109). Es geht dabei u. a. um die Frage, wieweit Pflanzen und Tiere nach Art. 27 Abs. 3 b) des Abkommens patentierbar sind. Pflanzensorten können zwar von der Patentierbarkeit ausgenommen sein, wenn ein Schutzsystem eigener Art (*sui generis*) geschaffen wird. Aber dieses muss faktisch dem Patentrecht ähnlich sein, um von der WTO oder der WIPO (World Intellectual Property Organization³⁵⁴) akzeptiert zu werden.

Kritisiert wird auch, dass das TRIPS-Abkommen die Interessen der Öffentlichkeit am Zugang zu geschützten Werken und Produkten nicht ausreichend berücksichtigt und nicht genügend Schutz gegen Biopiraterie biete. Außerdem erschwert es den Transfer von Wissen und Technologie in die Entwicklungsländer. In der letzten Zeit waren Patente der Pharmaindustrie, aber auch Sortenschutzrechte für Pflanzen (z. B. Saatgut) Hauptstreitpunkte. Es ging dabei u. a. darum, dass die kostengünstige Abgabe von dringend benötigten Medikamenten – etwa gegen AIDS – in Form preiswerter Generika, die Entwicklungsländern nicht selbst herstellen können, behindert wird und um die Frage, wieweit im Interesse dringender Bedürfnisse der Bevölkerung Ausnahmen vom Eigentumsschutz zulässig sind, etwa um den Tod von Millionen an AIDS Erkrankter zu verhindern.³⁵⁵

353 Vgl. zur Kritik u. a. den Reader von Riekeberg u. a. 2005: 60 ff., Kaiser 2008 sowie Bödeker 2005: 57 ff.

354 Siehe <http://www.wipo.int/portal/en/index.html> (Abruf 15.3.2017).

355 Zum Thema „TRIPS und Gesundheit“ vgl. Pichlmann 2004: 105 ff., Liebig 2006 und zum Thema WTO/TRIPS und Aids-Medikamente Fischer-Lescano/Möller 2012: 42 f. Länder wie Südafrika, Indien und Brasilien hatten mit Verweis auf die Ausnahmeklausel in Art. 31 des TRIPS-Abkommen die Produktion von billigen Generika für an AIDS/HIV Erkrankte durch Einführung von Zwangslizenzen gesetzlich zugelassen. Pharmakonzerne (die Inhaber der Rechte an den Medikamenten) klagten dagegen beim High Court in Pretoria, zogen die Klage aber aufgrund von Kampagnen von NGOs und viel öffentlichem Druck zurück. Die brasilianische Regierung wurde deswegen von der US-Regierung zu Konsultationen im Rahmen der WTO aufgefordert mit dem Ziel, einen Verstoß gegen Art. 27 und 28 TRIPS-Abkommen sowie Art. III GATT festzustellen. Nach ergebnislosen Konsultationen beantragten die USA beim Dispute Settlement Body der WTO die Einleitung eines Verfahrens (Einsetzung eines Panels), aber dann verzichteten sie auf die Durchführung des Verfahrens – letztlich aus ähnlichen Gründen, wie die Konzerne im Verfahren gegen Südafrika.

Die Industrieländer haben auf die Kritik ein Stück weit reagiert – z. B. durch die sog. Doha Declaration 2001, die darauf hinweist, dass kein Staat durch das TRIPS-Abkommen an der Bewältigung von Krisen im öffentlichen Gesundheitssystem gehindert werden dürfe. Soziale Belange und Rechte (auch soziale Menschenrechte) haben im Verhältnis zu WTO-Rechten etwas Boden gewonnen. Im Jahr 2003 einigten sich die WTO-Länder auf die Einführung sog. *Zwangslizenzen* zur Versorgung von Ländern, denen es unmöglich ist, dringend benötigte Arzneimittel selbst zu entwickeln (Art. 31 TRIPS). Sie erlauben es, patentgeschützte Medikamente auch ohne Zustimmung des Patentinhabers herzustellen und kostengünstig zu vertreiben, wenn dies im allgemeinen öffentlichen Interesse ist. Solche Zwangslizenzen sind auch grenzübergreifend gültig, so dass Entwicklungsländer ohne eigene Pharmaindustrie verbilligte Medikamente, die in Drittländern unter Zwangslizenzen hergestellt wurden, importieren können. Die WTO-Ministerkonferenz von Hongkong (2005) hat dies durch eine Änderung des TRIPS-Abkommens formell bestätigt. Zugleich gibt es aber wegen der Bestrebungen vieler Entwicklungsländer, das TRIPS-Abkommen in ihrem Sinne zu reformieren, zunehmend Bemühungen von Industrieländern, das Verhandlungsforum durch bilaterale Verträge (durch Einführung sog. TRIPS-Plus-Standards) zu wechseln.³⁵⁶ Die Entwicklungen in diesem Bereich sind also noch nicht abgeschlossen.

Trotz vielfältiger Kritik und einer gewissen Flexibilisierung bei der Anwendung entfalten die Bestimmungen des TRIPS-Abkommens in anderen Bereichen aber ihre gewollte (restriktive) Wirkung. Die Entwicklungsländer haben dem Abkommen in der Uruguay-Runde zugestimmt, weil sie auf Ausgleichsvorteile – etwa durch Zugang zu den Agrar- und Textilmärkten in den Industrieländern – hoffen (Pichlmann 2004: 105). Sie haben daher z. B. immer mehr Lizenzgebühren an Konzerne in den Industrieländern zu zahlen (u. a. auch für patentiertes Saatgut). Außerdem müssten sie die von ihnen schon lange genutzten (z. B. medizinischen) Wirkstoffe einheimischer Pflanzen oder bestimmte Pflanzensorten mit einer aufwendigen Patent- und Urhebergesetzgebung vor sog. Biopiraterie schützen, wozu sie aber zum Teil – u. a. aus finanziellen Gründen oder wegen der Unentwickeltheit ihres Rechtssystems – nicht oder nur unzureichend in der Lage sind. Dadurch riskieren sie, dass Unternehmen aus den Industrieländern sich ungerechtfertigt Rechte an solchen Wirkstoffen oder Pflanzen sichern

356 Ein Beispiel hierfür sind die neuen, seit 2013 verhandelten Economic Partnership Agreements (EPAs) der EU, die auch geistiges Eigentum berücksichtigen; vgl. dazu das EC-CARIFORUM EPA Abkommen zwischen EU und Karibik-Staaten.

Vgl. z. B. den *Neem-Baum-Fall*, in dem sich amerikanische, japanische und europäische Unternehmen mehr als 90 Patente für (u. a. pflanzenschützende) Wirkeigenschaften von Früchten des indischen Neem-Baumes patentieren ließen, obwohl diese Wirkstoffe indischen Bauern schon seit langer Zeit bekannt sind und von ihnen eingesetzt werden. Wegen der Patente waren indische Firmen nicht mehr in der Lage, Neem-Produkte in die USA oder nach Europa zu exportieren.³⁵⁷ Ein anderer Fall betrifft den Basmati-Reis: ein texanisches Unternehmen (Rice Tec Inc) ließ sich ein Patent auf einen aus bäuerlichen indischen Basmati-Reis-Sorten durch Kreuzung gezüchteten Reis ausstellen.³⁵⁸ Die Nutzung bisher kostenfreien Saatgutes oder kostenfrei verfügbarer Wirkstoffe kann so zum Gegenstand von Zahlungen und Gebühren werden.³⁵⁹ Die bäuerliche Form der Nutzung und Züchtung von Saatgut stieße so an Grenzen.

Das TRIPS kann also zur Vernachlässigung und Verletzung ökologischer und vor allem sozialer Belange, insbesondere in Entwicklungs- und Schwellenländern führen. Die freie Nutzung umweltrelevanten Wissens und bestimmte umweltschützende Maßnahmen können mit Berufung auf das TRIPS erschwert oder verhindert werden. Neue Patente und das Entstehen lukrativer neuer Märkte für innovative Produkte und Verfahren können bestehende umweltschonendere traditionelle Verfahren und Produkte verdrängen. Ein Beispiel dafür ist das Zurückdrängen traditioneller bäuerlichen Wirtschaftens in vielen Ländern zugunsten von Formen, die auf neuem – patentiertem – Saatgut beruhen, bei dessen Einsatz zugleich patentierte Dünger und Pestizide eingesetzt werden müssen. Das Interesse an der Verwertung geistigen Eigentums auf umweltrelevanten Märkten (für Saatgut, Dünger und Pestizide) kann Restriktionen für umweltschonendere Wirtschaftsformen und neue Umwelt- und Sozialprobleme mit sich bringen.

2.3.3.4 Umwelt- und Sozialschutz im TRIMS

Das „Agreement on Trade Related Aspects of Investment Measures“ (TRIMS) ist ein Abkommen über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen im Rahmen der WTO-Ordnung, das Länder mit ausländischen Investitionen von restriktiven

357 Einige der entsprechenden Patente wurden vom Europäischen Patentamt inzwischen widerrufen.

358 Hierzu und zu anderen Fällen vgl. als Quelle die Anhörung im Britischen Parlament zu diesem Thema („Biopiracy Case Studies“) unter www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmenvaud/45/45ap08.htm, Abruf am 20.3.2016.

359 Riekeberg u. a. 2005: 62. Vgl. zum problematischen Verhältnis von TRIPS und traditionellem Wissen sowie zur UN-Konvention zur Biologischen Vielfalt (UN Convention on Biological Diversity, CBD) die Diskussion in der WTO selbst; Papiere und Dokumente dazu unter www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/art27_3b_e.htm (Abruf am 20.3.2016). Zum Thema „TRIPS und Biopiraterie“ sowie „TRIPS und Gentechnik“ vgl. auch Pichlmann 2004: 109 ff.

Maßnahmen zu Gunsten heimischer Industrien und zu Lasten dieser ausländischen Investments sowie zur Verhinderung des Abflusses ausländischer Devisen abhalten soll. Untersagt werden laut TRIMS z. B. nationale Maßnahmen, die ausländische Investoren zum Schutz einheimischer Industrien zu Kauf oder Nutzung lokaler Produkte bei ihrer eigenen Produktion verpflichten sollen oder welche diesen ausländischen Investoren zum Ausgleich der Handelsbilanz beim An- und Verkauf importierter Produkte sowie beim Export entsprechende Beschränkungen auferlegen wollen. Damit sollen Verstöße gegen Artikel III (betreffend die Gleichstellung ausländischer und inländischer Waren) und XI des GATT (mengenmäßige Beschränkungen) verhindert werden. Außerdem gilt hier Art. XVIII des GATT, der es erlaubt, von den Vorgaben des GATT abzuweichen und die Umsetzung des Abkommens den ökonomischen Bedürfnissen von Entwicklungsländern anzupassen.

Die Zielsetzungen des TRIMS-Abkommens haben zwar keinen expliziten Bezug zu Erfordernissen nachhaltiger Entwicklung. Man könnte sogar sagen, dass ihm Aspekte der Nachhaltigkeit völlig gleichgültig sind. Zugleich aber kann es doch Bedeutung für ökologische und soziale Aspekte handelsbezogener Investitionen entwickeln, falls deren Schutz durch das Verbot der Bevorzugung nationaler Belange der Gastländer bei Import und Export zu einer Vernachlässigung von Umwelt- und Sozialbelangen führt. Das TRIMS kann auch die nachhaltige Entwicklung von Entwicklungsländern hemmen, da es die so genannte *local content* Politik untersagt, also die Möglichkeit von „Gastländern“, ausländische Investoren darauf zu verpflichten, einheimische, lokale Produkte bei ihrer Produktion zu verwenden und durch solche protektionistischen Maßnahmen z. B. den Aufbau lokaler Industrien zu fördern. Allerdings gelten alle Ausnahmen des GATT auch für das TRIMS (vgl. das oben zum schwierigen Verhältnis von WTO/GATT und Umwelt- bzw. Sozialstandards Gesagte). Die Situation ist beim TRIMS analog der bei den GATS- und TRIPS-Abkommen: Es kann ökologische und soziale Belange beeinträchtigen.

2.3.3.5 Umwelt- und Sozialschutz in anderen internationalen Handelsabkommen

Neben der WTO-Ordnung mit ihren „Tochter“-Abkommen zu GATS, TRIPS und TRIMS gibt es viele weitere internationale Freihandelsabkommen. Ihre Relevanz für nachhaltige Entwicklungen ist der in den bisher geschilderten Abkommen vergleichbar.

Von großer Bedeutung ist hier vor allem der Vertrag über die Nordamerikanische Freihandelszone (*North American Free Trade Agreement, NAFTA* von 1994) zwischen den USA, Kanada und Mexico. In ihm wird in einigen Passagen auf den Umweltschutz Bezug genommen. Wissenschaftlich begründete Umweltschutzregeln werden danach nicht als unzulässige Handelshindernisse angesehen und einigen internationalen Umweltschutzabkommen (es sind dies die Basler Giftmüllkonvention,

das Artenschutzabkommen und das Montrealer Protokoll) wird explizit Vorrang vor NAFTA-Regeln eingeräumt. Ein Zusatzabkommen zur Zusammenarbeit im Umweltschutz (North American Agreement on Environmental Cooperation) verpflichtet die Parteien außerdem dazu, nationale Umweltschutzregelungen effektiv anzuwenden und weiterzuentwickeln. Eine zugleich institutionalisierte Kommission für Umweltzusammenarbeit³⁶⁰ ist zuständig für die Untersuchung von Auswirkungen der NAFTA auf Umweltbelange und erstellt entsprechende Berichte. Außerdem geht sie Beschwerden von NGO's oder Privatpersonen wegen Verletzung von Umweltschutzregelungen nach. Sie kann dabei Mitgliedsstaaten zu Stellungnahmen auffordern. Wegen des Vorwurfs, Umweltschutznormen seien verletzt worden, kann auf Antrag eines Mitgliedsstaates ein Streitschlichtungsverfahren eingeleitet werden, das mit einer Geldstrafe enden kann (Mürle 2006: 57).

Auch das *Cotonou-Abkommen* der EU zum Freihandel mit den 78 sog. AKP-Staaten (in Afrika, der Karibik und im Südpazifik) von 2000 und seine Folgeabkommen von 2007 enthalten einen – allerdings nur allgemeinen – Hinweis auf den Umweltschutz als Ziel von Handelspolitik und Zusammenarbeit (Art. 49). Ebenso können allgemeine Präferenzsysteme für den Außenhandel (Gewährung von Zollvergünstigungen) Umweltschutzbestimmungen enthalten. Dies gilt z. B. für das allgemeine Präferenzsystem der EU, das die Beachtung der internationalen Übereinkommen zur Erhaltung der Fischbestände sowie der Normen der Internationalen Tropenholzorganisation zur Voraussetzung von Zollvergünstigungen macht (a.a.O: 59). Zwischen der EU und 78 afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten gibt es außerdem Verhandlungen über neue Freihandelsabkommen zur Ablösung des Cotonou-Abkommen, die sog. Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPAs bzw. *Economic Partnership Agreements*, EPAs³⁶¹), die eine weitere Handelsliberalisierung einleiten sollen. Inzwischen sind sie mit einem großen Teil der Subsahara-Staaten vereinbart worden. Mit ihnen kann eine Verschlechterung der Situation der Entwicklungsländer verbunden sein, weil den AKP-Staaten früher eingeräumte Handelsvorteile jetzt – u. a. mit Blick auf die Anforderungen der WTO nach Abbau von Diskriminierungen und Handelshemmnissen – aufgehoben werden. Das kann – neben der sozialen Situation – auch den Umweltschutz erschweren (vgl. die Ausführungen zur WTO).

In den letzten Jahren sind in einige regionale Wirtschaftsabkommen Grundlegende Arbeitsschutznormen aufgenommen worden. Es gibt z. B. ein Zusatzabkommen

360 Diese besteht aus Vertretern der Regierungen und wird durch NGO-Vertreter beraten.

361 Inzwischen wurden Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der EU und der Karibikregion und acht weitere mit Staaten bzw. Subregionen im Pazifik und vor allem in Afrika abgeschlossen (<https://www.giga-hamburg.de/de/publikation/umstrittene-freihandelsabkommen-mit-der-eu-afrika-unter-handels-druck>, Abruf 15.3.2017).

(von 1994) zum NAFTA-Abkommen, das Nordamerikanische Abkommen über Arbeitskooperation (North American Agreement on Labor Cooperation *NAALC*). Darin verpflichten sich die NAFTA-Staaten ausdrücklich zur Einhaltung ihrer nationalen Arbeitsgesetze, insbesondere solcher zur Vereinigungsfreiheit, dem Recht auf Kollektivverhandlungen und dem Streikrecht. Zugleich wurden Verfahren und Sanktionsmaßnahmen für den Fall ihrer Verletzung beschlossen. Wenn eine Verletzung nationaler Arbeitsrechte geltend gemacht wird, können zwischen den Mitgliedsregierungen Konsultationen mit dem Ziel eingeleitet werden, ein Programm zur Einhaltung dieser Rechte zu erstellen (Human Rights Watch 2001: 16 f.).

Die nationalen Arbeitsbehörden sollen darüber entscheiden, ob sie Beschwerden von Gewerkschaften und NGO's aufgreifen. In bestimmten Fällen – bei Zwangsarbeit, dem Schutz von Gastarbeitern, Nichtdiskriminierung und Schadenersatz bei Arbeitsunfällen – kann dann, wenn dieses Programm nicht erfolgreich ist, eine unabhängige Expertenkommission eingesetzt werden, die einen – nicht verpflichtenden – Aktionsplan erarbeitet. Nur bestimmte Rechte sind stärker geschützt: Bei Verletzung von Normen zu Kinderarbeit, Arbeitsschutz oder Mindestbeschäftigungsstandards (etwa dem gesetzlichen Mindestlohn) kann ein verbindlicher Schiedsspruch für das beklagte Land zu Geldstrafen oder Handelssanktionen führen; bei Verstößen gegen das Verbot von Zwangsarbeit und Diskriminierung sowie bei Verletzung der Verpflichtung zu Schadenersatz bei Arbeitsunfällen kann ein Expertenrat einen (nichtverbindlichen) Aktionsplan zum Problemfeld erarbeiten; bei Verstößen gegen die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen sowie gegen das Streikrecht können Regierungen ein einvernehmliches Programm zur Einhaltung der fraglichen Rechte aufstellen (Mürle 2006: 63; Reichert 2002: 12 f.).

Die Wirksamkeit dieser Instrumente ist begrenzt. Ihre Möglichkeiten werden wohl selten ausgeschöpft. Es sei „von allen Seiten ...eine eher nüchterne bis enttäuschte Gesamtbilanz gezogen“ worden. Ein Grund dafür ist u. a., dass Arbeitsbeziehungen und Muster der Erwerbsregulierung sehr stark in die jeweiligen nationalen Institutionen-Settings eingebunden sind und zwischen den Staaten außerdem Dominanz- und Misstrauensbeziehungen herrschen, die auch die Beziehungen zwischen staatlichen und verbandlichen Vertretern belasten (Pries 2010: 172). Allerdings lassen sich extreme Fälle mit diesen Instrumenten sicherlich leichter bekämpfen. Aus US-amerikanischer Sicht – vor allem ihrer Gewerkschaften – gibt es ein starkes Interesse, dass Arbeits- und Sozialnormen eingehalten werden, weil die mexikanischen Unternehmen sonst Wettbewerbsvorteile erzielen könnten. Aber das konnte offensichtlich nicht verhindern, dass Arbeitsplätze aus den USA nach Mexiko verlagert wurden, die Sozialstandards dort nicht gesichert sind und in den USA unter Druck gerieten.

Auch in anderen Freihandelsabkommen gibt es Ansätze zur Verankerung einiger Sozialstandards, so im erwähnten Cotonou-Abkommen der EU zum Freihandel mit

den 78 AKP-Staaten (von 2000) und seinen Folgeabkommen (von 2007). Die inzwischen verhandelten und zum Teil abgeschlossenen Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs) zwischen EU und ehemaligen (vor allem afrikanischen) AKP-Staaten werden wegen ihrer Risiken für die Entwicklungschancen der Entwicklungsländer aber sehr kritisch gesehen. Sie sollen zu einer den WTO-Regeln entsprechenden Liberalisierung der Handelsbeziehungen, die bisher noch teilweise zugunsten der AKP-Staaten gestaltet waren (gewisse Zoll- und Abgabefreiheit bei der Einfuhr ihrer Produkte in die EU, zugleich Recht zur Erhebung von Zöllen zum Schutz ihrer Märkte), beitragen und verlangen von den afrikanischen Staaten jetzt eine radikale Marktöffnung für EU-Importe. Das könnte mit schwerwiegenden sozialen Folgen und wenig nachhaltigen Entwicklungen verbunden sein. Vor allem ist zu befürchten, dass die schwache Wirtschaft der Entwicklungsländer der mit der Handelsliberalisierung verschärften Konkurrenz aus der EU und dem Weltmarkt nicht gewachsen ist, so die im Aufbau befindliche Industrie (Kleinindustrie) und die eher traditionell wirtschaftende Landwirtschaft. Außerdem erhalten Konzerne aus EU-Ländern jetzt einen leichteren Zugang zu Rohstoffen dieser Länder, weil Exportsteuern abgebaut werden.

Im Rahmen der – bis Ende 2016 noch nicht beendeten – Verhandlungen um die Ausgestaltung der Leitlinien für ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und der südamerikanischen regionalen Wirtschaftsorganisation *Mercosur* plädiert die EU für die Einführung höherer Arbeitsrechtsstandards in den Ländern Lateinamerikas, während diese Länder fürchten, dadurch an Wettbewerbsfähigkeit zu verlieren und die Unterzeichnung bremsen.³⁶² Die USA haben in einigen bilateralen Freihandelsabkommen ebenfalls Sozialstandards vereinbart, diese sehen bei Verstößen Handelssanktionen und Geldstrafen vor (Greven 2005: 26 ff.). Ähnliches gilt auch für Steuerpräferenz-Regeln.

In den Steuerpräferenz-Regeln der EU (*Allgemeines Präferenzsystem für den Außenhandel*, APS), die Zollerleichterungen für die Least Developed Countries (LDC) und andere ökonomisch schwache Länder vorsehen, sind seit 1994/2002 ebenfalls grundlegende Sozialstandards berücksichtigt. Die EU hat in ihrem APS eine Klausel, die es erlaubt, den Ländern, die die Kernarbeitsnormen der ILO nicht unterzeichnet haben oder regelmäßig verletzen, die Zollpräferenzen nicht zu gewähren oder zu entziehen. Andererseits bietet sie den Ländern, die sich an die Kernarbeitsnormen halten, eine weitere 2,5%ige Zollsenkung (Mürle 2006: 65; Deutscher Bundestag 2002: 171; die Regeln wurden 2014 an neuere Entwicklungen angepasst³⁶³).

362 Cássia Carvalho de Carvalho 2007: 156.

363 Siehe die Verordnung (EU) Nr. 978/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen und zur Aufhebung

Auch die Steuerpräferenz-Regeln der USA (*Generalized System of Preferences*, GSP) sehen seit 1984 Handelsvorteile für die Länder vor, die internationale Sozialstandards wie das Verbot von Kinder- und Zwangsarbeit, die Garantie von Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen und Regeln zu Arbeitssicherheit und Arbeitszeiten unterzeichnet haben. Es gibt zwar keine systematische Kontrolle der Einhaltung solcher Regelungen, aber Gewerkschaften und NGOs können in einem Petitionsverfahren bei der Exekutive Beschwerde wegen Verletzung solcher Normen einlegen. Das GSP der USA findet als handelspolitisches Instrument insbesondere gegenüber ökonomisch schwachen Ländern Anwendung und erzielte dort auch einige Erfolge (Reichert 2002: 13). Es ist 2013 ausgelaufen, wurde dann aber verlängert. Im US Trade Act sind (in Section 301) ebenfalls einige Sozialstandards enthalten, vor allem solche zu Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen, Mindestlohn, Arbeitszeiten und Arbeitssicherheit. Laut Section 301, III B F können dabei Handelssanktionen verhängt werden, u. a. auf Antrag privater Akteure bei der Regierung der USA.

Auch von TTIP und CETA könnten, so die Befürchtungen, vielfältige Auswirkungen auf Umwelt- und Sozialschutz ausgehen. Das gilt auch für das TISA („Trade in Services Agreement“ bzw. „Abkommen zum Handel mit Dienstleistungen“), das den Handel mit Dienstleistungen zwischen der EU und 21 anderen Ländern (u. a. USA, Kanada, Mexiko, Türkei, Australien und Japan) liberalisieren soll. Umwelt- und Sozialstandards werden in internationalen Handelsvereinbarungen also z. T. berücksichtigt, aber je nach Region sehr ungleich – eher im Bereich der EU und in Nordamerika.

2.3.3.6 Handelsliberalisierung – ein potentielles Risiko für internationale Umwelt- und Sozialstandards

Es ist erstaunlich, wie die Bemühungen um internationale Handelsliberalisierung (und die sie tragenden Akteure) ökologische und soziale Interessen (auch Verbraucherschutzinteressen) im Hinblick auf Produktion und Merkmale der Produkte zunächst völlig negierten, dann nur sehr zögerlich und wenn es sich gar nicht vermeiden liess zu berücksichtigen begannen. Bis heute gibt es massive Auseinandersetzungen darum – in den westlichen Industrieländern ist das besonders deutlich am Beispiel des geplanten TTIP- und CETA-Vertrages geworden. Handelsliberalisierungen bringen das große Risiko mit sich, das bereits erreichte Schutzstandards als Handelshemmnisse gelten bzw. zukünftige Verbesserungen der

der Verordnung (EU) Nr. 732/2008 des Rates (hier insbes. Art. 9 (in Verbindung mit Anhang VIII) zu den „Sonderregelungen für Nachhaltige Entwicklung“.

Schutzstandards sehr erschwert werden, soweit sie als Verletzung des vereinbarten Investitionsschutzes geltend gemacht werden können.

Für die Vergangenheit lässt sich das an Konflikten und Normenkollisionen zwischen Normen der „WTO-Familie“ und Umwelt- oder Verbraucherschutznormen zeigen – sei es der sog. Hormonstreit (wo es um Reichweite der Liberalisierungswirkung von WTO-Normen und die Deklarierung von Schutznormen als unzulässige Handelshemmnisse ging) oder der um Patente aus Wirkstoffen des Neem-Baumes oder um Generika für Aids-Medikamente in Entwicklungs- und Schwellenländern (hier ging es jeweils um geistiges Eigentum im Sinne des TRIPS (Patente). Auch heute gibt es für mögliche Konflikte keine klaren Lösungsmuster. In jedem neuen Fall muss sozusagen neu gegen stark vertretene ökonomische Interessen um Umwelt- und Sozialbelange gekämpft werden. Die WTO berücksichtigt Umwelt-, Gesundheits- und Verbraucherschutzbelange nur sehr vorsichtig und langsam.

Das GATS birgt entsprechende Risiken für die Erbringung selbst solcher Dienstleistungen, die der Sicherung grundlegender gesellschaftlicher Bedürfnisse dienen. Entsprechend stockt der Abschluss von Abkommen zur Dienstleistungsliberalisierung zwischen den Staaten. In der EU nimmt die entsprechende Dienstleistungsrichtlinie auf solche Bedürfnisse mehr Rücksicht und ist daher auch erfolgreicher. Das wahrscheinliche Scheitern des TTIP-Vertrages resultiert u. a. aus diesen Risiken. Das CETA-Abkommen wurde demgegenüber entsprechend nachgebessert und hat deswegen evt. eine Chance auf Abschluss und Ratifizierung.

2.3.4 Die Berücksichtigung von Umwelt- und Sozialschutz durch internationale Wirtschaftsinstitutionen

2.3.4.1 Internationaler Währungsfond (IWF) und internationaler Umwelt- und Sozialschutz

Der IWF ist eine Sonderorganisation der UNO und hat z. Zt. (2017) 182 Mitglieder, darunter auch Russland und China. Er hat zum wesentlichen Ziel, zu einem ausgeglichenen Wachstum des internationalen Handels und stabilem Währungssystem beizutragen und dazu die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Währungspolitik, die Ausweitung des Welthandels sowie die Entwicklung ökonomisch zurückgebliebener Länder zu fördern (Art. 1, Abs. i und ii des „Übereinkommen über den Internationalen Währungsfonds“). Vorrangig geht es dabei darum, die Währungs- und Haushaltsstabilität in von Krisen betroffenen oder bedrohten

Staaten zu sichern, wozu als Instrument u. a. die Gewährung von Krediten dient.³⁶⁴ Das könnten nachhaltige Ziele sein, aber da die Aufgabe primär fiskalisch und rein ökonomisch gesehen wird, werden ökologische und soziale Belange oft verdrängt.

Die Entwicklung armer Länder soll durch Öffnung der Grenzen und Förderung ihrer Exporte vorangebracht werden. Kredite sind i. d. R. mit Auflagen versehen, vor allem mit solchen zur Haushaltskonsolidierung, zu sog strukturellen Anpassungen an die Weltwirtschaft und zu einer monetaristischen Währungspolitik (Lütz 2005: 119).³⁶⁵ Damit sind sehr oft Auflagen zur Reduzierung von Subventionen etwa im Bereich von Nahrungsmitteln und öffentlicher Infrastruktur oder zur Liberalisierung von Arbeitsrecht gemeint. Zu den Maßnahmen zur „Strukturanpassung“ gehört u. a. auch die Liberalisierung des Handels durch Senkung von Zöllen und die Abschaffung von Importbeschränkungen und eine weitgehende Privatisierung staatlicher Unternehmen und Einrichtungen (zur wichtigen Bedeutung des IWF und solch neoliberaler Politik und des „Washington-Konsensus“ in der Entwicklungspolitik siehe unten in 2.4.1.1). Alle Länder sollen zu einem „geordnete(n) Wirtschaftswachstum bei angemessener Preisstabilität“ und zu „geordnete(n) Wirtschafts- und Währungsverhältnisse(n)“ verpflichtet sein (Art. IV 1 i, ii), zu deren Überwachung dem IWF Kontrollkompetenzen eingeräumt wurden. Dabei ist

364 Zu den Zielen des IWF gehört des Weiteren u. a. die Förderung der „Stabilität der Währung“ (Art. I iii), die Mitwirkung „bei der Beseitigung von Devisenverkehrsbeschränkungen“ (Art. I iv) und Hilfe bei der Bereinigung von „Unausgeglichenheiten in ihrer Zahlungsbilanz“ (Art. I v). (siehe „Articles of Agreement of the International Monetary Fund“ unter <http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.htm>, Abruf 15.3.2017). Eine Auswahl von Entscheidungen findet sich unter <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sd/index.asp>. Nähere Informationen auch unter www.imf.org.

365 Der IWF kann Hilfen in drei Formen gewähren: 1. kann jedes Land eine sog Reservetranche in Höhe von bis zu 25 % der von ihm eingezahlten Quote ziehen, die unverzüglich und ohne wirtschaftspolitische Auflagen ausgezahlt wird. 2. kann jedes Mitgliedsland gemäß Art. II 1 sog. Sonderziehungsrechte (die monetäre Rechnungseinheit des IWF) geltend machen, und zwar in einer „Quote“, die seinen „Subskriptionszahlungen“ an den IWF entspricht. Sie ist an der ökonomischen Leistungskraft des Landes ausgerichtet. Unter normalen Bedingungen kann das Land dann bis zu 300 % seiner Quote als Kredite vom Fonds beziehen. Diese dürfen i. d. R. nur zur Finanzierung eines Zahlungsbilanzdefizits bzw. zum Schutz der eigenen Währung in Anspruch genommen werden (Art. XIX 3 a)) und nicht als Entwicklungskredite, wie es früher der Wunsch vieler Entwicklungsländer war. 3. können Niedrigeinkommensländer Sonderhilfen – mit niedrigen Zinssätzen und u. U. längeren Laufzeiten – gewährt werden. Die häufigste Kreditform ist zur Zeit die auflagenbewehrte Bereitschaftskreditvereinbarung zur Überbrückung kurzzeitiger Zahlungsbilanzprobleme (mit kurzer Laufdauer), aber es gibt auch solche Kredite mit mittlerer (etwa 3 Jahren) oder längerfristiger Laufzeit (Copur und Schneider 2004: 26).

für die Wechselkurs- und Wirtschaftspolitik der Länder eine „firm surveillance“ (strikte Überwachung) vorgesehen (vgl. Art. IV 1 i, ii sowie Nahamowitz 2002b: 155).

Die IWF-Regeln haben zwingenden und sanktionsbewehrten Charakter insbesondere im Hinblick auf Quoteneinzahlungen und Stimmrechtsausübung, Kreditvergabe und wirtschaftspolitische Überwachungsrechte (a.a.o.: 169). Die Durchsetzungschancen des IWF-Rechts sind daher recht hoch. Das IWF-Recht stellt daher eher verbindliches Recht dar. Die Steuerung erfolgt einerseits mit ökonomischen Mitteln, andererseits aber auch durch die IWF-Normen. Diese stellen eine Form „rechtlicher Globalisierung“ dar und können auch als „*währungspolitisches Weltstabilisierungsrecht*“ und Teil eines sich entwickelnden „öffentlichen Weltwirtschaftsrechts“ angesehen werden, wobei mit Recht und Geld (durch rechtlich gebundene und mit Auflagen versehene Kredite) gesteuert wird. Das Handeln des IWF wird deswegen auch als Versuch einer „Global Governance“ oder „governance with government“ im transnationalen Bereich bezeichnet, da die Entscheidungen von den Vertretern der Mitgliedsländern getroffen werden (so Nahamowitz 2002b: 153 und 161 ff.).

Eine weit verbreitete Kritik am IWF besagt, dass der IWF mit seinen Maßnahmen häufig neo-liberale Wirtschaftsprogramme durchgesetzt hat, welche wirtschaftliche und soziale, evt. auch ökologische Probleme in betroffenen Ländern noch verschärften (sehr kritisch Wolff 2014: 191 ff.). Denn häufig hat die Politik der „*Strukturanpassung*“ zur Sicherung von Haushalts- und Währungsstabilität durch Haushaltskonsolidierung und Defizitreduzierung – z. B. durch Streichung von Subventionen für Nahrungsmittel, Wasser, Energie oder Transport – ihre Ziele nur unzureichend erreicht, aber zu Verschlechterungen der Lebensbedingungen von großen Teilen der Bevölkerung geführt. Zwar wurden die Länder für ausländische Investitionen geöffnet, Exporte – vor allem von Rohstoffen oder aus wenigen Branchen wie der Textilindustrie – ausgeweitet, Haushaltsausgaben reduziert und Schulden abgebaut – aber zugleich erschwerten die Auflagen des IWF, die mit seinen Krediten verbunden sind und entsprechende Liberalisierungsprogramme es den Staaten, mit politischen Maßnahmen für sozial schwache Bevölkerungsteile, Infrastruktur und dergleichen zu sorgen (Hütz-Adams 2008). Die Politik des IWF wird daher von vielen als nicht nachhaltig kritisiert. Länder wie Brasilien, Indonesien, Südkorea oder China – alle, die es sich leisten konnten – haben sich mit Devisenreserven zu schützen versucht, um nicht Schuldner beim IWF zu werden. An Länder Lateinamerikas hat der IWF seit 2000 nur noch wenige Kredite vergeben. Aber viele andere Länder sind weiterhin auf Kredite des IWF angewiesen.

Die UNCTAD (Welthandels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen) sieht in dem Zusammenhang das Risiko, dass die Liberalisierungs- und Strukturanpassungspolitik des IWF die 49 am wenigsten entwickelten Staaten,

die auf den Export von Rohstoffen angewiesen sind, in einer Art „Armutsfalle“ gefangen hält (UNCTAD 2002a: 163 f.). Die UNCTAD weist außerdem darauf hin, dass keines der wirtschaftlich erfolgreichen Länder seinen Handel und die Investitionsgesetze schnell liberalisiert habe (UNCTAD 2002: 83). Politik und Normen des IWF fördern nachhaltige Entwicklungen also nur sehr bedingt und berücksichtigen auch internationale Umwelt- oder Sozialstandards kaum – noch nicht einmal die Kernarbeitsnormen der ILO (Pries 2010: 170). Aber wenn soziale Unruhen oder die Delegitimierung des Handelns des IWF überhand zu nehmen drohten, hat er seine Politik, die auf Haushaltskonsolidierung und strukturelle Anpassungen zielt, besonders in der jüngeren Vergangenheit gelegentlich auch korrigiert (siehe die Ausführungen in 2.4.1.2 zum Wandel der Entwicklungsstrategien für Entwicklungsregionen). Dass der IWF diese Strukturanpassungspolitik in vielen Ländern trotz der massiven sozialen Folgeprobleme durchsetzen konnte, liegt vor allem an den Machtstrukturen im IWF.³⁶⁶

366 Die Mitgliedsländer bestimmen die Politik und Maßnahmen des IWF je nach ihren sehr unterschiedlichen Beiträgen (Quoten), die sie in den Fonds eingezahlt haben. Die wichtigsten Entscheidungen des IWF werden vom Gouverneursrat, in dem jedes Mitgliedsland mit einem Vertreter repräsentiert ist (vgl. Art XII 1), getroffen. Diese Entscheidungen werden „Resolutions“ genannt. Die einzelnen Gouverneure haben so viele Stimmen, wie ihrem Mitgliedsland zusteht (Art. XII 2). Die USA verfügen im Gouverneursrat, der sich aus Finanzministern oder Zentralbankpräsidenten der Mitgliedsstaaten zusammensetzt, über einen Stimmanteil von 16,73 %, Japan 6,25 %, Deutschland 5,8 %, Frankreich 4,3 %, Großbritannien 4,3 %, Italien 3,17 und China 3,82 %. Die G-8-Staaten (bzw. G-7 nach Russlands Ausschluss 2015) haben zusammen mehr als 45 % der Stimmen. Da Grundsatzentscheidungen mit 85 % der Stimmen verabschiedet werden müssen, haben die genannten Länder – vor allem die USA, aber auch Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien zusammen – eine Sperrminorität. Die 127 Entwicklungsländer kommen auf 24,58 % Stimmanteile. – Die Macht der westlichen Industriestaaten zeigt sich auch in der Besetzung weiterer Organe. Die einflussreichsten Länder entsenden je einen Exekutivdirektor in das aus 24 Direktoren bestehende Exekutivdirektorium (das mit sog. „Decisions“ die Geschäftsführung des IWF und die Umsetzung der währungspolitischen Entscheidungen betreibt), weniger mächtige werden als Ländergruppen durch einen gemeinsamen Direktor vertreten. Der Geschäftsführende Direktor wird „traditionell“ von der EU gestellt. Die Geschäftsführung kümmert sich vor allem um die „wirtschaftspolitische Überwachung der Mitgliedsländer“ und die Vergabe von Krediten an bedürftige Länder (Nahamowitz 2002b: 162). – Auf dem Treffen des IWF im Jahr 2008 und auf Folgetreffen, letztmalig 2013, wurde vereinbart, den Schwellen- und Entwicklungsländern, insbesondere den großen wie Indien, China und Brasilien, zukünftig mehr Stimmanteile zu gewähren. Als Basis für die neuen IWF-Quoten soll das Inlandsprodukt berechnet nach der Kaufkraftparität (PPP) dienen. Die 135 Länder mit dem geringsten Stimmanteil würden dann 5,4 % mehr Stimmen erhalten. Aber bislang wurden die Pläne vor allem wegen

Umweltprobleme sind für den IWF nur insofern ein Thema, als sie sich auf die makroökonomische Stabilität und auf das Wirtschaftswachstum auswirken könnten. Er orientiert sich daher nicht an einzelnen internationalen Umweltstandards, unterstützt aber – oft in Kooperation mit der Weltbank, die für Fragen des Umweltschutzes mehr Expertise und Qualifikation besitzt – z. B. Maßnahmen, die zum Aufbau eines Umweltmanagements dienen (etwa beim Forstwesen in Indonesien), der Erschöpfung der Wasservorräte im ganzen Land entgegenwirken (Jemen) oder (wie in Marokko) das Management der Fischerei fördern sollen (Pries 2010: 170).

Der IWF ist in der Vergangenheit vielfach wegen seines fehlenden Umweltbewusstseins kritisiert worden, z. B. wegen Kreditvergaben zur Förderung des Baus von Staudämmen, die große Einschnitte in die Umwelt bedeuteten und in deren Folge mehrere Millionen Menschen umgesiedelt werden mussten. Weitere Kritikpunkte sind, dass der IWF die Plantagenwirtschaft und Monokulturen in vielen ärmeren Ländern gefördert hat, wodurch die Umwelt in den betroffenen Gebieten verarmte, verletzlicher und geschädigt wurde, dass sie Pipelines durch Regenwald und Naturschutzgebiete bauen hilft (Ecuador) oder Kraftwerke, die fossile Brennstoffe verfeuern und den CO₂-Ausstoß erhöhen. Allerdings hat die Direktorin des IWF, Christine Lagarde, angesichts des drohenden massiven Klimawandels jüngst dafür plädiert, umweltschädliche Subventionen für fossile Energien zu senken oder ganz zu streichen, eine CO₂-Steuer zu erheben und in die Energiepreise die ökologischen Kosten mit aufzunehmen. Die Verbraucher sollten für Ölprodukte und Kohle mehr bezahlen.³⁶⁷

Der IWF hat mit seiner Politik und seinen Maßnahmen trotz aller problematischen Maßnahmen auch nachhaltige Effekte, z. B. durch zunehmende Berücksichtigung

Widerstands der westlichen Industrieländer noch nicht umgesetzt. Die Politik des IWF wird daher weiterhin weitgehend von den westlichen Industrieländern bestimmt. Es ist offen, wie lange das noch so bleiben wird. Vor allem China bemängelte wiederholt fehlende Veränderungen. Inzwischen kam es 2014 als Reaktion zur Gründung einer ähnlichen Institution durch die sog. BRICS-Staaten. – Die BRICS-Staaten sind die großen Schwellenländer China, Russland, Indien, Brasilien und Südafrika. Sie haben als „Ersatz“ für den IWF 2014 einen eigenen Währungsreservefonds (Contingent Reserve Arrangement, CRA) gegründet, der sie unabhängig vom IWF machen soll. Er soll 100 Milliarden US-Dollar zur Verfügung haben. China leistet dabei mit über 41 Milliarden Dollar die größte Einlage, Brasilien, Russland und Indien jeweils 18 Milliarden und Südafrika fünf Milliarden Dollar. Der Fonds soll bei finanzieller Notlage eines dieser Staaten als Sicherheit dienen. Er und die Bank sind als Spiegelbilder zur Weltbank und zum Internationalen Währungsfonds (IWF) gedacht, die beide ihren Sitz in Washington haben und unter US-Einfluss stehen.

367 Siehe zu den Subventionen für die Ölindustrie www.imf.org/external/np/fad/subsidies, abgerufen am 20.3.16.

ökologischer Probleme, aber die systematische Berücksichtigung von internationalen Umwelt- und Sozialbelangen hat in sein Handeln noch keinen Eingang gefunden.

2.3.4.2 Weltbank und internationaler Umwelt- und Sozialschutz

Die Weltbank hat zum Ziel, wirtschaftliche Entwicklung, Wiederaufbau und Wachstum ihrer Mitgliedsländer zu fördern³⁶⁸, vor allem von Entwicklungs- und Schwellenländern durch Kredite, Beratung und technische Hilfen. Zentrales Instrument der Weltbank ist die Vergabe von Krediten und Zuschüssen, z. B. für Infrastrukturprojekte. Sie wird von ihren Mitgliedsstaaten – im Jahr 2016 waren es 188 Länder – finanziert und soll vor allem langfristige Entwicklungsprojekte fördern sowie die Lebensbedingungen in Entwicklungsländern verbessern.³⁶⁹ Damit kann sie auch zu positiven ökologischen und sozialen Entwicklungen beitragen, aber bei ihren Entwicklungsprojekten (etwa Infrastrukturprojekten) entsprechende Probleme auch verschärfen. Die Rückflüsse aus erfolgreichen Projekten sollen zur Finanzierung neuer Projekte dienen. Bei ihren Maßnahmen orientierte sie sich lange in großem Maß an den Zielen von Privatisierung und Liberalisierung von Wirtschaft, Dienstleistungen und Handel. Im Jahr 2014 hatte sie insgesamt 183 Milliarden US-Dollar an Schwellen- und Entwicklungsländer verliehen und allein im Geschäftsjahr 2012 in Höhe von 53,5 Milliarden US-Dollar für Projekte in Entwicklungsländern zur Verfügung gestellt. Damit betrugen die Zusagen (Kredite, Zuschüsse, Beteiligungsinvestitionen und Garantien) seit Beginn der Finanzkrise 2008 bis dahin insgesamt 246,4 Milliarden US-Dollar. Die Weltbank ist damit der wichtigste Finanzier für z. Zt. rund 1800 Projekte in Entwicklungsregionen. Die Kredite sind fast immer mit Auflagen verbunden.

Mitglieder der Weltbank können nur Staaten und ihre Regierungen sein. Formell ist die Weltbank eine Unterorganisation der UN, faktisch aber „gehört“ sie ihren

368 Vgl. Art. I, 1 des Gründungsabkommens der Weltbank (1944); die rechtlichen Grundlagen der Weltbank sind unter <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/BODEXT/0,,contentMDK:50004943~menuPK:64020045~pagePK:64020054~piPK:64020408~theSitePK:278036,00.html> (Abruf 16.2.2017).

369 Die Mittel der Weltbank werden zu Zinssätzen des Kapitalmarktes vergeben, da sich die Weltbank die Mittel ebenfalls auf dem Markt und bei Geberländern besorgt (Copur und Schneider 2004: 29). Die Laufzeiten betragen zwischen 12 und 15 Jahren. Bei der Vergabe wird die Kreditwürdigkeit der antragstellenden Länder geprüft, um sicherzustellen, dass die Kredite und entsprechenden Zinsen regelmäßig zurückgezahlt werden (vgl. Art. III, 4 des Gründungsabkommens). Die Weltbank hat mehr als 10.000 Mitarbeiter, von denen etwa zwei Drittel in Washington und ein Drittel in den Partnerländern tätig sind. Ihr Sitz ist Washington. Weitere Informationen unter www.worldbank.org.

188 Mitgliedern, wobei ihre wichtigsten Geldgeber den größten Einfluss haben (Massing 2002: 207). Sie arbeitet gelegentlich mit anderen UN-Organisationen wie WTO, IWF, UNDP und UNCTAD zusammen.

Da zur Weltbank vier Institutionen gehören, spricht man auch von der Weltbankgruppe. Dazu gehören:

- die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (International Bank for Reconstruction and Development, IBRD – 188 Mitgliedsländer) – sie vergibt vor allem Kredite für Aufgaben in Entwicklungsregionen – jährlich zur Zeit in Höhe von etwa 20 Mrd. US-Dollar³⁷⁰, seit 1946 sind es insgesamt über 500 Milliarden US-Dollar.³⁷¹ Ihr Grundkapital von etwa 13 US-Milliarden Dollar³⁷² erhält sie von den Mitgliedsstaaten und platziert darüber hinaus Anleihen an den internationalen Finanzmärkten. 2013 hatten 186 Länder Kapitalanteile von 175 Milliarden US-Dollar gezeichnet.
- die Internationale Entwicklungsorganisation (International Development Association, IDA – 172 Mitglieder) – sie vergibt langfristige zinslose Kredite oder „verlorene“ Zuschüsse für die am wenigsten entwickelten Länder in Höhe von jährlich ca. 15 Mrd. US-Dollar. Ihre Mittel stammen z. T. aus den Beiträgen der reichen Mitglieder und z. T. aus Gewinnen anderer Weltbank-Institutionen.
- die Internationale Finanz-Corporation (Internationale Finance Corporation IFC – 184 Mitglieder) – sie fördert private Unternehmen direkt und ohne staatliche Garantien durch Darlehen, Eigenkapitalbeteiligungen oder Garantien, um die Privatwirtschaft anzuregen.
- und die Multilaterale Investitions-Garantie Agentur (MIGA – 179 Mitglieder) – sie fördert private Direktinvestitionen in Entwicklungsländer, indem sie diese gegen sog. nicht-kommerzielle (politische) Risiken (etwa Unruhen, Krieg oder Enteignungen) absichert.
- Außerdem gehört hierher das Internationale Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (International Centre for Settlement of Investment Disputes, ICSID – 147 Mitglieder), das Investitionsstreitigkeiten zwischen ausländischen Investoren und Regierungen schlichten soll. Im Jahr 2015 waren hier 171 Verfahren anhängig (zu Details vgl. Wolf 2002: 236).

Die Organisation der Weltbank reflektiert die weltweite Verteilung von politischer Macht und Wirtschaftskraft und gibt einen ersten Eindruck davon, welche Kräfte ihre Politik und Mittelvergabe (damit auch die Nachhaltigkeit ihrer Projekte) bestimmen. Sie hat eine ähnliche Organisationsstruktur, wie der IWF. Oberstes Organ ist der aus Wirtschafts- oder Entwicklungshilfeministern der Mitgliedsländer zusammengesetzte Gouverneursrat, der aus je einem Gouverneur pro Mitgliedsland bzw. dessen Stellvertreter besteht. Die Stimmrechte der Mitgliedsländer

370 http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/wege/multilaterale_ez/akteure/weltbank/ibrd/index.html (Abruf 15.3.2017).

371 Siehe <http://www.worldbank.org/en/about/what-we-do/brief/ibrd> (Abruf 16.2.2017).

372 <http://www.worldbank.org/en/about/what-we-do/brief/ibrd> (Abruf 16.2.2017).

sind je nach ihren Anteilen am Kapital der Weltbank (Einlagen) gewichtet, d. h. die Zahl der Stimmen, die die einzelnen Gouverneure im Gouverneursrat haben, ist entsprechend unterschiedlich. Schon im Jahr 2010 sollte das Stimmengewicht einzelner Länder neu verteilt werden und Schwellenländer wie China gemäß ihrer tatsächlichen Bedeutung an Einfluss gewinnen, aber die Reform ist wie beim IWF noch nicht umgesetzt, die westlichen Industrienationen sperren sich noch immer dagegen und sind nach wie vor in den Gremien sehr stark vertreten.³⁷³

Die machtvolle Position der Weltbank resultiert aus ihrer faktischen monetären Macht, d. h. ihrer Möglichkeit, nach Bedarf viel Kapital zu sammeln und an bedürftige Staaten zu verteilen. Sie nutzt diese Position, um auf die internationale und jeweilige nationale „Finanzarchitektur“ direkt oder indirekt Einfluss auszuüben (Massing 2002: 221). Aufgrund der Verteilung der Stimmrechte in ihren Entscheidungsgremien ist die Dominanz der westlichen Industrieländer bislang weitgehend gesichert. Erst Mitte 2014 haben die 5 größten Schwellenländer (die BRICS-Staaten China, Brasilien, Russland, Indien und Südafrika) daher eine eigene Entwicklungsbank (Sitz in Shanghai) gegründet.³⁷⁴ Sie stellt – ähnlich wie der Währungsreservefonds der BRICS-Staaten eine Konkurrenz zum IWF bedeutet – eine solche zur Weltbank dar. Aber bislang hat sie noch keine große Bedeutung.

Organisation und Verfahren der Weltbank unterliegen strengen rechtlich geregelten Kriterien.³⁷⁵ Die *Verbindlichkeit* ihrer Regelungen soll dadurch gesichert werden, dass die Bank Staaten bei Verstoß gegen diese Regeln von der Kreditge-

373 Z. Zt. sind die Stimmen der größten Akteure wie folgt verteilt: USA 16,8 %, Japan 6,2 %, Deutschland 5,8 %, Großbritannien 4,3 %, Frankreich 4,3 %, China 3,8 %, Italien 3,2 %, Kanada 2,6 %, Russland 2,4 % und Indien 2,3 %. Die 5 größten Industrieländer verfügen damit immer noch über rund 38 % der Stimmen. Die laufenden Geschäfte führt das Exekutivdirektorium. Es wird vom Gouverneursrat gemäß der dort gegebenen Stimmenverteilung gewählt. Die Industrieländer haben dort verhältnismäßig viele Stimmen, von 24 Direktoren kommen 5 aus den USA, Deutschland, Japan, Frankreich und Großbritannien. Diese 5 werden von den Mitgliedern mit den höchsten Kapitalanteilen ernannt.

374 Jeder der fünf Gründungsstaaten zahlt zehn Milliarden US-Dollar als Startkapital ein. Später sollen die Einlagen von 50 auf 100 Milliarden Dollar steigen. Einige westliche Industriestaaten – so Deutschland – sind ihr auch beigetreten.

375 Siehe das Gründungsabkommen der Weltbank von 1944 sowie die IBRD Articles of Agreement. Sie enthalten u. a. Vorschriften zu Zielen (Art. I des IBRD Agreement) und Organisation (Art. V), zu den Verfahren bei der Kreditvergabe (Art. III) zur besonderen privilegierte Rechtsstellung der Weltbank gegenüber Nationalstaaten (Art. VII, 1-10 des Abkommens) und zu evt. Schiedsgerichtsbarkeit bei Streitigkeiten zwischen einem ausgeschiedenem Mitglied und der Bank (Art. IX ©). Weitere Regelungen enthalten die jeweiligen Articles of Agreement für die IDA, die IFC und das ICSID (ICSID und Investitionsschiedsgerichtsbarkeit s. u.) sowie die MIGA Convention.

währung ausschließen kann.³⁷⁶ Für Streitfälle ist eine Schlichtung und eine eigene (Schieds-) Gerichtsbarkeit etabliert worden, welche die Verbindlichkeit zusätzlich absichern soll: Das International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID). Es soll Streitfälle gemäß ICSID-Regeln („ICSID regulations and rules“) behandeln. Laut Art. 53 ff. haben die Schiedssprüche bindende Wirkung. Die Umsetzung soll in den betroffenen Staaten so erfolgen, als wären die Schiedssprüche ein abschließendes Urteil eines Gerichts in diesem Staat (Art. 54 (1)) und soll den dort geltenden Bestimmungen zur Umsetzung von Gerichtsurteilen folgen (Art. 54 (3)). Letztlich bleibt ihre Wirksamkeit aber wohl davon abhängig, dass die jeweiligen Staaten die Schiedssprüche tatsächlich akzeptieren und umsetzen. Dabei ist mit weitgehender Akzeptanz zu rechnen, da wiederum gilt, was schon zur Wirksamkeit der Regelungen des IBRD-Übereinkommens gesagt wurde: Wer die Regeln der Weltbank-Institutionen und die sich daraus ergebenden Verpflichtungen nicht akzeptiert, erhält als Sanktion keine weiteren Kredite.

Die Kreditvergabe durch die Weltbank war, wie die des IWF, lange Zeit gemäß sog. Washingtoner Konsens und ähnlich wie die Politik des IWF, i. d. R. mit Auflagen zur Liberalisierung der Wirtschaft und zur Förderung freien Handels verbunden sowie mit der Verpflichtung zu einer strikten Haushaltspolitik (Abbau von staatlichen Subventionen vor allem im Ernährungs- und Sozialbereich, Dirigierung von Staatsausgaben in Richtung Investitionen, Öffnung und Stärkung der Märkte und Liberalisierung von Importen, Privatisierung und Lohnstopp³⁷⁷). Kredite wurden oft nur gewährt, wenn das betroffene Land ein Abkommen mit dem Internationalen Währungsfonds abschloss und dessen Auflagen einhielt. Daher wurde der Weltbank immer wieder der Vorwurf gemacht, sie bemängelte zwar hin und wieder die vom IWF verordneten Maßnahmen, doch sie koppele die eigenen Projekte weiterhin an die Vorgaben der Schwesterinstitution und ändere wenig in den Projekten vor Ort. Die Weltbank wurde außerdem kritisiert, weil sie zu oft Großprojekte wie Staudämme und Kraftwerke, Minen, Pipelines und Straßenbauprojekte fördert, die mit großen Umweltschäden verbunden sind und zu wenig Rücksicht auf die lokalen und sozialen Gegebenheiten nehmen.

Die Weltbank sah es lange überhaupt nicht als ihre Aufgabe an, im Rahmen ihrer Tätigkeiten – wie Finanzierung und Förderung internationaler Projekte – auf Fragen

376 So Art. VI, Section 2 der IBRD Articles of Agreement. Ähnliche Verbindlichkeit und Sanktionen enthalten Regelungen der IDA (vgl. insbes. Art. VII, Section 2 (a) und (b) der IDA Articles of Agreement) sowie die Regelungen des IFC (vgl. insbes. Art. VII, Section 2 (a) und (b) der IFC Articles of Agreement). Auch die MIGA Convention enthält in Chapter VIII, Art. 52 (a) – (d) entsprechende Regelungen.

377 Zur Kritik an Maßnahmen und Auflagen der Weltbank siehe Rowohl 2007, Massing 2002: 207 ff. und Wolf 2002: 238 ff.

von Umweltschutz oder Arbeits- und Sozialbedingungen zu achten. Es gab sogar erheblichen Widerstand dagegen. Aber seit Mitte der 90er haben die Weltbank und ihre Untergliederungen einen gewissen *Wandel* eingeleitet. Im Anschluss an den Weltgipfel von Rio hat sie das neue umwelt- und entwicklungspolitische Leitbild formal in ihre Zielvorstellungen integriert, orientiert sich offiziell („mission“) jetzt primär an Armutsbekämpfung, Umweltschutz und nachhaltiger Wirtschaftsentwicklung, fördert mehr Projekte im Bereich von Ökologie und Sozialem und hat die „Investition in den Menschen“, somit auch sozialpolitische Themen wie Ernährung und Gesundheit sowie Bildung zu einem wichtigen Bereich der Kreditvergabe erklärt.³⁷⁸ Seit 2006 soll sie ihre Aktivitäten auch an den Kernarbeitsnormen der ILO orientieren und hat sie in die Prüflisten bei der Vergabe von Krediten aufgenommen (Pries 2010: 169). Der Exekutivrat der Weltbank übernahm sie als „IFC Policy and Performance Standards on Social and Environmental Sustainability“. Seit Mitte der 90er will die Weltbank auch internationale Umweltstandards mehr berücksichtigen und kümmert sich mit einem ihrer Handlungsschwerpunkte auch um den Schutz natürlicher Ressourcen. Sie finanziert in diesem Bereich vielfältige Programme, z. B. zur Wiederaufforstung, zur Wasserversorgung oder Abwasserbeseitigung und jetzt auch Erneuerbare Energien (z. B. 2012 mit 3,6 Milliarden \$). Außerdem wurde eine Umweltverträglichkeitsprüfung für finanzierte Projekte entwickelt und die Förderung des Umweltschutzes, der Schutz der Biodiversität, Schutz internationaler Gewässer sowie die Verhinderung der Produktion ozonschichtzerstörender Substanzen zum Ziel erhoben.

In der Folge hat sie sich aus der Finanzierung einiger sehr umstrittener Großvorhaben, wie des Drei-Schluchten-Staudamm in China, des Ilisu-Staudamms am Tigris in der Türkei und einer Ölpipeline durch den Regenwald Ecuadors wegen ihrer problematischen Auswirkungen auf Umwelt und Gesellschaft und wegen Verstößen gegen eine Vielzahl von Weltbank- (und OECD-) Bestimmungen zurückgezogen. Außerdem strebt die Weltbank eine Führungsrolle bei der Ent-

378 Aufgabe der Weltbank ist demnach jetzt die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung der Mitgliedsländer und des Lebensstandards der Bevölkerung. Sie hat sich zum Ziel gesetzt, dazu beizutragen, dass bis 2030 die extreme Armut auf der Welt beseitigt und dazu der Prozentsatz derer, die von weniger als 1,90\$ am Tag leben müssen, auf 3% gesenkt wird. Außerdem soll für mehr Einkommensgleichheit gesorgt werden, indem das Einkommen der unteren 40% in jedem Land gefördert wird (siehe <http://www.worldbank.org/en/about/what-we-do>, Abruf 19.2.2016) All das erfordert nach Ansicht der Weltbank zugleich ökologisch, sozial und fiskalisch nachhaltige Entwicklungen (The World Bank Group 2013: End Extreme Poverty and Promote Shared Prosperity, siehe http://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/04/17/ending_extreme_poverty_and_promoting_shared_prosperity, Abruf 19.2.2016).

wicklung eines internationalen „Investitionsrahmenwerks für saubere Energie und Entwicklung“ (Clean Energy and Development Investment Framework – CEIF) an und verpflichtete sich, ihre Ausgaben im Bereich Regenerative Energien und Energieeffizienz regelmäßig zu steigern. Allerdings fördert sie zugleich immer noch die Gewinnung fossiler Brennstoffe.

Zur Armutsminderung in hochverschuldeten armen Ländern („Heavily Indebted Poor Countries“, HIPC) entwickelte sie seit Ende der 90er Jahre das Instrument der Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs), die zusammen mit den Regierungen betroffener Länder und zivilgesellschaftlichen Organisationen erstellt werden sollen (siehe 2.4.1.1 (7)). Länder, die sich um einen Schuldenerlass und um Kredite der IDA bemühen, müssen solch ein PRSP erstellen und damit in einem partizipativen Prozess an entsprechenden Entscheidungen der Weltbank teilhaben.

Inzwischen hat die Weltbank in einer Reihe von Vorschriften Umwelt- und Sozialstandards (*sog. Safeguard Policies*) verankert, die dafür sorgen sollen, dass betroffene Bevölkerungen und ihre Umwelt im Entwicklungsprozess möglichst wenig beeinträchtigt werden.³⁷⁹ Sie orientiert sich daher seit 2006 auch an internationalen Umweltstandards sowie Arbeits- und Sozialstandards (Pries 2010: 169), achtet auf eine stärkere Integration von Umweltaspekten in ihre strategischen Planungs- und Umsetzungsprozesse und hat verbesserte Nachhaltigkeits- und Qualitätsstandards (Operational Policies, Performance Standards etc.) entwickelt.

³⁸⁰ 2011 verabschiedete sie eine Umweltstrategie (Environmental Strategy for 2012–2022), die ökologisch verträgliche Entwicklungen und eine bessere Integration von natürlichen Ressourcen („Naturkapital“) in Entwicklungsplanungen fördern soll. Die IDA hat ein neues „Trackingsystem“ eingeführt, mit dem sie die Klimarelevanz ihrer Aktivitäten überprüfen will. Damit kann sie deren Beitrag zu

379 Die Safeguards gelten für zwei Organisationen der Weltbank: die International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) und die International Development Association (IDA). Es gibt solche safeguards u. a. für Environmental Assessment (4.01), Natural habitats (4.04), Pest Management (4.09), Involuntary Resettlement (4.12), Indigenous Peoples (4.20), Forests (4.36), Safety of Dams (4.37), Projects on International Waterways (7.50), Projects in Disputed Areas (7.60) und Management of Cultural Property in Bank-Financed Projects (11.03). Nähere Informationen zu den Safeguards unter <http://search.worldbank.org/all?qterm=safeguards> und <http://consultations.worldbank.org/consultation/review-and-update-world-bank-safeguard-policies> (Abruf am 21.3.2016).

380 Die Einhaltung solcher Safeguards hat manchmal eminente Bedeutung für das Leben ganzer Bevölkerungsgruppen. Sie sollen verhindern, dass Maßnahmen der Entwicklungspolitik zu Umweltzerstörungen und sozialem Elend führen, so zum Beispiel bei der Ausbeutung von Bodenschätzen, der Zwangsumsiedlung wegen des Baus von Staudämmen oder der Förderung von Plantagenwirtschaft und Agrarindustrien.

einer kohlenstoffarmen und klimaresilienten Entwicklung überprüfen und messen (Deutscher Bundestag 2013a: 3).

Außerdem enthalten diese Safeguards Vorkehrungen für die Partizipation von Betroffenen und für Schlichtungs- und Kompensationsverfahren. Betroffene können auch beim Inspection Panel, einem unabhängigen Gremium der Weltbank, formell Beschwerde wegen Verletzung ihrer wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (WSK-Rechte) einlegen. Im Vorfeld der Entwicklung von Projekten räumt die Weltbank heute Betroffenen und NGOs einige Mitwirkungsmöglichkeiten ein – allerdings nicht bei den eigentlichen Entscheidungen über die Projekte (Genaueres siehe in 3.1.3 3).

Die International Finance Corporation (IFC) und die Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) haben ihr eigenes Nachhaltigkeitskonzept, ihre eigenen Umwelt- und Sozialstandards, die weiter gefasst sind, als die Safeguards und die Kernarbeitsnormen der ILO umfassen. Allerdings werden nach den IFC/MIGA-Richtlinien Monitoring oder Berichterstattung von den privatwirtschaftlichen Akteuren selbst betrieben, so dass sie selbst entscheiden, ob evt. Verstöße gegen Standards vorliegen. Nach einer Überarbeitung gelten seit 2012 die sog. *Performance Standards*, das Rahmenwerk der IFC für Umwelt- und Sozialstandards.

Bei der Überarbeitung wurden Klimaaspekte sowie arbeits- und menschenrechtliche Probleme berücksichtigt und die Überwachung der Einhaltung der Standards soll verbessert werden. Das neue Nachhaltigkeitskonzept der IFC weist den Unternehmen eine Sorgfaltpflicht für Umwelt- und Sozialbelange zu, aber noch keine menschenrechtliche (human rights due diligence). Aber es spricht jetzt erstmals die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen an sowie Menschenhandel, Zwangsumsiedlung, Gemeinschaftszugang zu kulturellem Erbe und zum Recht indigener Völker auf freie, vorherige und informierte Zustimmung (Free, Prior and Informed Consent – FPIC). Um die Einhaltung der Umwelt- und Sozialstandards der IFC besser überwachen zu können, soll die IFC mit ihren Kunden einen verbindlichen Umwelt- und Sozialplan (Social and Environment Action Plan) erarbeiten, dessen Umsetzung beim Kunden durch regelmäßige Besuche und verpflichtende Fortschrittsberichte sicher gestellt werden soll. Falls nötig sollen dazu zusätzliche Beratungen und Trainings durchgeführt werden. Ähnliches gilt auch für die Umsetzung der Standards bei Maßnahmen von IBRD/IDA.³⁸¹

Bislang haben – u. a. wohl aus Imagegründen – 24 internationale Banken erklärt, die Safeguards der Weltbank in von ihnen finanzierten Projekten ebenfalls beachten zu wollen. Auch viele andere multilaterale, bilaterale und privatwirtschaftliche Insti-

381 Siehe Independent Evaluation Group (IEG), 2010: Safeguards and Sustainability Policies in a Changing World. Washington: Weltbank; Independent Evaluation Group (IEG, 2011): Evaluative Directions for the World Bank Group's Safeguards and Sustainability Policies. Washington: Weltbank.

tutionen orientieren sich an ihnen.³⁸² In jüngster Zeit diskutiert die Weltbank eine weitere Neuorientierung ihrer Safeguards, hat 2012 mit deren Überarbeitung begonnen (Safeguards Review) und 2014 sowie 2015 einen Entwurf für neue Umwelt- und Sozialregeln und zur Orientierung an nachhaltiger Entwicklung vorgelegt.³⁸³ Darin formuliert sie Standards u. a. für die Bereiche Ressourceneffizienz, Biodiversität, Lebens- und Arbeitsbedingungen der in Weltbank-Projekten Arbeitenden, Schutz der Rechte indigener Völker, Schutz vor Umsiedlungen etc. NGOs verbinden damit die Hoffnung auf strengere Regeln und bessere Implementierung, fürchten aber auch, bestehende Normen könnten ausgehöhlt werden und die überarbeiteten Safeguards schwächer ausfallen als die bestehenden.³⁸⁴ Denn mit der Weltbank konkurrieren zunehmend auch Banken aus Schwellenländern bei der Vergabe von Krediten und Mitteln zur Projektförderung, z. B. die „China Development Bank“ oder die „Asian Infrastructure Investment Bank“ (AIIB) mit Sitz in Schanghai und unter großem Einfluss Chinas³⁸⁵, die noch keine vergleichbaren Umwelt- und Sozialstandards haben und Kredite mit weniger Auflagen vergeben können. Wichtig wären z. Zt. neue Richtlinien für den Umgang mit tropischen Regenwäldern, mit Landrechten (Stichwort: Landgrabbing) und mit Umsiedlungen.

Die Schwerpunkte der Kreditvergabe der Weltbank liegen nach dem in den 90'ern vollzogenen Wandel der Weltbank-Strategie in den Bereichen *Infrastrukturförderung*, *„Investitionen in den Menschen“* (worunter vor allem Investitionen in Bildung

382 Die „Performance Standards“ der IFC dienen auch als Grundlage für die „Äquator-Prinzipien“, zu deren Einhaltung sich etwa 80 Privatbanken bei ihrer Projektfinanzierung verpflichtet haben. Auch regionale Entwicklungsbanken nehmen in ihren Projektrichtlinien Bezug auf die IFC „Performance Standards“. Gleichzeitig orientieren sich die Leitlinien für Exportkredite (Common Approaches on Environment and Officially Supported Export Credits) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) an den IFC „Performance Standards“, die damit auch maßgebend für die Vergabe deutscher Exportkredite sind.

383 WORLD BANK, Environmental and Social Framework – Setting Standards for Sustainable Development First Draft for Consultation, Juli 2014 (http://consultations.worldbank.org/consultation/review-and-update-world-bank-safeguard-policies?cid=EXT_TWB-N_D_EXT&hootPostID=591aa6d99e5d791b875f858e14d3f629, Abruf 17.2.2017).

384 Die Befürchtungen knüpfen u. a. daran an, dass das neue Regelwerk viele unbestimmte und daher interpretationsbedürftige Begriffe enthält, etwa die Formulierung, die Standards sollten nur greifen, wo das „finanziell und technisch möglich“ sei (taz vom 19.3.2015). Auch das Wegfallen von Konsultationsrechten wird befürchtet sowie ein Überwachungs- und Vollzugsdefizit. Der Entwurf verzichtet auch weiterhin darauf, die Kreditnehmer bei ihren Projekten auf die Einhaltung der Menschenrechte zu verpflichten.

385 An ihr wollen sich auch viele Industrieländer beteiligen, so Großbritannien, Frankreich, Italien und Australien, aber auch Saudi-Arabien (Die Zeit“ vom 26.3.2015).

und Gesundheit, Ernährung und Familienplanung verstanden werden), *Schutz der natürlichen Ressourcen* (dabei sollen Umweltschutzkriterien berücksichtigt und eine Umweltschutzprüfung vorgenommen werden) und *Anpassungsprogrammen* zur Wiederherstellung des makroökonomischen Gleichgewichts und zur Verbesserung der volkswirtschaftlichen Ressourcenverwendung (Eggerstedt und Kulesa 1998: 256 ff.). Im Zeitraum von Mitte 2011 bis Mitte 2012 stellte sie z. B. einen großen Teil ihrer Mittel für die Bekämpfung der Armut, den wirtschaftlichen Aufbau und die Förderung von Unternehmen in Entwicklungs- und Schwellenländern zur Verfügung (insgesamt 53,5 Milliarden US-Dollar³⁸⁶).

Inzwischen verwaltet sie auch die Mittel der Globalen Umweltschutzfazilität, eines von mehr als 80 Ländern getragenen Fonds zur Finanzierung von Umweltschutzmaßnahmen in Entwicklungsländern, etwa zur Begrenzung von Treibhausgasemissionen oder Desertifikation, zum Erhalt der Ozonschicht und zum Schutz internationaler Gewässer (Massing 2002: 211). Die Weltbank soll außerdem zur Umsetzung der internationalen Entwicklungsziele (sog. Millenium Development Goals, siehe dazu 2.4.1.1 Nr. 7 und SDGs, dazu 2.4.1.1 Nr. 9) beitragen, darunter zur Beseitigung von extremer Armut, zur Gesundheits- und Bildungsförderung, zur ökologischen Nachhaltigkeit und zu guter Regierungsführung und Governance (durch Auf- und Ausbau von Öffentlicher Verwaltung, Recht und Justiz). Außerdem engagiert sie sich (gemeinsam mit dem IWF) im Rahmen der Entschuldungsinitiative für hoch verschuldete arme Länder („Heavily Indebted Poor Countries“, HIPC), die zum Ziel hat, die Verschuldung der betroffenen Länder auf ein tragfähiges Niveau zu reduzieren.³⁸⁷ Z. Zt. hat die Weltbank ca. 100 Milliarden \$ verliehen.

In der Außendarstellung und den Verlautbarungen der Weltbank spielen Umwelt- und Sozialschutz heute also eine relevante Rolle. Aber Anspruch und Realität ihres Handelns fallen häufig auseinander (siehe Hoering 2007). NGOs und betroffene Bevölkerungsgruppen machen immer wieder auf Verstöße gegen Umwelt- und Sozialstandards aufmerksam und kritisieren außerdem die ungenügende Überwachung und Evaluation der Auswirkungen von Projekten auf Ökologie und soziale Belange. In den letzten Jahren soll die Weltbank für die Vertreibung von etwa 3 Millionen Menschen (vor allem Kleinbauern) von ihrem Land mitverantwortlich sein, weil sie die entsprechende nationalstaatliche Politik von Entwicklungs- und

386 Siehe [www. http://worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/BODEXT/EXTEDS05/0,contentMDK:23305235~pagePK:64099144~piPK:64099061~theSitePK:380676,00.html](http://worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/BODEXT/EXTEDS05/0,contentMDK:23305235~pagePK:64099144~piPK:64099061~theSitePK:380676,00.html) (Abruf 17.2.2017).

387 Voraussetzung für eine Entschuldung ist die Vorlage einer nationalen Armutsbekämpfungsstrategie (PRSP) und die Vereinbarung eines entsprechenden wirtschaftspolitischen Programms mit dem IWF.

Schwellenländern nicht kritisch genug begleitete, sondern durch ihre Kreditvergabe sogar unterstützte (siehe z. B. SZ vom 9.10.2015; Liberti 2012: 104 ff.; Bommert 2012: 316 ff.). Die Unabhängige Evaluierungsgruppe (Independent Evaluation Group – IEG) der Weltbank stellte dazu schon 2010 fest, dass wegen von der Weltbank finanzierter Programme zu jedem Zeitpunkt mehr als eine Millionen Menschen akut von Zwangsumsiedlungen betroffen seien. „Die Safeguards erfordern, dass die betroffenen Menschen zu Umsiedlungsoptionen konsultiert werden, dass ihnen besserer Wohnraum angeboten wird und sie auch alle sonstige Unterstützung bekommen, die sie brauchen, um sich eine neue Lebensgrundlage aufzubauen. Das alles bleibt aber viel zu oft aus.“³⁸⁸

Es geht hierbei (immer noch) um Staudammprojekte und vor allem um die Finanzierung agrarischer Großprojekte und die Förderung agroindustrieller Entwicklungen, welche vorgeblich die Situation des jeweiligen Landes und der Bevölkerung verbessern sollen, aber zugleich Vertreibungen betroffener Bevölkerungsgruppen („*land grabbing*“) und massive Strukturveränderungen in der Landwirtschaft mit großen nachteiligen Folgen für Kleinbauern mit sich bringen können. Oft dienen sie eher dem Export landwirtschaftlicher Produkte, als der Verbesserung der Lebensbedingungen der heimischen Bevölkerung.

Vom „*land grabbing*“ sind vor allem Kleinbauern in Afrika (in Ländern südlich der Sahara, wie Sudan und Äthiopien), Brasilien und Peru, Indonesien, Philippinen oder Papua-Neuguinea betroffen (siehe auch 2.4.1.1 zu Strategie 8). Hintergrund ist, dass sehr viele lokale Landnutzer keine verbrieften Eigentumsrechte für ihr Land vorweisen können und sich daher teilweise nur schwer gegen Veräußerung oder Verpachtung wehren können, auch wenn dieses Land ihnen traditionell zusteht. Nach einer Studie³⁸⁹ sind nur $\frac{1}{5}$ der ca. 6 Milliarden Hektar des Landes, das ländliche und indigene Gemeinschaften (insgesamt etwa 2,5 Milliarden Menschen) nutzen, rechtlich geschützt. Seit 2001 sollen bereits 230 Millionen Hektar verkauft worden sein – eine Fläche von der Größe Westeuropas. Die Investoren kamen vor allem aus den USA, Malaysia, den Vereinigten Arabischen Emiraten, Saudi Arabien und China. Am meisten betroffen sind Kleinbauern in Südsudan, Papua-Neuguinea und Indonesien, vor allem in Ländern mit schlechter Governance bzw. solche, die ihren Bürgern nicht genügend rechtlichen Schutz gewähren können. Seit 2002 sollen bei dadurch entstandenen Konflikten ca. 1000 Menschen getötet worden sein.³⁹⁰

388 So Korinna Horta, in: E+Z Heft 3/ 2013 Seite 120ff. bzw. <http://www.dandc.eu/de/taxonomy/term/1810> (Abruf 15.3.2017).

389 Land Rights Now, Oxfam, International Land Coalition (ILC), und Rights and Resources Initiative (RRI): „Common Ground“, Oxford 2016: 8.

390 Oxfam, International Land Coalition, Rights and Resources Initiative, 2016, Common Ground. Securing Land Rights and Safeguarding the Earth. Oxford: Oxfam sowie <https://www.oxfam.de/presse/pressemitteilungen/2016-03-02-mangelnder-schutz-landrechten-fuehrt-weltweit-konflikten-kein> (Abruf 15.3.2017).

Die hier betroffenen Internationalen Organisationen (Weltbank, FAO u. a.) haben versucht, durch die „*Principles for Responsible Agricultural Investment that Respects Rights, Livelihoods and Ressources*“ zumindest Mindeststandards zum Schutz der von Landnahme durch internationale Konzerne Betroffenen zu schaffen. Aber diese Regeln beruhen auf freiwilliger Befolgung, sind ohne nähere Aussagen zu ökologischen und sozialen Anforderungen, die eingehalten werden sollen, sehen keine Überwachungseinrichtungen vor und enthalten keine Sanktionen (Bommert nennt sie daher so etwas wie einen bloßen Knigge für den Umgang mit Problemen der Landnahme, a. a. O.: 316).³⁹¹ Trotz bestehender Normen und Möglichkeiten zur Streitschlichtung ist das Verfahren der Weltbank nach Ansicht von Beobachtern auch nicht wirklich wirksam verrechtlicht: Denn die Umsetzung von Maßnahmen wird relativ wenig kontrolliert und Sanktionen bei Verstößen sind eher „weich“ (eine harte Sanktion wäre der Ausschluss von künftigen Verfahren). Daher wird gefordert, dass „der Rechtscharakter der Abkommen zwischen Bank und Nehmerland gestärkt werden“ müsste, etwa indem diese vor nationalen Gerichten eingeklagt werden könnten bzw. ein unabhängiger Weltbank-Gerichtshof geschaffen würde (Wolf 2002: 248).

Ähnlich urteilt auch die bankinterne Independent Evaluation Group (IEG). Der unabhängige Compliance Advisor Ombudsman-Mechanismus (CAO) der IFC und der Multilateral Investment Agency (MIGA) sowie das ebenfalls unabhängige Inspection Panel der Weltbank kritisierten, dass einzelne Projekte die Selbstverpflichtungs-Richtlinien der Weltbankinstitutionen verletzen (Deutscher Bundestag 2013: 2). Z. Zt. wird insbesondere moniert, dass die Weltbank weiterhin den Bau von Kohlekraftwerken fördert. Außerdem habe sie die neoliberale und vor allem wachstumsorientierte Ausrichtung ihrer Politik nicht grundsätzlich geändert, sie setze weiterhin zu sehr auf Privatisierung staatlicher Betriebe und den Abbau von Handelshemmnissen und trage mit Teilen ihrer Fördermaßnahmen – etwa bei der Gewinnung von Öl oder anderen Rohstoffen – auch weiterhin zur Umweltzerstörung bei.

Die aktuell propagierte Orientierung der Weltbankgruppe an Armutsminderung, Umweltschutz etc. sollte daher nicht überbewertet werden (so auch Hoering 2007). Die Ausrichtung auf Wirtschaftswachstum und möglichst weite Integration aller

391 Die Principles besagen u. a., dass bestehende Landrechte respektiert werden und Investitionen die Ernährungssicherheit nicht gefährden sollen, alles nach einem transparenten, fairen Verfahren ablaufen soll, Investoren und Investitionen nachhaltig angelegt sein sollen etc. Aber im konkreten Handeln halten sich Investoren oft zu wenig an solche zudem oft sehr vage gefassten Regeln, weil sie nicht dazu verpflichtet sind. Die Folge sind massive Konflikte, z. B. durch Zwangsräumungen und Vertreibungen von Kleinbauern ohne ausreichenden Ersatz von Land (Bommert 2012: 317 ff.).

Länder in den Weltmarkt hat – unabhängig von evt. ökologischen und sozialen Konsequenzen – weiterhin hohe Priorität.

2.3.4.3 UNCTAD und nachhaltige Entwicklung

Die UNCTAD (UN-Konferenz für Handel und Entwicklung) ist eine Sonderorganisation der UN-Vollversammlung mit Sitz in Genf. Sie beschäftigt sich mit Fragen von Entwicklung und Handel, wobei es ihr Ziel ist, durch die Förderung des Handels zwischen Ländern mit unterschiedlichem Entwicklungsstand (Industrieländern, Schwellenländern und Entwicklungsländern) die Entwicklung letzterer voranzubringen. Außerdem gehören eine bessere Verständigung zwischen ihnen sowie eine reformierte Weltwirtschaftsordnung zu ihren Zielen.

Der UNCTAD gehören alle UN Mitgliedsstaaten an. Ihre Versammlung tritt in einem vierjährigen Turnus auf einer Konferenz zusammen. Koordinierung und Steuerung der Aktivitäten der UNCTAD ist Aufgabe des Handels- und Entwicklungsrats der UNCTAD (Trade and Development Board – TDB), der aus mehreren Ausschüssen besteht, die sich z. B. mit Armutsbekämpfung, internationalem Handel und Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsländern befassen.³⁹² Daneben gibt es Expertengruppen für unterschiedliche Entwicklungsprobleme. Der TDB tritt jährlich zu seinen Sitzungen zusammen. Bei Abstimmungen hat in der UNCTAD – anders als etwa in WTO und Weltbank – jedes Land eine Stimme. Entwicklungs- und Schwellenländer haben daher prinzipiell eine Mehrheit gegenüber den Industrieländern. Instrumente der UNCTAD sind Deklarationen, Berichte und Leitlinien, z. B. der „Leitrahmen für eine nachhaltige Investitionspolitik“.

Die UNCTAD gilt als die UN-Organisation, in der die Interessen der Entwicklungsländer, etwa an angemessener und nachhaltiger Entwicklung, besonders zum Tragen kommen können. Sie vertritt daher z. T. andere Positionen als IWF und Weltbank. Im sog. „*Sao Paulo Consensus*“ spricht sich die UNCTAD dafür aus, den internationalen Handel und die Bemühungen um internationale Entwicklung mehr politisch zu gestalten, also nicht so sehr auf Marktprozesse und neoliberale Konzepte zu setzen.³⁹³ Unter dem Motto „Der Geist von Sao Paulo“ wurde von

392 Die Unctad hat etwa 400 Mitarbeiter, ihr Vorsitzender ist z. Zt. Mukhisa Kituyi aus Kenia.

393 Siehe <http://www.un.org/press/en/2004/tad1994.doc.htm> (Abruf 18.2.2017). Neben dem sog. Washington-Consensus, der als neoliberales Programm und Konzept lange die Politik von IWF und Weltbank und damit die Entwicklungspolitik dominierte, werden in der jüngeren Zeit auch andere Consense diskutiert, so der „Monterrey Consensus“, der 2002 auf der UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung beschlossen wurde, oder der hier erwähnte „Sao Paulo Consensus“. Vor allem der Beijing-Consensus, der in Anlehnung an das autoritäre, staatskapitalistische chinesische Entwicklungsmo-

der UNCTAD XI – Konferenz eine Deklaration verabschiedet, die bedauert, dass die positiven Effekte der Globalisierung bislang ungleich verteilt seien und viele Entwicklungsländer, vor allem die 48 ärmsten Länder (LDCs), eher ihre Nachteile erführen und weiter marginalisiert würden. Um dies zu ändern, z. B. die Armutsbekämpfung erfolgreicher zu gestalten, sei eine andere Politik nötig.³⁹⁴

In jüngster Zeit gab es in der UNCTAD wichtige Diskussionen und Beschlüsse, welche die Frage nachhaltiger Entwicklung betreffen. Dabei ging es u. a. um einen regulativen Rahmen für ausländische Direktinvestitionen in weniger entwickelten Ländern. Im Weltinvestitionsbericht der UNCTAD für das Jahr 2012 (World Investment Report, WIR 2012) wurde ein entsprechender *Leitrahmen für eine nachhaltige Investitionspolitik* („*Investment Policy Framework for Sustainable Development*“, IPFSD) veröffentlicht (Türk und Brahms 2012: 389³⁹⁵). Dahinter steht die Erkenntnis, dass Investitionen – neben privaten Entscheidungen – auch eines normativen Rahmens bedürfen, damit sie nachhaltige Entwicklung und „inklusives Wachstum“ fördern. Denn da Investitionen nicht automatisch zu einer umwelt- und sozialverträglichen wirtschaftlichen Entwicklung führen, ist es wichtig, den normativen Rahmen so zu gestalten, dass „die positiven Effekte von Investitionen maximiert und etwaige negative minimiert werden“ (a. a. O.: 400).

Das IPFSD versucht auch Lösungen für das Verhältnis von Schiedsgerichten und staatlicher Regulierung anzubieten, das bei internationalen Investitionsabkommen – insbesondere unter dem Gesichtspunkt nachhaltiger Entwicklung – problematisch werden kann. Solche Investitionsabkommen sollen ausländischen Investoren zusätzliche Sicherheit für ihre Investitionen geben, können aber zugleich dazu führen, dass die Möglichkeiten nationaler Umwelt- und Sozialpolitik beschränkt werden (siehe auch die Ausführungen unten in 2.3.5 zu Investitionsschutzabkommen und Schiedsgerichten sowie die Kritik an entsprechenden Regelungen in TTIP und CETA). Etwaige Verstöße gegen Pflichten aus den Abkommen können dabei – unter Umgehung sonst zuständiger nationaler Gerichte – vor internationalen (privaten)

dell formuliert wurde, stellt wegen seiner angenommenen Erfolge aus Sicht mancher Entwicklungsländer und Autoren eine diskussionswürdige Alternative zum Washington-Consensus dar, wird aber wegen seiner autoritären Ausrichtung überwiegend abgelehnt.

394 Vgl. dazu auch den UNCTAD-LDC-Report von 2004 mit dem programmatischen Titel „Linking Internationale Trade with Poverty Reduction), sowie den vorletzten LDC-Report (2013) mit dem Titel „Growth with employment for inclusive and sustainable development“, der sich für nachhaltige Entwicklung ausspricht. Näheres zu den Aktionsprogrammen und Reports der UNCTAD unter www.unctad.org.

395 Siehe Näheres unter <http://unctad.org/en/Pages/DIAE/International%20Investment%20Agreements%20%28IIA%29/IIA-IPFSD.aspx>, Abruf 15.3.2017).

Schiedsgerichten geltend gemacht werden. In den letzten Jahren hat die Zahl solcher Investitionsabkommen und Schiedsverfahren merklich zugenommen.³⁹⁶

Das IPFSD soll betroffenen Ländern Orientierungshilfen bei der Entwicklung von Investitionsabkommen geben, die einerseits die Interessen von Investoren berücksichtigen, aber zugleich den Bedürfnissen der jeweiligen Länder entsprechen. Dabei soll das Ziel nachhaltiger Entwicklung und „inklusive Wachstums“ den Rahmen abgeben. Auch zur Rolle und Gestaltung der Schiedsgerichtsbarkeit bei Konflikten zwischen Staat und Investor – wann Schiedsgerichte zuständig sein und wieweit ihre Kompetenzen reichen sollen – werden im IPFSD Vorschläge gemacht (zu Details siehe Türk und Brahms 2012: 396 ff.³⁹⁷).

In der 2012 auf der XIII. UNCTAD Ministerkonferenz der UNCTAD verabschiedeten Erklärung von Doha wird das seit einigen Jahren vom UNCTAD-Sekretariat propagierte Konzept des „Entwicklungsstaates“ unterstützt. Damit wendet sich die UNCTAD gegen die neoliberale ökonomische Position, wonach freie Märkte von sich aus für Wirtschaftswachstum sorgen und die Staaten sich dabei zurückhalten sollten. Demgegenüber hat die UNCTAD den LDCs schon im LDC-Bericht von 2011 geraten, durch staatliches Handeln und über staatliche Anreize stabiles, dauerndes und beschäftigungsintensives Wachstum zu fördern. Das „Doha-Mandate“ fordert in dem Zusammenhang, dass „das Finanzsystem die reale Ökonomie unterstützen sollte, vor allem deren anhaltendes, inklusives und gerechtes wirtschaftliches Wachstum und die *nachhaltige Entwicklung*“ (Hervorhebg. E. T.). Im Oktober 2013 hat sich die UNCTAD in ihrem Bericht (Trade and Environment Review 2013) mit dem Titel „Wake up before it is too late: Make agriculture truly sustainable now for

396 Ende 2011 soll es insgesamt 3.164 internationale Investitionsabkommen (International Investment Agreements, IIAs) gegeben haben, davon waren 2.833 bilaterale Investitionsabkommen (Bilateral Investment Treaties, BITs) und 331 sog. „andere IIAs“, z. B. regionale Freihandelsabkommen mit Investitionskapiteln (Türk und Brahms 2012: 395). – Ein Beispiel für Konflikte zwischen Investitionsschutz und Umwelt- bzw. Sozialschutz ist die Klage von Philip Morris gegen Tabakgesetze in Uruguay und Australien, die zu einer Verringerung des Rauchens beitragen sollen (s. u. 2.3.5). Eines aus Deutschland betrifft die Klage des schwedischen Energiekonzerns Vattenfall gegen Umweltauflagen für sein Investment im Kraftwerk Moorburg bei Hamburg.

397 Ein Vorschlag sieht z. B. vor, die Bereiche Umwelt und Gesundheit sowie Menschenrechte von der Schiedsgerichtsbarkeit auszunehmen. Die frühere australische Regierung hat z. B. 2011 angekündigt, in Zukunft keine IIAs mehr abschließen zu wollen, mit denen Schiedsgerichten in Investitionsverfahren Kompetenzen übertragen werden, u. a. weil Regierungen dann in ihrer Kompetenz, sozial- und umweltpolitische Normen zu erlassen und umzusetzen, zu sehr beschränkt würden. Bolivien, Ecuador und Venezuela haben 2012 ihre Mitgliedschaft im Internationalen Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (ICSID) aufgekündigt. (Türk und Brahms 2012: 400).

food security in a changing climate“ für eine nachhaltige Landwirtschaft ausgesprochen und dafür, weltweit von der industrialisierten Landwirtschaft mit ihrem hohen Einsatz von Kunstdünger und industrieller Tiermast Abschied zu nehmen.³⁹⁸

Die UNCTAD will sich mit solchen Positionen und Maßnahmen zunehmend für eine *ökologisch und sozial nachhaltige Entwicklung* einsetzen. Sie beteiligt Betroffene bzw. NGOs, die sich dafür engagieren, auch in einem erheblichen Maße an ihrer Arbeit (Näheres dazu unter 3.1.3.3). Allerdings sind die faktischen Möglichkeiten der UNCTAD, Einfluss auf die Politik der wirtschaftlich mächtigen Länder oder auf Organisationen wie Weltbank oder IWF zu nehmen, sehr begrenzt. Ihr droht zunehmende Bedeutungslosigkeit, falls sie eine von diesen zu unabhängige Politik betreiben will.

2.3.5 Investitionsschutz-Abkommen und internationaler Umwelt- und Sozialschutz

In zwischenstaatlichen Investitionsschutzabkommen werden die Eigentumsrechte von Investoren abgesichert und zwar i. d. R. so weit, dass sie gegenüber anderen Interessen bevorzugt werden. Dadurch kann es zur Vernachlässigung z. B. von Umwelt- und Sozialbelangen kommen. Denn der Investitionsschutz kann Grundlage von Schadensersatzforderungen wegen „indirekter Enteignung“ sein, wenn die Einführung von ökologischen und sozialen Standards nach dem Zeitpunkt der Investitionsentscheidung erfolgt. Entsprechende Verfahren werden bislang vor privaten Internationalen Schiedsgerichten geführt (z. B. dem ICC).

Etliche neuere Investitionsabkommen schließen solche Ansprüche wegen „indirekter Enteignung“ zwar aus, wenn die staatlichen Regulierungen zur Verbesserung von (Umwelt- und) Sozialsituation im öffentlichen Interesse erfolgen. Das NAFTA-Abkommen verbietet dementsprechend, Umwelt- und Sozialstandards abzusenken, um Investitionen anzulocken. Investitionsschutzabkommen können also auf internationale Umwelt- und Sozialstandards Bezug nehmen und ihre Beachtung zu sichern versuchen. Aber in der Praxis bleibt offen, wieweit dies in einem Konfliktfall zwischen Interessen der Investoren und von Beschäftigten bzw. Verbrauchern tatsächlich umgesetzt werden kann. Vor allem ist das Risiko hoch, dass zukünftige Anhebungen des Schutzniveaus an Investoreninteressen scheitern. (siehe hierzu auch die Debatte im Rahmen der UNCTAD unter 2.3.4.3).

398 siehe <http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=666> (Abruf 20.3.2016).

Ein Beispiel dafür ist die Klage des Zigaretten-Konzerns Philip Morris International gegen Uruguay vor einem internationalen Schiedsgericht (dem für die Beilegung von Investitionsstreitigkeiten zuständigen Schiedsgericht ICSID der Weltbank), weil es strengere Gesetze gegen Tabakkonsum verabschiedet hatte. Uruguay hat 2006 Rauchverbote erlassen, obligatorische Warnungen auf den Schachteln und rauchfreie Zonen eingeführt. Außerdem finanziert der Staat Entwöhnungskurse und lässt sein Programm wissenschaftlich begleiten, so dass der Zigarettenkonsum signifikant zurückging. Daher forderte der Tabakkonzern 2010 25 Millionen Dollar Schadenersatz. 2016 wies das Schiedsgericht die Klage ab.

Der Konzern hatte auf der Grundlage eines Investitionsabkommens außerdem Schadenersatz von Australien gefordert, weil das Unternehmen die australischen Nichtraucherchutzgesetze als eine völkerrechtswidrige Beeinträchtigung seiner Investitionen ansah. In Australien darf laut eines Gesetzes von 2011 das Logo einer Marke nicht mehr auf den Zigaretenschachteln aufgedruckt werden und stattdessen müssen sie Fotos und Hinweisen aufweisen, die auf die Risiken des Rauchens wie Krebserkrankungen hinweisen. Das Schiedsgericht wies die Klage ab. Die australische „Public Health Association“ bezeichnete diese Entscheidung als bestes Weihnachtsgeschenk für die öffentliche Gesundheit (FAZ vom 23.12.2015). Weil es kein Investitionsschutzabkommen zwischen den USA und Australien gibt, hatte Philip Morris eine Niederlassung in Hongkong, mit dem ein Schutzabkommen besteht, gegründet und unterstellte ihr das Geschäft in Australien. Dann klagte der Konzern von Hongkong aus gegen das australische Gesetz. Wegen dieses „Umwegs“ hat das Schiedsgericht die Klage abgelehnt. Denn Philip-Morris habe über die Hongkonger Niederlassung die Kontrolle über das Geschäft in Australien erst dann übernommen, als bereits klar war, dass die australische Regierung die Tabakgesetzgebung verschärfen würde (SZ vom 23.12.15).

Ein weiteres Beispiel ist die Klage des Ölkonzerns Occidental Petroleum (Oxy) gegen Ecuador: Ecuador habe sich nicht an das bilaterale Investitionsschutzabkommen gehalten, weil es den Vertrag mit Oxy kündigte und seine Ölförderanlagen verstaatlichte, da dieses illegal Aktien veräußert habe. Ein Urteil des Schiedsgerichts der Weltbank hat zu Gunsten des Konzerns entschieden: Ecuador muss 1,1 Milliarden US-Dollar zahlen (=60 % der Forderung), das sind 3,3 % des für 2016 geplanten Staatshaushalts. Eine Revision wurde nicht zugelassen. Ein anderes Beispiel ist die Klage des schwedischen Energieunternehmens Vattenfall gegen Deutschland auf Schadenersatz, weil ihm durch den Atomausstieg der Bundesregierung nach der Atomkatastrophe von Fukushima ein Schaden durch die verkürzte Laufzeiten eines AKW in Deutschland entstanden sei. Der Prozess war bis Anfang 2017 noch nicht beendet.

Bedenken, ob der Schutz bestehender oder künftiger Umwelt- und Sozialstandards trotz des geplanten Investitionsschutzes gesichert bleibt, spielen auch bei den Auseinandersetzungen um die oben schon genannten Freihandelsabkommen zwischen EU und Kanada (CETA) und EU und USA (TTIP) eine wichtige Rolle (vgl. Klimenta und Fisahn u. a. 2014: 43 ff.). Die dabei sichtbar werdenden Konfliktlinien zwischen dem Interesse an möglichst umfassendem Freihandel einerseits und Umwelt- bzw. Arbeits- und Sozialschutz andererseits sind beispielhaft für die Situation im internationalen Wirtschaftsbereich. Im Frühjahr 2017 war noch nicht absehbar, ob diese Bedenken zum Scheitern des Vorhabens, in CETA und TTIP

einen weitgehenden Investitionsschutz einzuführen, oder sogar zum Scheitern der Abkommen insgesamt führen würden.³⁹⁹ Als Reaktion auf die verbreitete Kritik wird die Einführung eines internationalen öffentlichen Investitionsgerichtshofs statt privater Internationaler Schiedsgerichte erörtert.

2.3.6 Regulierung des internationalen Finanzsystems und nachhaltige Entwicklung

Ein funktionierendes Banken- und Finanzwesens ist für wirtschaftliche Entwicklungen – auch in den Schwellen- und Entwicklungsländern – zentral und kann auch eine Voraussetzung für nachhaltige Entwicklungen sein, wenn auch vieles, was im Banken- und Finanzbereich geschieht, überhaupt nicht nachhaltig genannt werden kann.⁴⁰⁰ Das bestehende Finanzsystem ist vor allem an kurzfristigen Profiten orientiert und hoch krisenanfällig und benötigt Regulierungen, die nachhaltig und an der Zukunft orientiert sind, um das Krisenpotential einzugrenzen. Im Folgenden soll in einem kurzen Überblick und beispielhaft gezeigt, ob und wie weit das internationale Finanzsystem mit seinen Regulierungen Risiken eingrenzt, damit zukunftsfähig ist und Aspekte Nachhaltiger Entwicklung berücksichtigt.

Die internationale Finanzbranche unterliegt einigen Regulierungen, aber sie ist insgesamt doch relativ unreguliert geblieben. In den Jahren bis 2007 ist der Finanzsektor sogar (weiter) dereguliert worden, so durch Abbau von Zulassungsschranken für Finanzmarktinstrumente und -produkte (etwa durch Zulassung von Hedgefonds in Deutschland) oder von Beschränkungen beim Agieren von Finanzinstitutionen (so durch Aufhebung des sog. Trennbankensystems, d. h. der Trennung zwischen Geschäftsbanken und Investmentbanken mit ihren – eher spekulativen – Aktivitäten in den USA).⁴⁰¹ Die geringe Regulierung wurde insbesondere im Zusammenhang mit der Finanzkrise 2007/08 – Krise der Finanzmärkte und Banken im Zusammenhang mit der US-amerikanischen Immobilienkrise und der Zunahme riskanter Finanzmarktgeschäfte sowie Haushaltsproblemen der

399 Das TTIP scheint auch wegen veränderter Politik der US-Regierung gescheitert, das CETA muss noch von mehr als 40 Mitgliedsländern und Gebietskörperschaften in der EU gebilligt werden.

400 Vgl. zum Zusammenhang zwischen Finanzsystem und Armut etwa: Globale Finanzen und menschliche Entwicklung. Eine Studie der Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“, herausgegeben von der Wissenschaftlichen Arbeitsgruppe der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn 2001, Kapitel 4.4 (S. 23 ff.).

401 Dort wurde das Trennbankensystem durch Aufhebung des (1933 erlassenen) Glass-Steagall-Acts im Jahr 1999 beseitigt.

Euro-Staaten – und sich daraus ergebenden „systemischen Risiken“ des globalen Finanzbereichs deutlich und ist weiterhin ein großes Problem. Daher nahmen Forderungen nach einer stärkeren Regulierung zu, ohne dass aber schon Ausreichendes erreicht wurde, vor allem weil die sog. Schattenbanken und Hedgefonds nicht kontrolliert werden.⁴⁰²

Zwar existieren z. Zt. eine Reihe von Instrumenten für die internationale Banken- und Finanzmarktaufsicht, aber die internationalen Regelungen beruhen eher auf internationaler Abstimmung, Kooperation und Netzwerkbildung, als auf verbindlichen Normen. An entsprechenden Regulierungen sind vor allem der IWF und die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ), die Regierungsnetzwerke der G-20-Staaten (und G-7-Staaten, früher G-8,) und der Financial Stability Board (FSB, früher Financial Stability Forum, FSF) beteiligt (zur Regulierung des Finanzsektors siehe König 2009).

In der Vergangenheit wurden internationale *Standards für den Finanzsektor* und Maßnahmen zur internationalen Koordination der Finanzregulierung vor allem durch den Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht (Basel Committee on Banking Supervision, BCBS) entwickelt, der 1974/1975 von Zentralbanken und Bankaufsichtsbehörden gegründet wurde und der wichtigste Standardsetzer für die Finanzmarktaufsicht ist.⁴⁰³ Sein Ziel ist die Harmonisierung der nationalen Bankenaufsichtsstandards z. B. durch Schaffung internationaler Eigenkapitalvereinbarungen, um dadurch Risikopuffer zu bilden, die Risiken der Bankentätigkeit zu verringern und Wettbewerbsbedingungen zu vereinheitlichen. 1988 wurde eine entsprechende Baseler Eigenkapitalvereinbarung (Basel I) getroffen und von 100 Staaten übernommen. International tätige Banken sollten demnach durchschnittlich 8 % Eigenkapital in Bezug auf ihre risikogewichteten Aktiva vorhalten. Durch Kooperation von International tätigen Banken, Baseler Ausschuss und nationalen Aufsichtsbehörden soll so die Regulierung und Kontrolle des internationalen Bankwesens verbessert werden, möglichst unter Einbeziehung anderer Finanzinstitute (Pensions- und Investmentfonds sowie Versicherungen).

In der jüngeren Vergangenheit war die sog. Basel II-Vereinbarung von 2004 mit detaillierteren Eigenkapitalrichtlinien, auch zur besseren Erfassung von Risiken und Ansätzen zur Ermittlung einer angemessenen Eigenkapitalunterlegung, wichtigstes

402 Schattenbanken stellen erhebliche Risiken für das Finanzsystem u. a. deswegen dar, weil sie Risiken oft in Volkswirtschaften mit geringen Auflagen und Regulierungen verschieben, was zur Folge hat, dass sie weitgehend intransparent und unkalkulierbar in ihren Wirkungen bleiben.

403 Dieser Baseler Ausschuss ist bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) angesiedelt, die die Koordination der nationalen Zentralbanken und Aufsichtsbehörden sicherstellen soll.

Instrument für die internationale Regulierung der Finanzmärkte. Die Banken sollten gemäß Basel II in Zukunft auf Risiken dadurch besser vorbereitet sein, dass ihre Eigenkapitaleinlage umso höher sein sollte, je riskanter ein Kreditgeschäft ist. Es ging bei Basel II neben Mindestkapitalanforderungen an die Banken aber auch um einen sog. Bankaufsichtlichen Überprüfungsprozess und Offenlegungspflichten. Damit sollen die Risiken, welche die Banken übernehmen, insgesamt begrenzt und besser überwacht werden können (Batista 2009: 9 ff.). Die Basel II-Vereinbarung enthält aber „keine strenge Regulierung“ und ihre Vorschläge sind „rechtlich nicht bindend“ (Näheres bei Tsingou 2009: 116 ff.). Sie stellt eine Art privater Selbstregulierung und -kontrolle dar.⁴⁰⁴ Dabei werden neue Finanzinstrumente, wie sog. Verbriefungen oder Kreditderivate, praktisch noch nicht einbezogen.

Seit Ausbruch der Finanzkrise hat dieser Baseler Ausschuss im Zusammenspiel mit den G-20-Staaten neue Eigenkapitalvorschriften (Liquiditäts- und Höchstverschuldungsvorschriften) geschaffen, die schrittweise (zwischen 2013 und 2019) in Kraft treten sollen (Basel III⁴⁰⁵). Dabei geht es vor allem um die Eigenkapitalanforderungen an Banken, um Risiken im Kredit- und Wertpapiergeschäft besser abzusichern, um die Erhöhung der Anforderungen an die Qualität des Eigenkapitals sowie um die Einführung internationaler Liquiditätsstandards (Mindestliquiditätsquote). Die Eigenkapitalunterlegung von mindestens 8 % blieb zunächst erhalten, wird aber sukzessive erhöht und vor allem wurde die Kernkapitalquote (d. h. der Bestandteil des Eigenkapitals, der einen besonders sicheren Wert hat) von 4 auf 6 % erhöht. Inclusive eines Zusatzpuffers soll so ein Eigenkapital von etwa 12 % erreicht werden.

Außerdem entstanden mit der Europäischen Bankaufsichtsbehörde (EBA), Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) und der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersvorsorge (EIOPA) neue europäische Finanzaufsichtsbehörden, die zur Stabilisierung des Weltfinanzsystems beitragen sollen. Sie können verbindliche Maßnahmen mit Wirkung für nationale Behörden und einzelne Finanzinstitute treffen (Georg und Meinert 2012: 38 f.). Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch die G20, ein informelles Forum von Regierungschefs, Finanzministern und Zentralbankern der 20 mächtigsten Industrieländer, das nach Ausbruch der Finanzkrise Initiativen

404 Bei der Entwicklung von Basel II spielte u. a. das „Institute of International Finance“ (IFF), eine globale Vereinigung von Banken, die auch als Lobby-Organisation auftritt, eine Rolle (Tsingou 2009: 117 f.). Besonders das IFF sorgte dafür, dass die Interessen der Banken an „marktbasierten“ Regelungen Eingang in die Basel II-Vereinbarung fanden.

405 Siehe Basler Ausschuss für Bankenaufsicht, Basel III – Ein globaler Regulierungsrahmen für widerstandsfähigere Banken und Bankensysteme, Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, Basel Dez. 2010/rev. Juni 2011.

zu Reform und Kontrolle des internationalen Finanzsystems ergriffen hat. Ihre Entscheidungen stellen allgemeine Orientierungen und politische Vorgaben für die Entwicklung des internationalen Finanzwesens dar und keine detaillierten Entscheidungen (a. a. O.: 37). Die G20 hat die Überprüfung der Einhaltung globaler Standards der Finanzbranche zu einer Aufgabe des IWF erklärt.

Durch all das soll die Koordinierung der Finanzmarktaufsicht verbessert und erneuten Krisen im Finanzmarktssystem vorgebeugt werden. Die bislang kaum kontrollierten spekulativen Fonds und das *Schattenbanksystem* (z. B. Hedgefonds, Geldmarktfonds/Private-Equity-Fonds und Zweckgesellschaften) werden hiervon aber wiederum kaum erfasst (a. a. O.: 40). Die Ankündigungen der Politik, vor dem Hintergrund der Finanzkrise sollten alle finanziellen Institutionen, Produkte und Märkte reguliert werden (also z. B. auch sog. Steueroasen), wurde noch zu wenig umgesetzt. Auch die Bemühungen um eine Finanztransaktionssteuer kommen kaum voran. Die Risiken für das Finanzsystem sind nach wie vor groß und es könnte zu neuen Finanzkrisen mit tiefgreifenden Folgen für Wirtschaft und Leben der Menschen kommen.

Es gibt zwar vielfältige Bemühungen um Regulierung des internationalen Finanzsektors, aber weil sich viele Akteure weiterhin Bemühungen um Transparenz und Kontrolle entziehen können, sind wirklich umfassende, systematische und wirksame Regelungen des internationalen Finanzsystems bisher nicht erfolgt. Wenn aber, wie hier eingangs betont wurde, ein gut reguliertes internationales Finanz- und Bankensystem Relevanz auch für eine zukunftsfähige, nachhaltige Entwicklung der Gesellschaften hat, so bedeutet das Fehlen ausreichender Regulierung, dass das bestehende internationale Finanzsystem mit seiner Orientierung an kurzfristigen Profiten ein hoher Unsicherheitsfaktor für solche nachhaltigen Entwicklungen ist.

2.3.7 Lex Mercatoria – Ein Beispiel wirksamer internationaler Normen für wirtschaftliche Interessen

Die Lex Mercatoria soll hier berücksichtigt werden, obwohl es sich allein auf private Handels- und Wirtschaftsbeziehungen und nicht auf ökologisch-soziale Probleme bezieht, um zu zeigen, dass und unter welchen Bedingungen wirksames internationales Recht möglich ist, wie es entsteht und durchgesetzt werden kann. Sie ist auch ein Beispiel dafür, dass ökonomische Belange wirksamer durch internationales Recht geregelt werden, als ökologisch-soziale. Die Durchsetzung der Lex Mercatoria hängt letztlich von verpflichtendem staatlichem Handeln ab, denn für die Durchsetzung und Vollstreckung von Schiedsurteilen, die sich auf die Lex Mercatoria stützen, steht im Bedarfsfall („im Hintergrund“) die staatliche

Autorität bereit. Diese wäre auch für die Umsetzung internationaler ökologischer und sozialer Standards erforderlich, was aber weniger der Fall ist.

Bei der Lex Mercatoria handelt es sich um einen Fall internationaler Verrechtlichung durch private, unternehmerische Selbstregulierung. Es wird auch als „emergentes Recht“ bezeichnet, stellt eine recht wirksame Form der Regulierung dar und unterscheidet sich dadurch von vielen der oben behandelten Regelungen (wie etwa den Normen der CSR). Sie stellt ein Instrument zur Vereinheitlichung des internationalen Privatrechts und Zivilprozessrechts dar, z. B. durch Fortentwicklung des schon bestehenden internationalen Rechts der Handelsverträge. Zur Lex Mercatoria gehören u. a. die von UNIDROIT erarbeiteten „Principles of International Commercial Contracts“ (1994)⁴⁰⁶, das „UNCITRAL Model Law on International Commercial Arbitration“ von 1985 und die „Principles of European Contract Law“ der sog. Lando-Kommission von 2000.⁴⁰⁷ Sie ist Basis einer privaten internationalen Schiedsgerichtsbarkeit und beruht auf allgemeinen Rechtsprinzipien und Handelsbräuchen des internationalen Handels.⁴⁰⁸ Die Schiedsgerichte stellen private Entscheidungsorgane dar wie die Internationale Handelskammer in Paris (International Chamber of Commerce, ICC), die auf der Grundlage dieser allgemeinen Rechtsregeln und in gerichtsförmigen Verfahren verbindliche Schiedssprüche zur Umsetzung der Lex Mercatoria aussprechen.⁴⁰⁹ Wichtige Akteure im

406 <http://www.unidroit.org/instruments/commercial-contracts/unidroit-principles-2010> (Abruf 16.3.2017).

407 UNIDROIT (*International Institute for the Unification on Private Law*) ist eine unabhängige, von mehr als 60 Mitgliedstaaten getragene, internationale Organisation, für die Vereinheitlichung des Privatrechts. 1966/67 wurde – als Ausschuss der UN-Vollversammlung – die *United Nations Commission on International Trade Law* (UNCITRAL, dazu Callies 2004: 165) zur Vereinheitlichung des internationalen Handelsrechts geschaffen. UNCITRAL entwickelte einige wichtige Verträge und Muster zur Gestaltung internationaler Handels- und Wirtschaftsbeziehungen. Zu diesen gehört das „UNCITRAL Model Law on International Commercial Arbitration“ von 1985, das die Kompatibilität zwischen nationaler und transnationaler Schiedsgerichtsbarkeit durch Entwurf eines Modells für die nationale Ebene fördern soll. Dies wird als Teil der Lex Mercatoria begriffen.

408 Die schiedsgerichtliche Durchsetzung „normaler“ internationaler Handelsverträge zwischen Privaten unterscheidet sich von der Problematik, die bei der schiedsgerichtlicher Klärung von Streitigkeiten im Zusammenhang mit Investitionsschutzverträgen entstehen (vgl. die Diskussion um TTIP und CETA). Hier geht es nicht um den Schutz von Investitionen, sondern um Regeln zum internationalen Handel.

409 Bei der ICC gibt es zum Zweck der Fortentwicklung der Regularien des transnationalen Wirtschaftsrechts und für die Schiedsgerichtsbarkeit die „Commission on International Arbitration“ sowie den „International Court of Arbitration“ mit mehr als 100 Mitgliedern. Wichtige „Schiedszentren“ sind außerdem der London Court of

Prozess der privaten Rechtsentwicklung sind daneben auch große internationale Anwaltskanzleien und Rechtsabteilungen internationaler Konzerne.

Zu ihrer Wirksamkeit trägt insbesondere bei, dass im Bedarfsfall – falls der Spruch der Schiedsinstanz trotz gegenteiliger Vereinbarung von einer Partei nicht anerkannt wird – die Möglichkeit staatlicher Vollstreckung besteht.⁴¹⁰ Dies emergente Recht entfaltet seine Wirkung also u. a. „im Schatten staatlichen Rechts“ (so für den internationalen Handel Callies u. a. 2008: 164). Staatliches Recht und staatliche Justiz sind für die Vollstreckung privater Schiedsgerichtsentscheidungen oft zentral. Die Mehrzahl internationaler Handelsverträge wird immer noch staatlichem Recht unterstellt. Außerdem dürfen zwingende und nicht abdingbare Normen staatlichen Rechts, die dem Schutz öffentlicher Interessen oder dem Schutz Dritter dienen, auch bei privatautonomer Rechtsetzung nicht einfach übergangen werden. Sie stehen also hinsichtlich der Interessen der Allgemeinheit unter einem gewissen Vorbehalt der öffentlichen Rechtsordnung (Emmerich-Fritzsche 2011 sowie Habermas 2004: 113), des sog internationalen *ordre public* (dazu Pentzlin 1985: 8), der allgemeinen Prinzipien der Freiheit und Gleichheit (Callies 2004: 163, 176) und der Menschenrechte. Allerdings werden diese allgemeinen Rechtsprinzipien und Grundlagen unserer Rechtsordnung in der Praxis nicht immer berücksichtigt.

In den „UNIDROIT Principles of International Commercial Contracts“ wird daher auch festgelegt, dass für den transnationalen Handel nicht nur Vertragsfreiheit gilt (Art. 1.1), sondern diese auch Grenzen hat, die sich durch Anforderungen des *Gemeinwohls* (siehe Art. 1.4: Vorrang von international zwingendem Recht) und den Grundsatz der Rücksichtnahme (Art. 1.7: „Good faith and fair dealing“) ergeben. Das oben bereits erwähnte 1985 von UNCITRAL entwickelte „Modellgesetz zur internationalen Handelsschiedsgerichtsbarkeit“ (UNCITRAL Model

International Arbitration, die American Arbitration Association, die Stockholmer Chamber of Commerce, das Deutsche Institut für Schiedsgerichtsbarkeit, das China International Economic and Trade Arbitration Centre, das Singapore International Arbitration Centre, das Hongkong International Arbitration Centre, das Cairo Centre for International Commercial Arbitration und das International Centre for the Settlement of Investment Disputes.

- 410 Vgl. Callies 2004, der seinem Aufsatz zur Lex Mercatoria daher auch den Titel „Transnationales Handelsvertragsrecht: Private Ordnung und staatlicher Rahmen“ gibt. Staaten beteiligen sich häufig bei der Umsetzung internationaler Zivilurteile. Die Sprüche der Schiedsgerichte im internationalen Handelsrecht erreichen Verbindlichkeit, wenn die Parteien die entsprechenden Schiedssprüche der Schiedsgerichte akzeptieren. Dies ist in erstaunlich weitem Maße der Fall, weil die Verrechtlichung durch die Lex Mercatoria zwar privater Natur ist, aber neben allgemeinen Rechtsprinzipien auch auf staatliches Recht Bezug nimmt und ihre Schiedssprüche daher so anerkannt sind, wie Urteile staatlicher Gerichte.

Law ...) bestimmt, dass die Schiedsgerichtsbarkeit in Übereinstimmung mit den „rules of law“ erfolgen soll (ART 28 des UNCITRAL Modellgesetzes), womit nach allgemeiner Meinung gemeint ist, dass diese auch auf nicht von Staaten erlassenen, aber allgemein anerkannten Rechtsvorschriften beruhen kann. Dieses „Modellgesetz...“ wurde inzwischen von 36 Staaten, auch Deutschland, umgesetzt. Es enthält ein Muster für die Vertragsgestaltung und soll die allgemeinen Rechtsprinzipien der Lex Mercatoria zusammenfassen. In den UNIDROIT Prinzipien sind die allgemeinen Rechtsprinzipien von Freiheit (Vertragsfreiheit, Art. 1.1) und Gleichheit ebenso enthalten, wie der Hinweis auf den Vorrang von international zwingendem Recht (Art. 1.4).⁴¹¹ Grundlegende international gültige ökologische und soziale Prinzipien werden nicht erwähnt, hätten hier aber ihren Platz.

Das staatliche Rechtssystem behält daher Einfluss auf diese privaten internationalen Rechtssetzungs- und Rechtsanwendungsprozesse. Internationale Schiedssprüche können von staatlichen Gerichten aufgehoben bzw. ihre Vollstreckung kann verweigert werden, wenn sie zwingenden Grundsätzen der öffentlichen Rechtsordnung und des „ordre public“ im Sitzungsstaat des Schiedsgerichts oder im Vollstreckungsstaat zuwider laufen (Callies u. a. 2008: 167). Transnationale Rechtsprozesse genießen damit aus staatlicher Perspektive eine ‚Freiheit unter vorbehaltener Kontrollen‘ (Wiethölter 2003, zitiert nach Callies u. a. 2008: 168).

Nationale Gerichte erkennen die Lex Mercatoria also grundsätzlich an, aber zwingende nationale Rechtsvorschriften und grundlegende rechtsstaatliche Prinzipien müssen dabei berücksichtigt werden (Callies u. a., a. a. O.). Es ergibt sich eine wechselseitige Beeinflussung von staatlichen und privaten Regelungen. Der Staat überlässt die emergenten Rechtssysteme bzw. Rechtsnormen nicht völlig ihrer Eigendynamik, sondern daraus ergibt sich auch ein Anpassungsdruck an den Staat, sich um sie zu kümmern. Der Staat wird so zum Interdependenz- und Schnittstellenmanager (Messner 2001: 32). Wir haben hier eine private internationale Handelsordnung, die einen Beitrag zum Entstehen einer globalen Wirtschaftsordnung leistet, in der internationale Umwelt- und Sozialstandards aber i. d. R. keine Rolle spielen.

Die Lex Mercatoria ist als internationales Recht der Wirtschaft ein Beispiel dafür, dass es „hartes“, *wirksames internationales Recht* geben kann und gibt, wenn ökonomische Interessen betroffen sind und das erfordern. Sie ist insofern den internationalen Umwelt- und Sozialstandards weit überlegen. An ihr zeigt sich außerdem, dass Verbindlichkeit und Wirksamkeit internationaler Normen sich insbesondere „im Schatten“ nationalstaatlichen Rechts entfalten und Schiedssprüche eher anerkannt und umgesetzt werden, wenn die Möglichkeit zu ihrer

411 Eine Zusammenstellung von wichtigen Grundregeln der Lex Mercatoria ist abgedruckt in Albert 2002: 247 f.

staatlichen Kontrolle und Vollstreckung besteht. Ihre Umsetzung kann sich dann, wenn Schiedsurteile letztlich staatlich durchgesetzt werden sollen, zwar nicht über alle Grundsätze der öffentlichen Rechtsordnung hinwegsetzen, aber bislang spielen internationale Umwelt und Sozialstandards dabei i. d. R. keine Rolle. Letztere könnten hier mehr Beachtung finden, wenn die Staaten (als Umsetzungsorgane) sich dafür mehr einsetzen würden.

2.3.8 Zwischenbilanz: Internationale Wirtschafts- und Handelsregelungen berücksichtigen Umwelt- und Sozialschutz nur unzureichend

In den vergangenen Jahrzehnten sind immer mehr internationale Regeln für den Bereich von Welthandel und Weltwirtschaft geschaffen worden, zum Teil durch internationale Abkommen, zum Teil aber auch in Privatautonomie. Sie stellen teilweise recht verbindliches und wirksames globales Recht für die Weltwirtschaft dar (so Normen in Rahmen des WTO-Regelwerkes, des IWF oder der Weltbank oder die Lex Mercatoria) und teilweise „soft Law“ (so die Normen zur CSR). Aber sie enthalten nur z. T. Regelungen zum Umwelt- oder Sozialbereich. Bei evt. Kollisionen zwischen Wirtschaftsnormen mit Umwelt- und Sozialstandards – wie im Rahmen der WTO-Ordnung – setzen sich erstere eher durch. Manche sehen hier das Risiko, dass ein ökonomisch geprägtes „hegemoniales Weltrecht“ entsteht (Marti 2006: 31; Brunkhorst 2002: 171 ff.).

Internationale Konzerne oder ihre Interessenverbände agieren in dem Zusammenhang oft selbst als Akteure internationaler Rechtsetzung, etwa bei der Entwicklung autonomer Regelwerke, wie der Lex Mercatoria oder sonstiger Prinzipien für den internationalen Handel (so Aden 2006: 359; Albert 2002: 235 ff.). Auch die internationalen Schiedsgerichte wie die Internationale Handelskammer (ICC) in Paris sind eher Akteure mit großer Nähe zur Wirtschaft, denn neutrale Sachwalter unterschiedlicher Interessen, etwa solcher an nachhaltiger, zukunftsfähiger Entwicklung.

Zum Entstehen internationaler Umwelt- und Sozialstandards trägt das Internationale Wirtschaftsrecht – mit Ausnahme der allerdings weniger wirksamen CSR-Kodexe oder der Regelungen, die unter Beteiligung von Gewerkschaften oder als Ausdehnung von Unternehmens-Leitlinien auf Dependancen im Ausland entstehen – nur sehr eingeschränkt bei, es steht ihrer Umsetzung sogar immer wieder entgegen. Die Liberalisierung des Welthandels birgt große Risiken für die Realisierung internationaler Umwelt- und Sozialstandards. Zwar sind etwa Umweltauforderungen oder solche von Verbraucherschutz in der letzten Zeit stärker ins

Bewusstsein der Akteure gerückt und im WTO-Regelwerk allgemein berücksichtigt (so in der Präambel und Art. XX b) und g) des GATT-Vertrages), aber Konkurrenzen etwa zwischen Wirtschaftsnormen und internationalen Abkommen zum Umweltschutz mit handelsbeschränkender Wirkung werden immer noch eher zugunsten der Wirtschaftsnormen gelöst. Nur allmählich hat die Rechtsprechung der WTO Umweltschutznormen als bedeutsam akzeptiert (siehe die beispielhafte Entwicklung der Rechtsprechung in den Thunfisch-Delfin- und Garnelen-Schildkröten-Fällen). Ähnlich ist es, wenn Diskriminierungsverbote der WTO (Inländerbehandlung und Meistbegünstigungsgrundsatz) auf soziale Anforderungen, insbesondere beim Arbeits- und Produktionsprozess stoßen: Hier droht manchmal sogar ein „race to the bottom“. Internationale Regeln zum Gesundheits- und Verbraucherschutz (Lebensmittelsicherheit) entfalten neben WTO-Regeln eher Wirkung (Näheres zu dem Problemkomplex in 2.3.3.1.). Ähnliches wie für die WTO-Regeln gilt für das GATS-, TRIPS- und TRIMS-Abkommen, insbesondere in Entwicklungs- und Schwellenländern.

Auch die Politik der großen internationalen Wirtschaftsinstitutionen (Weltbank, IWF etc.) ist faktisch zu wenig nachhaltig orientiert. Das gilt insbesondere für den IWF, der immer noch – wenn auch weniger als früher – auch auf Strukturanpassungen in Entwicklungsländern mit allen ihren Folgeproblemen für betroffene Bevölkerungskreise setzt und z. B. auch umweltschädliche Plantagenwirtschaften und Monokulturen fördert. In jüngster Zeit kann er sich dem Ruf nach einer kohlenstoffarmen Wirtschaft nicht mehr ganz entziehen (so die Forderung der derzeitigen geschäftsführenden Direktorin des IWF (Lagarde) in verschiedenen Äußerungen). Die Weltbank hat hier in den letzten zwei Jahrzehnten einen gewissen Wandel vollzogen und z. B. die ILO-Kernnormen und sog. Safeguard Policies (für Umwelt- und Sozialschutz) in eine Reihe ihrer Vorschriften integriert. Aber kritische Untersuchungen weisen auf eine teilweise bestehende große Diskrepanz zwischen Anspruch und Realität des Handelns der Weltbank hin (siehe 2.3.4.2). Die UNCTAD ist die Organisation, welche den Interessen der Entwicklungs- und Schwellenländer besonders nahe steht und am ausdrücklichsten von all diesen Institutionen nachhaltige Ziele vertritt, aber bei ihrer konkreten Politik stößt sie auf viele Restriktionen und Widerstände (vgl. 2.3.4.3). Das Internationale Finanzsystem ist weiterhin unzureichend reguliert und nicht nachhaltig orientiert.

Bestehende internationale Standards wie die ISO-Normen mit ihren ökologischen und sozialen Anforderungen werden von vielen internationalen Konzernen zertifiziert und entfalten im Rahmen ihres – in der Regel aber nicht sehr weit reichenden Inhalts – eine gewisse Relevanz für unternehmerisches Handeln, haben aber keine durchschlagende Bedeutung. Ähnliches gilt wegen zu geringer Verbindlichkeit, fehlender Sanktionen und unzureichender Kontrolle/Monitoring sowie insgesamt

unzureichender Umsetzungsinstanzen für die Verhaltenskodexe zur Corporate Social Responsibility (CSR). Sie gelten häufig zu sehr als bloßes Lippenbekenntnis. Anders ist es, wenn Druck in der Öffentlichkeit auf bestimmte Konzerne, naming and shaming, Konsumentenmacht und evt. Konsumentenboykott zum Tragen kommen. CSR-Normen gelten daher als „Weg in die richtige Richtung“, aber bislang als oft „zahnloser Tiger“.

Man kann feststellen, dass internationale Wirtschafts-Normen und -Leitlinien, die sich auf ökologische und soziale Probleme beziehen, i. d. R. „weiche“ Regelungen darstellen, weil ihre Übernahme von der freiwilliger Zustimmung ihrer Adressaten abhängig gemacht wird und sie kaum Kontroll- geschweige denn Sanktionsvorschriften enthalten.⁴¹² Sie sind z. T. vage formuliert und nicht einklagbar oder staatlich durchsetzbar. Ihre Wirkung beruht eher auf „naming and shaming“. Die noch oft geringe praktische Bedeutung der Normen für nachhaltige Entwicklungen hängt z. T. auch damit zusammen, dass die internationalen Wirtschaftsnormen nicht demokratisch zustande kommen, also nicht durch politisch und demokratisch legitimierte Gesetzgebungsorgane, welche die Bevölkerung und die Gesamtheit wichtiger Interessenpositionen repräsentieren, sondern zum Teil durch stark von Wirtschaftsinteressen bestimmte Organisationen erzeugt werden. Dadurch kann es sogar zu einem tendenziellen Demokratieabbau kommen (Marti 2006: 30, 32).⁴¹³

Die Konkurrenz zwischen dem Interesse an freiem Handel und internationalen Umweltstandards wird allerdings nicht mehr umstandslos zugunsten des Freihandels entschieden. Internationale Schutzstandards und WTO-Normen müssen bei Kollision inzwischen gegeneinander abgewogen werden, wobei folgende Kriterien für eine solche Interessenabwägung gelten sollen: Handelsbeschränkende Maßnahmen eines Landes zum Umweltschutz sind dann zulässig, wenn sie einem legitimen Schutzziel dienen, in- und ausländische Produzenten gleich behandeln und die Interessen betroffener Staaten angemessen berücksichtigen (siehe 2.3.3.1). Die meisten Autoren und Studien gehen trotzdem (noch) von einer gewissen Dominanz des WTO-Rechts aus, weil die stark verrechtlichte WTO die Umweltübereinkommen

412 Ein jüngstes Beispiel „weicher“ Regulierung stellen die von der FAO im Mai 2012 verabschiedeten Leitlinien zum „land-grabbing“ dar, also zum Verkauf von Land durch nationale Regierungen an ausländische Investoren, oft andere Nationalstaaten. („Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security“, s. o. 2.3.4.2).

413 Zum Teil wird die These vertreten, die Schaffung internationalen Handels- und Wirtschaftsrechts etwa durch die WTO habe letztlich zum Ziel, den potenziellen Einfluss der demokratischen Nationalstaaten auf die Überwachung global operierender Unternehmen so weit wie möglich zurückzudrängen (so Marti 2006: 33; Scheuermann 2002: 156).

tendenziell „überlagert“. Aber Umweltschutzabkommen beeinflussen ihrerseits die Umsetzung der WTO-Regeln.

Auch im Sozialbereich kann es zu „Kollisionen“ zwischen WTO-Regeln und internationalen Sozialstandards, etwa bei der Lebensmittelsicherheit kommen. Allerdings sei hier noch einmal daran erinnert, dass die durchsetzungsstarke WTO sich für die Regelung sozialer Belange für unzuständig erklärt hat und diese allein zum Aufgabenbereich der schwachen ILO erklärt wurde. Die welthandelsrechtlichen Regelungen sind also nicht an die grundlegenden Arbeits- und Sozialstandards der ILO gebunden, aber u. U. werden soziale Aspekte in Wirtschaftsregeln doch berücksichtigt. Instrumente dazu können sozial ausgerichtete Zollpräferenzen, soziale Auswahlkriterien bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, allgemeine Ausnahmeklauseln oder freiwillige Kennzeichnungssysteme sein (siehe die WTO-Entscheidung über Generika für AIDS-Kranke). Der Marktzugang im Importland kann evt. auch von Produkt- und Produktionsstandards abhängig gemacht werden (zu dem Ganzen Kap. 2.3.3.1).

Da soziale Schutznormen, die in westlichen Industrieländern selbstverständlich sind, aber in Entwicklungs- und Schwellenländern oft fehlen, werden vor allem zentrale Interessen großer Teile der Bevölkerung in Entwicklungsregionen weniger berücksichtigt – etwa solche an gesunden Arbeits- und Lebensbedingungen sowie sozialer Absicherung. Die ungleiche Organisations- und Durchsetzungsmacht armer und reicher Länder sowie von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen prägt das globale Handels- und Wirtschaftsrecht insofern massiv. Das weitgehende Fehlen von verbindlichen Sozialstandards im Globalen Handels- und Wirtschaftsrecht ist daher auch Ausdruck der Interessen mächtiger wirtschaftlicher Akteure.

Breite Erfahrungen zeigen, dass die Chancen, nachhaltiges Wirtschaften durch freiwilliges unternehmerisches Handeln, etwa die Orientierung an Codes of Conduct (CSR) auf den Weg zu bringen, sehr skeptisch zu beurteilen sind und dass die Berücksichtigung ökologischer oder sozialer Aspekte in der Wirtschaft und im Wirtschaftsrecht in der Regel – wie in der EU – vor allem durch verbindliche Normen oder fühlbare finanzielle staatliche Anreize oder Sanktionen bewirkt wird. Zugespitzt könnte man formulieren: Soweit internationales Recht, wie das internationale Wirtschafts- und Handelsrecht (z. B. die WTO-Regeln), wirksam ist enthält es wenige Regelungen zur Förderung nachhaltiger Entwicklung. Soweit es Regelungen zur nachhaltigen Entwicklung enthält, ist es relativ wenig wirksam (wie viele CSR-Kodexe).

Es fehlt noch in großem Maße an globalen Wirtschaftsnormen, die den Menschen die ökologischen und sozialen Chancen für ein Leben in Sicherheit und Würde sowie bestehenden Gesellschaften eine zukunftsfähige und nachhaltige Entwicklung sichern könnten. Die internationale Politik der Staaten und interna-

tionalen Organisationen müsste der noch wenig regulierten Weltwirtschaft einen entsprechenden wirksamen regulativen an nachhaltiger Entwicklung orientierten Rahmen geben.

2.4 Nachhaltige Entwicklungen im Nord-Süd-Verhältnis? – das Beispiel Entwicklungspolitik⁴¹⁴

Wieweit die Welt sich nachhaltig und zukunftsfähig entwickelt, hängt wesentlich auch von der Situation in den Entwicklungsregionen ab. Zum Konzept Nachhaltiger Entwicklung gehört folgerichtig neben den drei „Säulen“ ökologischer, sozialer und wirtschaftlicher Nachhaltigkeit in einer erweiterten Perspektive (sozusagen als vierte „Säule“) auch, dass das Nord-Süd-Verhältnis nachhaltig gestaltet ist. Eine solche nachhaltige Gestaltung hätte zum Ziel, dass auch in den Entwicklungs- und Schwellenländern ökologisch, sozial und ökonomisch zukunftsfähige Entwicklungen stattfinden, die den Bedürfnissen der Menschen in diesen Ländern entsprechen, ohne die Bedürfnisse und Lebenschancen zukünftiger Generationen zu beeinträchtigen (siehe die Definition des Brundtland-Reports in Anm. 4). In dem Zusammenhang müssten dann auch die bestehenden internationalen Umwelt- und Sozialstandards beachtet werden. Das schließt zusätzlich ein, dass das Agieren des „Globalen Nordens“, d. h. der entwickelten Länder, ihrer Regierungen und Unternehmen

414 Der Begriff „Entwicklung“ wird mit Blick auf „Entwicklungs- und Schwellenländer“ zum Teil sehr kritisch gesehen, weil er teilweise mit einem typischen Diskurs in westlichen Industrieländern assoziiert werde, der besagt, die weniger entwickelten Länder durchliefen lediglich einen Prozess nachholender Entwicklung gegenüber diesen Industriestaaten (vgl. dazu die weiter unten dargestellte Modernisierungstheorie). Die westlichen Industrieländer würden damit als Leitbild für die anderen Länder dargestellt. Daher wird z. T. empfohlen, auf den Begriff „Entwicklung“ ganz zu verzichten und ihn durch konkret Gemeintes – wie wirtschaftliches Wachstum, Verbesserung von Infrastruktur, Bildung, Gesundheit usw. – zu ersetzen (zur Diskussion siehe Ziai 2014: 405 ff.; 423 ff. sowie Kößler 2014). Ein solches Vorgehen erscheint aber nicht immer angemessen oder möglich, oft zu umständlich. Daher wird hier – wie auch meistens in der einschlägigen Literatur – der Begriff „Entwicklung“, Entwicklungsländer“ und „Entwicklungszusammenarbeit“ verwendet; aber mit ihm ist nicht nur eine „nachholende Entwicklung“ oder Modernisierung gemeint, sondern er soll auf Verbesserungen von Arbeits- und Lebensbedingungen, Verringerung von Hunger und Armut, der Umweltsituation, von Gesundheit und Bildung, Infrastruktur etc. verweisen.

gegenüber den Entwicklungs- und Schwellenländern und besonders das der Entwicklungspolitik den Grundsätzen nachhaltigen Handelns entsprechen müsste.⁴¹⁵

Die Situation in den Schwellen- und Entwicklungsländern ist von vielen – externen und endogenen – politischen, wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen, demographischen, kulturellen etc. – Faktoren abhängig, die hier bei der Frage, wie nachhaltig das Nord-Süd-Verhältnis gestaltet ist, nicht alle berücksichtigt werden können. Daher wird in diesem Zusammenhang ein Ansatz gewählt, der einen wichtigen Faktor dieses Verhältnisses, nämlich die Entwicklungspolitik oder – wie es heute heißt – die sog. Entwicklungszusammenarbeit (EZ) der westlichen Industrieländer beispielhaft herausgreift und ins Zentrum der Untersuchung stellt. Denn sie ist für die Entwicklung in den Entwicklungsregionen von relativ großer Bedeutung. Über sie werden – durch finanzielle, technische, organisatorische oder materielle Hilfen – wichtige Entwicklungsimpulse gesetzt (Stockmann u. a. 2010: 508). Manche Entwicklungen in diesen Regionen konnten und können kaum ohne Hilfe und Kooperation mit den entwickelten Ländern eingeleitet werden. Sie setzen häufig auch Rahmenbedingungen für das Handeln multinationaler Konzerne. Entwicklungspolitik und EZ sind zwar nur relativ vage rechtlich gesteuert, aber sie funktionieren auch nicht ohne jede staatliche Regulierung.

Entwicklungs- und Schwellenländer kämpfen oft mit besonders großen ökologischen und sozialen Problemen, ihre Wirtschaft ist weniger entwickelt. Ihre Integration in den Weltmarkt hat diese Mängel in aller Regel nicht beseitigt, evt. sogar vergrößert.⁴¹⁶ Die in den Entwicklungsregionen tätigen internationalen

415 Die Forderung, dass Nachhaltigkeit auch Leitbild der internationalen Entwicklungspolitik sein und allen Ländern gleiche, gerechte Entwicklungsmöglichkeiten eröffnet werden sollen, wird verstärkt seit der Weltkonferenz von Rio 1992 erhoben, siehe die „Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung“ sowie Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 1997.

416 Sehr oft geht es in Entwicklungs- und Schwellenländern immer noch um die aus Sicht der Industrieländer und multinationalen Konzerne möglichst kostengünstige Gewinnung von Rohstoffen oder Produktion. Auf Nachhaltigkeit wird dabei oft zu wenig geachtet. Häufig wurden in den vergangenen Jahrzehnten sogar besonders umweltbelastende Produktionen in Entwicklungsregionen ausgelagert, wo sie oft zu sozial besonders unzureichenden Bedingungen betrieben werden. Ihre Nachhaltigkeitsressourcen, wie Boden, Wälder, Luft und Wasser, werden durch die Ausdehnung ökonomischer Aktivitäten zunehmend belastet, verschmutzt und verbraucht. – Die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Industrieländern und Entwicklungs- bzw. Schwellenländern sind außerdem von großer Ungleichheit geprägt: Die sog. terms of trade, die das Austauschverhältnis und die Preise zwischen Rohstoffen und einfachen Industriegütern einerseits und anspruchsvolleren Industriegütern andererseits betreffen, sind immer noch sehr ungleich und benachteiligen die Produzenten von Rohstoffen und einfachen Industriegütern. Das alles behindert nachhaltige Entwicklungen.

Konzerne sehen die Beseitigung solcher Probleme nicht als ihre Aufgabe an, sondern scheuen die dadurch entstehenden Kosten, profitieren auch von manchen Problemen (etwa niedrigen Umweltstandards). Länder der Entwicklungsregionen verhalten sich oft ähnlich. Daher gibt es in den Entwicklungsregionen nicht nur einen immensen Bedarf an (nachhaltiger) Entwicklung, sondern in Ermangelung entsprechender nationaler Schutzrechte auch an Umwelt- und Sozialstandards. Auf diese Situation könnten die entwickelten Industrieländer, in Kooperation mit Weltbank, IWF, UNCTAD, NGOs etc., mit einer Entwicklungspolitik und EZ reagieren, die am Konzept nachhaltiger Entwicklung orientiert ist und die negativen Effekte von Handelsliberalisierungen für Entwicklungsregionen vermeidet sowie mit entsprechender finanzieller, organisatorischer, technischer und personeller Hilfe. Wieweit tun sie das?

Entwicklungspolitik und EZ der Industrieländer können hier nicht in allen Dimensionen auf ihre „Nachhaltigkeit“ untersucht werden. Stattdessen soll nur ein Überblick über sie gegeben werden. Da die EZ bislang kaum explizit eigene Regelungen wie die ILO-Normen für den Arbeitsbereich oder die aus den zahlreichen internationalen Umweltabkommen abgeleiteten Standards kennt, soll das hier Existierende untersucht werden, das in etwa als Äquivalent dafür angesehen werden kann: Das sind die verschiedenen Ziele, Leitlinien und Entwicklungsstrategien der EZ, die Millenniums-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals, MDGs), DAC-Leitlinien⁴¹⁷ oder die neuen Sustainable Development Goals (SDGs), die für eine bestimmte Ausrichtung der EZ und die Realisierung bestimmter Ziele sorgen sollen und die EZ in der Vergangenheit zumindest teilweise geprägt haben. Sie geben einen exemplarischen Einblick in die Ausrichtung der EZ.

Die Leitlinien und Strategien haben eher programmatischen Charakter, enthalten keine eindeutigen und klaren Regelungen, sondern sind Versuche, für die EZ allgemeine Instrumente und Handlungsanweisungen bereit zu stellen. Die „Umsetzungsprobleme“ sind daher noch weit größer, als etwa bei den durch internationale Übereinkommen geschaffenen internationalen Umwelt- und Sozialstandards. Aber es sind Instrumente, deren Analyse am ehesten Auskunft auf die Frage geben kann, ob für das Nord-Süd-Verhältnis und die EZ nachhaltige Zielsetzungen und Orientierungen existieren und welche Resultate erzielt wurden. Im Folgenden werden daher diese Ziele, Leitlinien und Entwicklungsstrategien (vor allem die MDGs, aber auch die neuen SDGs) darauf hin untersucht, wieweit sie am Ziel nachhaltiger Entwicklung ausgerichtet sind und wie wirksam sie sind.

417 Das sind die Leitlinien des Entwicklungsausschuss der OECD (Development Assistance Committee, DAC).

2.4.1 Entwicklungsstrategien im Nord-Süd-Verhältnis

2.4.1.1 Entwicklungsstrategien

Entwicklungspolitik und EZ sind vom verlaublichen Selbstverständnis her auf die Förderung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklung in den Entwicklungsregionen sowie der Lebensverhältnisse dort angelegt, unter Berücksichtigung von Armut, Gesundheit, Wohnen, Bildung, menschenwürdiger Arbeit, Umweltschutz etc. Sie haben es daher in breitem Maße mit Problemen und Anforderungen nachhaltiger Entwicklung zu tun (auch wenn stattdessen andere Begriffe, wie „langfristige Entwicklung“, Entwicklung mit dem Ziel dauerhafter Bekämpfung von Armut und Hunger etc. verwendet werden). Dabei geht es um die Entwicklung von Wirtschaft (Landwirtschaft, Industrie, kleinem Gewerbe oder Dienstleistungen), Infrastruktur (Wasserversorgung, Gesundheit, Bildung, oder Verkehr) etc. All das sollte unter Beachtung von Umwelt- und Sozialem erfolgen. Aber bei der EZ spielen auch Interessen der Industrieländer eine massive Rolle, die das konterkarieren können.⁴¹⁸

Politik bezieht sich zwar einerseits flexibel auf bestehende Situationen, kann aber andererseits auch bestimmten „Regelmäßigkeiten“ z. B. in der Form von Programmen, Leitlinien oder Strategien zu folgen versuchen. Im Folgenden soll ein Überblick über die Strategien gegeben werden, welche die EZ seit den 60'er Jahren geprägt haben.⁴¹⁹ Die früheren werden berücksichtigt, weil sie auch heute noch Einfluss haben können. Die zeitlichen Phasen, in denen einzelne Strategien bestimmend waren, folgen nicht unbedingt aufeinander, sondern überlappen sich teilweise, werden manchmal – mehr oder weniger explizit – durchgehend verfolgt, evt. fallen gelassen und durch andere ersetzt, manchmal später wieder aufgegriffen etc. Die EZ setzt sich letztlich aus einer Vielzahl unterschiedlicher Bemühungen und Ansätze zusammen, die gesellschaftliche, wirtschaftliche und soziale Entwicklung fördern sollen. Die aktuellen Analysen zur EZ sind sich relativ einig darüber, dass die herrschenden Strategien der EZ seit den fünfziger Jahren des 20. Jahrhunderts

418 Nur selten wird allerdings – wie vom ehemaligen (2009-2013) Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit Dirk Niebel – offen gesagt, dass solche Entwicklungszusammenarbeit zugleich der Wirtschaft im Helferland dienen solle. In einem Interview verwies Niebel darauf, dass „aus jedem Euro, der für die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit ausgegeben wird, 1,80 Euro in die deutsche Wirtschaft zurückfließen“ (Interview in der *ZEIT*, 22.11.2011).

419 Diese Arbeit konzentriert sich auf die wichtigsten Strategien und berücksichtigt dabei auch wichtige Organisationen der internationalen Entwicklungspolitik, wie UNDP, UNCTAD, Weltbank und IWF, weniger andere wie UNICEF, WFP, FAO oder WHO, weil das eher Hilfsorganisationen sind.

nicht auf einzelne Phasen beschränkt waren und heute in der praktizierten EZ – in unterschiedlichem Ausmaß – Elemente aller Strategien erkennbar werden. Es können dabei folgende Strategien unterschieden werden.⁴²⁰

1. *Wachstums- und Modernisierungsstrategie*: sie setzt auf nachholende Entwicklung, war insbesondere in den 1950er-1960er Jahren wichtig, ist aber auch heute noch bedeutsam.
2. *Strategie der Orientierung an Grundbedürfnissen und Armutsbekämpfung*: sie setzt u. a. auf angepasste Technologien und die sog. Grüne Revolution, stammt aus dem Zeitraum Ende der 1960’er und der 1970er Jahre und ist bis heute wichtig.
3. *Strategie der neoliberalen Strukturanpassungspolitik*: sie orientiert sich an Haushaltsdisziplin und Streben nach Zugang zum internationalem Finanzmarkt, Verbesserung von Kreditwürdigkeit und Investitionsklima für ausländische Investoren und ist durch sog. ökonomische Strukturanpassungen sowie Industrialisierung für den Export geprägt. Sie prägte besonders die 1980er/1990er Jahr, aber Elemente von ihr finden sich auch heute noch in der EZ.
4. *Strategie der Basisorientierung und Partizipation*: sie wurde seit den 90er Jahren verfolgt.
5. *Nachhaltigkeitsorientierung*: sie existiert ebenfalls seit den 90’er Jahren,
6. *Institutionenorientierte Strategie*: sie setzt u. a. darauf, Good Governance zu fördern und wurde seit Mitte der 1990er Jahre entwickelt.
7. Erneute Armutsorientierung: sie wurde als *Armutsminderungsstrategien* seit den 1990’er Jahren verstärkt verfolgt, die dazu gehörenden *Millenniums-Entwicklungsziele* prägten den Zeitraum von 2000-2015.
8. *Strategie zur Reorganisation der Entwicklungspolitik*: sie soll die Wirksamkeit der EZ (seit etwa 2004) steigern.
9. *Strategie zur Realisierung globaler Nachhaltigkeitsziele*: sie orientiert sich an den sog. *Sustainable Development Goals (SDGs)* der UN, die ab 2015 gelten.

Diese Strategien haben die EZ natürlich nicht in der Weise geprägt, dass sie 1:1 umgesetzt worden wären – für konkrete Maßnahmen und Projekte der EZ sind zusätzlich vielfältige Bedingungen politischer, wirtschaftlicher und sozialer Art maßgeblich – aber bei der allgemeinen Ausrichtung der EZ (wie sie vor allem in den

420 In der Literatur und in den Dokumenten zur EZ finden sich verschiedene Zusammenstellungen dieser Strategien. Die verwendeten Begriffe, die dabei bestimmte Formen der EZ kennzeichnen sollen, sind nicht immer einheitlich. Die folgende Zusammenstellung stützt sich vor allem auf Rauch 2009: 67 ff.; Meyns 2010 und Stockmann u. a. 2010.

westlichen Industrie- und Geberländern geprägt wurde) sowie in den entsprechenden internationalen Organisationen spielten und spielen sie eine Rolle. Sie stellen so etwas wie Idealtypen der Orientierung der EZ dar, welche ihre Analyse und Beschreibung erleichtern. Zugleich zeigen sie, wie Akteure der EZ in den westlichen Industrieländern die Probleme der Entwicklungsregionen implizit einschätzen und beeinflussen Projektziele, Geldströme oder Personaleinsatz der EZ. Nicht alle der oben genannten Strategien waren faktisch gleich bedeutsam. Aber weil keine der früher wichtigen Strategien heute ganz bedeutungslos geworden ist, werden sie hier alle berücksichtigt.

Exkurs: Theorien der Entwicklungspolitik als Hintergrund der Strategien

Bevor diese Strategien näher erläutert werden, soll in einem Exkurs auf die entwicklungspolitische Diskussion und Theoriebildung eingegangen werden, welche die praktische EZ und die dabei verfolgten Strategien über all die Jahre begleitet und beeinflusst haben. Sie stellt sozusagen ihren theoretischen Hintergrund dar.

Seit Beginn der Entwicklungshilfepolitik gab es eine umfangreiche Diskussion über die Situation der „Entwicklungsländer“ im Kontext des Weltmarktes, über Konzepte für eine erfolgreiche Entwicklung und über die mögliche Aufgabe und Funktion der Entwicklungspolitik. Diese allgemeinen Analysen der Entwicklungsregionen und ihres Entwicklungsbedarfs sowie die dabei entstandenen unterschiedlichen theoretischen Konzepte für wünschenswerte Entwicklung und Entwicklungspolitik kommen zum Teil zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen. Daher gibt es sehr unterschiedliche Konzepte, von denen zum Teil sehr unterschiedlicher Einfluss auf die EZ ausgehen konnte. Theoretische Konzepte und tatsächliches Handeln sind nicht identisch, aber bestimmte Entwicklungstheorien scheinen die EZ eine zeitlang erkennbar beeinflusst zu haben, (so etwa die Modernisierungstheorie und der Neoliberalismus, s. u.). Daher sollen diese wesentlichen Theorien und Konzepte hier im Rahmen eines Exkurses eingeführt werden. Es kann dabei nur kurz angedeutet werden, wie sie evt. in den oben aufgezählten Entwicklungsstrategien einen Niederschlag gefunden haben. Die wichtigsten Entwicklungstheorien und Konzepte zur Entwicklungspolitik und EZ sollen in ungefähr der zeitlichen Reihenfolge, in der sie in der Literatur diskutiert wurden, vorgestellt werden (vgl. Meyns 2010: 43 ff.; Akude 2011: 69 ff.; Menzel 2010: 78 ff.):

Für die EZ ist die Modernisierungstheorie über einen längeren Zeitraum – vom Ende der 1950’er Jahre bis zum Beginn der 70’er Jahre – recht dominant gewesen.⁴²¹ Sie ging davon aus, dass die Entwicklungsländer in ihrer Entwicklung zurück geblieben waren, sich am Vorbild der westlichen Industrieländer orientieren und daher deren Entwicklung in einem nachholenden Modernisierungsprozess – u. a. durch Kapitalbildung – nachvollziehen müssten. In der entwicklungspolitischen Modernisierungs- und Wachstumsstrategie der 50’er und 60’er Jahre (in der es um die Förderung „nachholender Entwicklung“ ging) kann dazu eine gewisse praktische Entsprechung gesehen werden.

Im Gegensatz dazu standen theoretische Konzepte, welche die Abhängigkeit der ökonomisch schwachen Entwicklungsländer von den mächtigen Industrieländern und vom

421 Vgl. dazu etwa die Diskussion in Zapf (Hrsg.) 1969.

Weltmarkt berücksichtigen wollten (Dependenztheorie, marxistisch orientierte Ansätze und Strukturalismus).⁴²² Sie waren mit einer starken Kritik an der kapitalistischen Weltwirtschaftsentwicklung und Rolle der damaligen Entwicklungspolitik und EZ verbunden. Diese Ansätze gingen nicht davon aus, dass die Modernisierung der westlichen Industrieländer Vorbild für die Entwicklungsländer sei, sondern wiesen darauf hin, dass die Welt durch keine einheitliche Wirtschaft bestimmt ist, sondern in mächtige nationale Ökonomien (oder Blöcke) einerseits und schwache Peripherie-Wirtschaften andererseits geteilt ist. Dabei gingen sie von einer Dominanz der kapitalistischen Wirtschaft und Länder sowie der Abhängigkeit und Ausbeutung der schwachen Länder aus. Diese Struktur benachteilige und lähme die Letzteren. Unterentwicklung ist demnach wesentlich auch Folge kapitalistischer Expansion. Dagegen hilft nach Ansicht dieser Überlegungen eher die Abkoppelung der schwachen Wirtschaften von der globalen Wirtschaft und die Einleitung eines ganz eigenen Entwicklungsweges. Diese kapitalismuskritischen Theorieansätze wurden zwar nicht in EZ-Strategien umgesetzt, aber einige ihrer Überlegungen haben den allgemeinen entwicklungspolitischen Diskurs und auch manche Strategiebildung – etwa in China und eine Zeit lang auch in einigen lateinamerikanischen Ländern – beeinflusst. Sie fanden einen gewissen Widerhall in EZ-Programmen, die durch mehr „Armutsorientierung“ und Orientierung an Grundbedürfnissen der Bevölkerung der Entwicklungsländer gekennzeichnet waren.

Vor allem in den 90'er Jahren dominierten mehr und mehr neoliberale, vor allem auf freien Welthandel und Marktkräfte setzende Konzepte, welche die Wettbewerbsfähigkeit der Entwicklungsregionen durch Strukturanpassungen steigern wollten (z. B. durch Abbau von staatlichen Subventionen, etwa bei Nahrungsmitteln und Dienstleistungen, um möglichst ausgeglichene Haushalte bzw. Abbau der Verschuldung zu erreichen). Sie korrespondieren stark mit der Theorie des wirtschaftlichen Neoliberalismus. Aufgrund relativ geringer Erfolge von Wachstums- und Modernisierungsstrategien sowie wegen der mit neoliberalen Strategien verbundenen Fehlschläge, die Entwicklungsländer auf einen dauerhaft erfolgreichen Entwicklungspfad zu führen, wendete sich ein Großteil der entwicklungstheoretischen Debatte dann verstärkt der Bedeutung von Basisorientierung, Selbsthilfe und Eigenverantwortung sowie Partizipation betroffener Bevölkerungsgruppen zu. Seit Mitte der 1990'er wurde in der EZ zudem die Bedeutung von Nachhaltiger Entwicklung sowie von „Good Governance“ betont. Auch dieser Prozess war von entsprechenden Diskussionen in der Theorie der Entwicklungspolitik begleitet. Das Konzept der Institutionenorientierung (Institutionalismus) geht davon aus, dass neben ökonomischen auch soziale, politische und kulturelle Bedingungen für die Entwicklung wichtig sind. Die Richtung, in die sich ein sozioökonomisches System entwickelt, wirke selbstverstärkend auf das System zurück (Akude 2011: 81). Daher wird in diesem Konzept auf die Bedeutung der Partizipation betroffener Bevölkerungsgruppen verwiesen, aber auch Hoffnung in die lokalen Eliten gesetzt. Im Konzept des sog. Neoinstitutionalismus wurde vor allem die Bedeutung von Good Governance – Ausbau und Verbesserung von politischen und administrativen Institutionen und Strukturen – in Entwicklungs- und Schwellenländern betont.

422 Siehe die Diskussion um die „Neue Weltwirtschaftsordnung/New Economic Order“, in der die Entwicklungsländer Umstrukturierungen der Weltwirtschaft forderten, die ihre Interessen mehr berücksichtigen sollten (Brühl und Rosert 2014: 279 f.).

Mit zunehmender Einsicht in die Endlichkeit natürlicher Ressourcen und Kenntnis der negativen Folgen, z. B. vieler Emissionen für das Ökosystem Erde, zog auch die Debatte um die Bedeutung nachhaltiger, an längeren Zeiträumen und den Bedürfnissen zukünftiger Generationen orientierter Entwicklungen in die entwicklungstheoretische Diskussion ein. Auch sie fand einen gewissen Widerhall in neueren Entwicklungsstrategien und Teilen der Entwicklungspolitik (in der nachhaltigkeitsorientierten Strategie). Heute sind auch frühere Orientierungen an Grundbedürfnissen und Armutsbekämpfung wieder wichtig geworden, allerdings nicht mehr als marxistische oder gesellschaftskritische Konzepte, sondern als Konzepte, die sich um die Befriedigung humaner Bedürfnisse und die Entwicklung humaner Potentiale kümmern wollen. Die sog. Millenniumsstrategie, die in den Jahren 2000–2015 zur Realisierung der sog. Millenniums Development Goals (MDG's) und der Armutsminderungsstrategie beitragen sollte, sowie die aktuellen Sustainable Development Goals (SDGs) können als Ausdruck solcher Überlegungen gesehen werden.

Da i. d. R. in der Praxis keine (direkte) Umsetzung der Entwicklungstheorien und Konzepte in die Entwicklungspolitik erfolgte, spielten sie eher als allgemeiner Diskussionshintergrund und Orientierungsrahmen eine Rolle, wobei sie gelegentlich auch praktische Bedeutung erlangt haben. Die Konzepte und Theorien wirkten also nicht direkt auf die EZ ein, aber sie trugen – wenn auch meist in nur schwer abschätzbarer Weise – u. U. doch zur konkreten Form der praktischen Entwicklungspolitik bei.

2.4.1.2 Sind die Entwicklungs-Strategien nachhaltig?

Reale Effekte der Entwicklungspolitik und -strategien sind schwer zu evaluieren. Z. B. können makroökonomische Analysen keinen statistisch eindeutigen Zusammenhang zwischen Entwicklungspolitik und gesamtwirtschaftlicher Entwicklung erbringen, obwohl schon mehr als 100 empirische Wirkungsstudien dazu gezählt wurden. Eine systematische Evaluierung der Entwicklungspolitik ist angesichts der Größe und Komplexität der Fragestellung insbesondere auf makroökonomischer Ebene sehr schwierig. Es gibt zwar viele Studien, aber sie sind methodisch nicht befriedigend, sodass die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit bisher erst wenig wissenschaftlich solide und überzeugend nachgewiesen werden konnte (Stockmann u. a. 2010: 461 f., 468 ff., 481).

Trotzdem soll hier unter Bezug auf die vorhandene Literatur ein vorsichtiger Versuch gemacht werden, eine Antwort auf die Frage zu geben, wieweit unterschiedliche Entwicklungsstrategien ökologisch und sozial nachhaltig Entwicklungen förderten und fördern. Dies wird allerdings zumeist nur eine grobe Einschätzung sein können. Auf die praktisch bedeutsameren (Neoliberale Strukturanpassungsstrategie, Armutsminderungsstrategie und Strategie zur Realisierung der Millenniumsziele) soll etwas breiter eingegangen werden. Zwar ist anzunehmen, dass Elemente aus allen Strategien die EZ mehr oder weniger und in unterschiedlichen Mischungen beeinflusst haben, aber die genannten drei ragen in ihrer Bedeutung heraus.

Zu Strategie 1: Wachstums- und Modernisierungsstrategie

Diese Strategie prägte die Entwicklungspolitik in den 60'er und zu Anfang der 70'er Jahre sehr stark. Sie war von einem Modernisierungs-Optimismus getragen und dem Gedanken, dass in den Entwicklungsregionen eine nachholende Entwicklung und „Modernisierung“ wichtig sei, welche die Gesellschaften der Entwicklungsländer – so wie früher die der westlichen Industrieländer im 19. und 20. Jahrhundert. – tendenziell von Agrargesellschaften zu Industriegesellschaften werden lassen würde. Sie sollte – u. a. durch Industrialisierung – Wirtschaftswachstum ermöglichen und damit die erstrebte Entwicklung der Gesellschaft sowie Wohlstand bringen. In der ersten von der UN ausgerufenen Entwicklungsdekade (1960-1970) setzten Entwicklungspolitik und EZ daher vor allem darauf, in den Entwicklungsländern wirtschaftliches Wachstum zu fördern. Ihre Ökonomien sollten um etwa fünf Prozent jährlich wachsen und die Industrieländer zum Erreichen dieses Ziels mindestens ein Prozent ihres Nationaleinkommens als Entwicklungshilfe und Kredite zur Verfügung stellen. Das sollte den Entwicklungsländern den sog. take off ermöglichen und in dauerhaftes Wirtschaftswachstum münden (Rauch 2009: 67 ff.).

Aber die Modernisierungsstrategie hatte nicht die erwünschten Resultate, weil sie vernachlässigte, dass vorhandene Entwicklungsprobleme auch Ergebnis von massiven ungleichen Strukturen der Weltwirtschaft, von ungleicher Machtverteilung und auch von problematischen Gesellschaftsstrukturen in den Entwicklungsländern selbst – z. B. dysfunktionalem Verhalten von Eliten, Korruption usw. – waren. Wegen der Lenkung vieler Entwicklungsanstrengungen in die Industrie kam es zudem teilweise zur Vernachlässigung der Landwirtschaft und von Basisbedürfnissen der Bevölkerung. Armut und Hunger verringerten sich dadurch nicht genügend, wuchsen z. T. sogar. Daher wurde in der Folge auch die Landwirtschaft gefördert und modernisiert. Diese Modernisierung erforderte entsprechende Finanzmittel, was aber eher den größeren Betrieben zugute kam und zur Vernachlässigung kleinbäuerlicher Strukturen – also der Masse der Landbevölkerung – führte und damit u. a. zu mehr Landlosen, zu einer Land-Stadtwanderung und mehr städtischen Arbeitslosen (wobei aber auch der Bevölkerungszuwachs eine Rolle spielte).

Maßnahmen, die von dieser Strategie getragen werden, sind nur zum Teil an ökologischen und sozialen Anforderungen orientiert, weil es dabei trotz der damit verbundenen Probleme relativ unreflektiert um „Modernisierung“ und vor allem um wirtschaftliches Wachstum geht – auch wenn damit evt. bei einem Teil der Akteure die Hoffnung verbunden sein mag, dass das soziale Verbesserungen herbeiführt. Sie nützen außerdem den Entwicklungsländern und ihren Bevölkerungen nur begrenzt, weil sie wesentlich auch Interessen der internationalen

Konzerne und Industrieländer – z. B. an Rohstoffen oder am Entstehen billiger industrieller Arbeitsplätze für die Weltmarktproduktion – dienen. Trotz der nur sehr restringierten Erfolge, ihrer Nebenfolgen und geringen Nachhaltigkeit wird diese Strategie – neben anderen – auch heute verfolgt und auf Wachstum im Sinne einer quantitativen Steigerung des Sozialprodukts (sowie implizit auf „Modernisierung“ der Gesellschaften) gesetzt.

Zu Strategie 2.: Orientierung an Grundbedürfnissen und Armutsbekämpfung

Wegen der zum Teil schlechten Erfahrungen mit der Modernisierungsstrategie und massiver Kritik an ihren Resultaten kam es in den 1970er Jahren zu vielen Auseinandersetzungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, die häufig in den UN ausgetragen wurden. Es wurde eine Reihe internationaler Deklarationen dazu verabschiedet und es entstanden Forderungen nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung.

Vor diesem Hintergrund wurde – wohl auch mit Blick auf die globale „Systemkonkurrenz“, die eine Hinwendung von Entwicklungsländern zum sozialistischen „Lager“ mit sich bringen konnte – teilweise ein Strategiewechsel der Entwicklungspolitik und EZ eingeleitet: Sie zielte jetzt mehr auf Befriedigung menschlicher Grundbedürfnisse und auf Armutsbekämpfung. Die Grundbedürfnisse der Bevölkerung in den Entwicklungsländern sollten durch staatliche Rahmenplanung, durch die sog. Grüne Revolution und Bemühungen um Importsubstitution durch Industrialisierung, u. a. mit Hilfe angepasster Technologien, besser berücksichtigt und Armut bekämpft werden (Rauch 2009: 69 ff.).

In der Folge wurden Programme zur ländlichen Entwicklung, Kleingewerbeförderung, Slumsanierung, Förderung von Grundbildung oder Basisgesundheitsdiensten aufgelegt. Dieser armutsorientierte und nachhaltig orientierte Ansatz blieb in der Praxis zwar oft vor allem auf Hilfsorganisationen begrenzt und wurde von Regierungen nur eingeschränkt übernommen, u. a. weil die Eliten in den Entwicklungsländern in großen Teilen weiterhin den Modernisierungs- und Wachstumsansatz favorisierten. Aber es gab trotzdem eine gewisse Umorientierung von Teilen der EZ, die heute immer noch wirksam ist. In der späteren erneuten Orientierung am Ziel der Armutsminderung und den MDGs lebte diese Strategie wieder auf.

Zu Strategie 3.: Neoliberale Strukturanpassungspolitik:

Aufgrund ihrer zunehmenden Verschuldung wuchs in den 1980er Jahren die Abhängigkeit der Entwicklungsländer von ihren Gläubigern, den Industrieländern und den von ihnen dominierten Institutionen. Damit gewannen Weltbank und

Internationaler Währungsfonds (IWF) an Bedeutung, da sie für Kreditvergabe an Entwicklungs- und Schwellenländer und das globale Schuldenmanagement zentral waren. Die Vereinten Nationen büßten im gleichen Zusammenhang an Relevanz für den Wirtschaftsbereich ein. Die Strategien von Entwicklungspolitik und EZ folgten seither vermehrt neoliberalen Konzepten zur Strukturanpassung.⁴²³

Ab ca. 1990 dominierte daher in der EZ der sog. neoliberale *Washington Konsens*, der vor allem auf wirtschaftliche Stabilität und Wachstum, Öffnung der Märkte, Deregulierung und Privatisierung setzte. Mit dem Begriff der neoliberalen Strukturanpassungspolitik lassen sich die Handlungsprinzipien zusammenfassen, die lange Zeit das Agieren vor allem der großen Kreditgeber und Projektfinanzierer wie IWF, Weltbank, aber auch vieler anderer Institutionen dominierten und als wirtschaftspolitisches Leitbild auch der EZ galten und trotz Korrekturen immer noch nicht bedeutungslos sind.⁴²⁴ Sie stellen geradezu standardisierte Empfehlungen (von Weltbank und IWF) zur Strukturanpassung in betroffenen Ländern dar und zielen vor allem auf Erzielung von Wachstum durch weitgehende Liberalisierung des Außenhandels, marktwirtschaftliche Deregulierung und Privatisierung von Handel, Dienstleistungen und zum Teil auch öffentlichen Einrichtungen sowie auf Arbeitsmarktflexibilisierung (Priewe 2005: 22 ff.; Stockmann u. a. 2010: 367 ff.). Bei hohen Schulden sind Strukturanpassungen durch strenge Haushaltsdisziplin vorgesehen. Ziel ist dabei eine wirtschaftliche Stabilisierung durch Verbesserung internationaler Wettbewerbsfähigkeit und Kreditwürdigkeit auf Basis von vor allem durch staatliches Sparen ausgeglichenen Haushalten sowie ein verbessertes

423 Der sog. *Neoliberalismus* geht davon aus, dass Freihandel und freie Kapitalmärkte sowie das Zurückdrängen staatlichen Einflusses und staatlicher Regulierung zu einer optimalen Entfaltung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Kräfte führen. Dabei wird auf verschärfte internationalen Wettbewerb gesetzt, der aus Sicht internationaler Konzerne positive Folgen wie Druck auf Lohnhöhe, Steuern und Sozialabgaben nach sich zieht. Für die EZ bedeutet das, dass sie in Entwicklungs- und Schwellenländern durch „Strukturanpassungsprogramme“ auf Marktliberalisierungen und den Abbau von Staatsausgaben und Staatsschulden hinarbeiten soll, bevor neue Kredite vergeben werden. Dem soll auch der Verzicht von Subventionen – z. B. bei Lebensmitteln und Transport – sowie die Privatisierung von Staatsbetrieben dienen.

424 Diese Handlungsprinzipien lauten: 1. Senkung der Budgetdefizite so, dass eine Inflationsgefahr gebannt ist. 2. Schwerpunkt der Staatsausgaben bei Bildung, Infrastruktur etc. 3. Senkung der Grenzsteuersätze und Verbreiterung der Steuerbasis 4. marktbestimmte Zinssätze 5. Wechselkurse so, dass das schnelle Wachstum nicht-traditioneller Exporte ermöglicht wird 6. Abbau von Mengenbeschränkungen und Zöllen im Außenhandel 7. Abbau von Hindernissen für ausländische Direktinvestitionen 8. Privatisierung von Staatsunternehmen 9. Deregulierung bei „start-ups“ und Abbau von Wettbewerbsbeschränkungen 10. verbesserter Eigentumsschutz.

Investitionsklima für ausländische Investoren. Die Politik soll sich dabei auf die Sicherung von Rahmenbedingungen beschränken, staatliche Eingriffe in die Wirtschaft sollen weitestgehend vermieden werden.

Diese Art von Entwicklungspolitik führte jedoch zu großen neuen Problemen, ihre Resultate für die betroffenen Länder waren (und sind) zum Teil sehr ernüchternd, da sie in nur geringen Entwicklungsfortschritten für die breite Masse der Bevölkerung und wenig Erfolgen bei der Armutsbekämpfung resultiert.⁴²⁵ Die einseitige marktliberalen Ausrichtung einer solchen Politik und EZ provozierte oft massive Kritik.⁴²⁶ Es wird dabei u. a. auch darauf hingewiesen, dass sie die Bedeutung funktionierender politischer Rahmenbedingungen und Institutionen vernachlässigt. Wirtschaftspolitik gemäß Washington Consensus beschränkt sich zu sehr auf die Bemühungen, in allen Nehmer-Ländern mit der Makropolitik (d. h. mit Geld-, Fiskal- und Wechselkurspolitik) für eine ausreichende Preisstabilität zu sorgen, dafür eine restriktive Geld- und Fiskalpolitik zu betreiben und Investitionen anzulocken. Zugleich kann die Liberalisierung des Finanzsektors und des grenzüberschreitenden Kapitalverkehr hohe Leistungsbilanzdefizite ergeben. Kredite zu deren Ausgleich werden oft an harsche Bedingungen – Verpflichtung zu Einsparungen im öffentlichen Sektor und zur Reduktion von Subventionen im konsumtiven Bereich – geknüpft. Diese Form der Entwicklungspolitik erweist sich daher als zu wenig auf die besonderen Probleme der einzelnen Länder bezogen und ihrer Situation nicht ausreichend angepasst. Sie berücksichtigt auch vorhandene Ungleichheiten, also Fragen der Verteilungsgerechtigkeit, sowie ihre sozialen Folgen, zu wenig (Priewe 2005: 22; Stiglitz 2002), läuft daher zum Teil für zentrale Probleme der Entwicklungs- und Schwellenländer ins Leere und fand und findet wenig Unterstützung in den betroffenen Ländern. Diese Kritik wurde durch die Tatsache bestätigt, dass wichtige Länder, die dem Washington Consensus nicht folgten, vor allem China, mit einer aktiven Wirtschaftspolitik große Wachstumserfolge erzielten. Die neoliberale Strukturanpassungsstrategie erwies sich insgesamt gesehen als wenig nachhaltig.

425 In den Ländern des Sub-Sahara-Bereichs schrumpfte die Wirtschaft in den 90'er Jahren sogar (um 0,2 % jährlich), ansonsten lag das Wirtschaftswachstum pro Kopf der Bevölkerung in den Ländern mit niedrigem Einkommen in diesem Zeitraum bei 1,4 % (Priewe 2005: 23).

426 Der kenianische Ökonom James Shikwati bezeichnete die bislang geleistete Entwicklungshilfe z. B. als „Fehlentwicklungshilfe“, die mehr geschadet als geholfen habe (Shikwati 2006).

Als Reaktion auf die Kritik wurde der Washington Consensus zum *Augmented Washington Consensus* erweitert, der besonders auf eine aktivere Rolle des Staates in Entwicklungsländern, Good Governance und verstärkte Armutsbekämpfung setzt.⁴²⁷ So entstanden in der Folge breitere Bemühungen um den Aufbau wirksamer politischer Entwicklungs-Institutionen und um Armutsminderungsstrategien. (Vgl. dazu die Strategien 6. und 7.).⁴²⁸ Dadurch machte die Entwicklungspolitik in

427 Der Wirtschaftswissenschaftler Dani Rodrik zählt zu den Merkmalen dieses Augmented Washington Consensus 1. verbesserte „corporate governance“ 2. Korruptionsbekämpfung 3. Flexibilisierung der Arbeitsmärkte 4. Einhaltung der WTO-Regeln 5. Einhaltung internationaler Standards im Finanzsektor 6. Öffnung der nationalen Kapitalmärkte 7. feste oder flexible Wechselkurse 8. unabhängige Zentralbanken 9. Aufbau sozialer Sicherungssysteme 10. Armutsbekämpfung (nach Priewe 2005: 23).

428 In einem Teil der entwicklungspolitischen Diskussion wurde dem Washington-Consensus der sog. Beijing Consensus gegenübergestellt. Damit wird ein „alternatives“ ökonomisches Entwicklungsmodell bezeichnet, das auch bei der Suche nach einem Konzept nachhaltiger Entwicklung für Entwicklungsregionen diskutiert wird. Es basiert auf der chinesischen Entwicklungsstrategie, die in China bedeutsame Erfolge verzeichnete, allerdings bei gleichzeitig vielen negativen Entwicklungen, vom unzureichenden Umweltschutz, über zunehmende soziale Ungleichheit bis zur Unterdrückung politischer Freiheitsrechte. – Es gibt für den Beijing Consensus zwar keine präzise Definition, er lässt sich aber grob in Anlehnung an das chinesische Entwicklungsmodell beschreiben. Danach sollte die Entwicklung von Entwicklungsländern sich an drei Grundprinzipien orientieren: sie sollte 1. Innovationen fördern, 2. nicht nur die Steigerung des Brutto-sozialprodukts anstreben, sondern auch die Verbesserung der Lebensqualität und damit eine gewisse Gleichheit zur Sicherung des sozialen Friedens und sie sollte 3. ihre nationale Unabhängigkeit und Selbstbestimmung wahren (so Ramo 2004, von dem der Begriff „Beijing Consensus“ stammt.) Entscheidend ist dabei die Rolle des Staates und des staatlichen Sektors in der Wirtschaft. Es gilt das Prinzip eines starken Staates mit weitreichenden ökonomischen und politischen Interventionsrechten. Dementsprechend haben der chinesische Staat und die Führung der Kommunistischen Partei, trotz aller Marköffnung, die Kontrolle über Chinas Wirtschaftspolitik sowie über entscheidende wirtschaftspolitische Instrumente behalten und können wirksam in das Wirtschaftsgeschehen eingreifen. Der Staat hat demgemäß z. B. weiterhin die Finanz-, Banken- und Währungshoheit. Alle wichtigen Banken sind staatlich und beschränken sich vor allem auf die Kreditvergabe. Auch der Devisenhandel ist staatlich reguliert und der Kurs der Währung staatlich festgelegt. – Einen wichtigen Unterschied zu den westlichen Entwicklungsmodellen stellen in China auch die mittelfristigen Pläne als Instrumente bewusster Lenkung von Wirtschaft und Gesellschaft dar. Die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft soll nicht allein Marktkräften überlassen werden. Die Pläne sollen Wirtschaftswachstum, volkswirtschaftliche Verteilungen, Impulse für wissenschaftlich-technischen Fortschritts, das Verhältnis der Entwicklung von Stadt und Land oder einzelner Provinzen, der Energieeffizienz, der Ökologie usw. vorgeben, allerdings nur als Rahmen- und nicht als Detailplanung. Dabei sollen Plan und Markt miteinander verbunden werden. – Der Beijing-Consensus hat die EZ der entwickelten

Teilen einen gewissen Schwenk zu einer sozialeren und nachhaltigeren Politik, aber es ergaben sich für die Entwicklungsregionen keine ganz grundsätzlichen Veränderungen. Strukturanpassungspolitik ist nach wie vor ein Element westlicher EZ.

Zu Strategie 4.: Basisorientierung und Partizipation

Partizipation Betroffener hatte bereits in der Strategie, die sich an Grundbedürfnissen der Bevölkerung in den Entwicklungs- und Schwellenländern und am Ziel der Armutsbekämpfung orientierte, eine Rolle gespielt, aber im Zusammenhang mit der Kritik am neoliberalen Entwicklungsmodell rückten die Bedeutung der lokalen Akteure und Gemeinschaften sowie ihre Probleme und Potentiale seit den 90er Jahren mehr in den Focus der strategischen Orientierung. Damit wurde versucht, die heimischen Akteure mehr an Analysen von Problemen und an Maßnahmen zu ihrer Bewältigung zu beteiligen. Da diese Strategie aber mit hohem Personal-, Zeit- und Geldaufwand verbunden war, wurde sie nicht in breiterem Rahmen umgesetzt und blieb in ihrer Wirkung beschränkt. Die Motivation der Betroffenen zur Beteiligung war zudem in hohem Maße davon abhängig, dass sie durch Entwicklungs-Projekte und entsprechende Finanzmittel unterstützt wurden (Rauch 2009: 73 ff.). Das aber begrenzte die Wirkung dieser Strategie. Sie könnte recht nachhaltig sein, aber wegen der Schwierigkeiten ihrer Umsetzung hat sie in der praktischen EZ weniger Bedeutung.

Zu Strategie 5.: Nachhaltigkeitsorientierung

Vor dem Hintergrund der Weltkonferenz von Rio (1992) und ihrer Forderungen orientierten sich die Entwicklungsstrategien der 1990er Jahre zunehmend auch am Konzept nachhaltiger Entwicklung. Umweltschutz, soziale Absicherung und wirtschaftliche Anforderungen sollten in der EZ gemeinsam berücksichtigt werden.⁴²⁹ In mehreren Weltkonferenzen wurde in den darauffolgenden Jahren versucht, einen

Länder und auch die Politik der Entwicklungsländer bislang – trotz gewisser theoretischen Attraktivität für manche Akteure in den Entwicklungsländern – aber nicht wesentlich beeinflusst. Die Entwicklungsländer sind zu einer solchen eigenständigen Entwicklung, in partieller Abkoppelung von den westlichen Industrieländern, ihren Märkten und Hilfen nicht in der Lage. Auch politische Überlegungen (Schutz von Freiheitsrechten) sprechen dagegen.

429 In die Rio-Deklaration 1992 wurde das Prinzip der „gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten“ (common but differentiated responsibilities) für die Erhaltung der Ökosysteme der Erde aufgenommen. Für die Industrieländer soll sich daraus eine völkerrechtliche Verpflichtung zu Kompensationsleistungen und Ressourcentransfer ergeben.

auf Rechtsansprüchen basierenden nachhaltigen Entwicklungsansatz (rights based approach) zu etablieren.⁴³⁰

Da so „Nachhaltigkeit“ explizit zum Leitbild globaler Entwicklung erklärt wurde, ergab sich für die EZ und für Entwicklungsprojekte die auch ganz konkrete Aufgabe, dafür Sorge zu tragen, dass ihre positiven ökologischen und sozialen Effekte über das Ende der externen Unterstützung hinaus reichen. Es soll daher darauf geachtet werden, dass die Finanzierung der Folgekosten von Projekten gesichert und ihr einheimisches Personal für seine Anforderungen ausreichend qualifiziert wird, dass seine Adressaten notwendige Eigenleistungen dauerhaft erbringen können und für notwendigen Umweltschutz und Schutz evt. tangierter Ökosysteme gesorgt wird. Die – auch finanziellen – Anforderungen, die damit an die EZ und alle Beteiligten gestellt werden, sind sehr hoch, werden daher oft vernachlässigt und „nicht wirklich ernst genommen“ (a. a. O.: 75). Faktisch erwiesen sich daher in den 1990er Jahren die neoliberale Entwicklungsstrategie sowie der „Washington Consensus“ – und damit auch die Interessen der „Geberländer“ – immer wieder als dominant. Die auf Deregulierung gerichteten Maßnahmen der großen Industrieländer sowie wichtiger internationaler Organisationen wie WTO, IWF und Weltbank widersprachen vielen Bemühungen um nachhaltige Entwicklung. Die seit 2007 bestehende Finanz- und Wirtschaftskrise verstärkte diesen Prozess. Die Strategie nachhaltiger Entwicklung konnte sich daher nicht durchsetzen, aber der Nachhaltigkeitsgedanke wurde in der entwicklungspolitischen Debatte etabliert und fand in vielen Fällen auch in die praktische EZ Eingang.

Zu Strategie 6.: Institutionenorientierung und „Good Governance“

Die EZ traf in der Vergangenheit immer wieder auf erhebliche Defizite bei Strukturen, Orientierungen und Verhalten in politischen Institutionen und Administrationen der Entwicklungs- und Schwellenländer sowie in den Organisationen der EZ. Zu ihnen gehören z. B. Korruption in den „Empfängerländern“, umfangreiche und umständliche bürokratische Verfahren, eine große Zahl von Hilfe- und Geberorganisationen, die ohne Austausch nebeneinander her arbeiten oder sogar miteinander konkurrieren, zu wenig Abstimmung zwischen den verschiedenen Projekten, unzureichende Einbeziehung der „Empfängerländer“ in ihre Planung

430 So betonte die Wiener Menschenrechtskonferenz des Jahres 1993 das Recht auf Entwicklung und die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte. Auf dem UN-Weltsozialgipfel von Kopenhagen (1995) wurden die sozialen Rechte der Arbeitnehmer, auf der UN-Welternährungskonferenz (1996) das Recht aller Menschen auf Nahrung und ein Leben frei von Hunger und auf der Peking UN-Weltfrauenkonferenz (1995) die Ziele der Nichtdiskriminierung und Gleichstellung der Geschlechter als Menschenrechte bekräftigt.

und Umsetzung und stattdessen zu viel Steuerung von Entwicklungsprojekten durch Organisationen und Behörden der „Geberländer“, unzureichende Beteiligung Betroffener, eine unzureichende Demokratieorientierung der einheimischen Eliten etc.

In dem Maße, in dem seit Ende der 90'er Jahre der Washington Konsens durch gezieltere Strategien der EZ (vor allem zur Armutsbekämpfung) abgelöst wurde, war Teil des neuen Konzepts, dass die „Nehmerländer“ ihre Politik und Ziele selbst bestimmen (Ownership) und dabei ihre Zivilgesellschaften beteiligen sollen (Partizipation). Es geht dabei auch um die Mobilisierung endogener Kräfte und Potentiale in den Entwicklungsregionen (so Wiczorek-Zeul 2005). Dabei zeigt sich, dass die Leistungsfähigkeit staatlicher Institutionen in den Entwicklungs- und Schwellenländern nicht allein von ihrer personellen und finanziellen Ausstattung abhängt, sondern wesentlich auch von bestehenden Interessen und Machtverhältnissen, gesellschaftlichen Strukturen und politischen Rahmenbedingungen. Die Einführung von Mehrparteien-Systemen nützt oft wenig, soweit sie nicht mit einer Veränderung dieser Strukturen und Machtverhältnisse einhergeht. Für eine erfolgreiche EZ muss auch auf eine effektive Regierungs- und Verwaltungsführung auf Basis eines soliden, funktionsfähigen Rechtssystems und auf „*Good Governance*“⁴³¹ geachtet und der Kampf gegen Korruption verstärkt werden. Die EZ hat insofern einen gewissen Wandel erfahren und soll auch Politik und Administration der „Nehmerländer“ sowie ihre „endogenen Entwicklungspotentiale“ fördern und einbeziehen.

Daher wurde – seit Mitte der 1990er Jahre – das sog. Capacity Building (Stärkung der Leistungsfähigkeit von Institutionen in den Entwicklungsländern) zu einem wichtigen Ziel der EZ. Angemessenen Regulierungsformen, demokratischen Kontrollmechanismen, effektiven Koordinationsverfahren und entwicklungsförderlichen Anreizsystemen wurde mehr Beachtung geschenkt (Rauch 2009: 76). Heute geht es daher auch um den Auf- und Ausbau leistungsfähiger Institutionen („Neue Institutionenökonomik“) sowie um „*Good Governance*“ als Leitbild funktionstüchtiger staatlicher Politik und staatlicher Organisationen sowie von Entwicklung. Außerdem wurden Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit zu wichtigen Kriterien für die Vergabe von Hilfen. *Good Governance* ist also heute ein Leitbild für eine funktionstüchtige, nachhaltige EZ. Sie wurde bisher aber nur unzureichend umgesetzt, da sie oft von finanziellen, gesellschaftlichen und politischen Strukturen und Interessen blockiert wird.

431 Näheres zur *Good Governance* und der Kritik an ihr in 3.1.2.

Zu Strategie 7: Strategie der Armutsminderung und Millenniumsentwicklungsziele

Vor dem Hintergrund weiterhin großer Probleme in den Entwicklungsregionen, der wachsenden Kritik an Instrumenten und Resultaten der EZ und insbesondere der Politik von Weltbank und IWF kam es seit Mitte der 1990er Jahre zu Bemühungen, bestehende Entwicklungsstrategien einer Überprüfung zu unterziehen und die unterschiedlichen Entwicklungsansätze unter einem Dach zu vereinen. Dabei einigte man sich auf sieben zentrale „Internationale Entwicklungsziele“ aus den Bereichen „wirtschaftliches Wohlergehen“, „soziale Entwicklung“ und „ökologische Nachhaltigkeit“, die schon auf den vorausgegangenen Weltkonferenzen eine wichtige Rolle gespielt hatten. Sie sollen der nachhaltigen Entwicklung insbesondere in armen und sich entwickelnden Ländern dienen und die Grundbedürfnisse der Menschen sowie die Bekämpfung von Hunger und Armut dabei eine besondere Bedeutung haben. Diese „Millenniums-Entwicklungsziele“ (Millennium Development Goals, MDG's,) sind ein gewisses „Kompromissprojekt“ auf das sich UN, Weltbank, IWF und OECD in schwierigen Verhandlungen einigten (Näheres in Rauch 2009: 78 ff.; Martens 2012: 9).

Auf dem Millenniumsgipfel der Vereinten Nationen im Sept. 2000 wurden sie (mit kleinen Abweichungen) in die von 189 Mitgliedsstaaten der UN-Generalversammlung und von ihren Staats- und Regierungschefs verabschiedete Millenniumserklärung aufgenommen und als Millenniumsentwicklungsziele der UN (*Millennium Development Goals, MDG's*) für die Jahre 2000-2015 verabschiedet. Sie umfassen sieben generelle Entwicklungsziele (goals), 21 Unterziele (Zielvorgaben oder targets) und 60 Indikatoren.⁴³² Inzwischen wurde der MDG-Katalog um das Ziel „Aufbau einer globalen Entwicklungspartnerschaft“ (2001) und später um die Unterziele produktiver Vollbeschäftigung und menschenwürdiger Arbeit für alle erweitert (2007). Sie können dadurch auch als Flankierung der zunehmenden Einbindung immer weiterer Regionen und ihrer Bevölkerungen in die Weltwirtschaft dienen.

Die Festlegung auf die MDGs als zentrale strategische Orientierungen bedeutet eine gewisse Abwendung von anderen Entwicklungsstrategien, vor allem von der Konzentration auf rein makroökonomische Wachstumsziele. Für Entwicklungspolitik und EZ gewannen so – in Absetzung auch von der Dominanz des Washington-Consensus – die Bekämpfung der extremsten Formen von Armut und Hunger und Bemühungen zur Förderung der sozialen Grundversorgung der Bevölkerung in den Entwicklungsregionen enorm an Bedeutung. So sollen auch die negativen Folgen der Globalisierung für diese Länder gemildert und die dortigen Lebensbe-

432 S. u. sowie http://www.un.org/depts/german/millennium/fs_millennium.html, Abruf 25.3.2016.

dingungen verbessert werden. Dazu sollen sog. „Strategien zur Bekämpfung der Armut“ („Poverty Reduction Strategies“, PRS) entwickelt werden und „Poverty Reduction Strategies Papers“ (PRSP) als Planungsdokumente den PRS-Prozess mit den Millenniumszielen verbinden (siehe zum Problemkreis PRS und PRSPs Siebold 2008: 8). Auch Weltbank und IWF bekannten sich jetzt ausdrücklich zum Ziel der Armutsbekämpfung. Dabei soll auch die Eigenverantwortung (ownership) der Nehmer-Länder gestärkt, deren Bevölkerung in den Prozess verstärkt einbezogen (vgl. die Pariser Erklärung der OECD 2005, s. u. Strategie 8.) und die „Poverty Reduction Strategies Papers“ unter Beteiligung aller relevanten gesellschaftlichen Gruppen in den Nehmerländern erstellt werden (Siebold 2008: 8). Umweltprobleme, u. a. solche des Klimawandels, sollen mitberücksichtigt werden.

Im Folgenden sollen die 8 Millenniumsentwicklungsziele der UN vorgestellt und dargestellt werden, was über ihre Umsetzung an Erkenntnissen vorliegt und wieweit sie nachhaltige Entwicklungen tatsächlich fördern. Da sie teilweise, wenn auch grob, quantifiziert sind (wie das Ziel der Bekämpfung von Hunger und Armut), lässt sich das Ausmaß ihrer Umsetzung etwas konkreter erheben, als das bei rein qualitativ bestimmten Zielen der Fall ist. Aus den Millenniumsentwicklungs-Berichten der UN, die über ihre Umsetzung Aufschluss geben sollen, lassen sich daher Rückschlüsse auf die Verbesserung zentraler Problembereiche ziehen, die für die Lebensbedingungen in Entwicklungsregionen besonders wichtig sind.

Die *Millenniumsentwicklungsziele* sind am Leitbild einer menschenwürdigen, nachhaltigen Entwicklung orientiert (Holtz 2010: 8), haben in Teilen einen Konnex zu den Menschenrechten und sollen die Grundbedürfnisse der Menschen wieder ins Zentrum rücken. Die meisten der Millenniumsziele sollten – bei angenommener Ausgangslage im Jahr 1990, z. T. auch 2000 – möglichst bis zum Jahr 2015 erreicht werden. Die Ziele sind:

1. Halbierung des Anteils der Weltbevölkerung, der a) unter extremer Armut (mit einem Einkommen von weniger als 1 US-Dollar pro Tag (ab 2008 von 1,25\$) leidet bzw. b) von Hunger betroffen ist. Alle sollen c) die Chance auf menschenwürdige Arbeit haben und es soll produktive Vollbeschäftigung möglich werden.
2. Ermöglichung der Grundschulausbildung für alle Kinder.
3. Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und Stärkung des Einflusses von Frauen.
4. Reduzierung der Kindersterblichkeit (die Sterblichkeitsrate bei Kindern unter 5 Jahren soll um zwei Drittel gesenkt werden).
5. Verbesserung der Gesundheit von Müttern (so soll die Müttersterblichkeitsrate um $\frac{3}{4}$ gesenkt werden).

6. Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und anderen übertragbaren Krankheiten (ihre Ausbreitung soll bis 2015 gestoppt und allmählich eine Reduktion erreicht werden).
7. Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit: Die Grundsätze nachhaltiger Entwicklung sollen in die staatlichen Politiken und Programme eingebaut werden, der Verbrauch von Ressourcen und der Verlust biologischer Vielfalt signifikant reduziert und der Zugang zu sauberem Trinkwasser und zu grundlegenden sanitären Einrichtungen verbessert werden (der Anteil der Menschen, die keinen nachhaltigen Zugang dazu haben, soll um die Hälfte gesenkt werden). Bis 2020 sollen mindestens 100 Millionen Slumbewohner bessere Lebensbedingungen erhalten.
8. Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft (dieses Ziel wurde 2001 den ursprünglich 7 Zielen hinzugefügt): Dazu gehört die Weiterentwicklung eines berechenbaren und nicht-diskriminierenden Handels- und Finanzsystems sowie die Verpflichtung zu guter Regierungsführung und Entwicklung (vgl. zu den Zielen Holtz 2010: 3; Eberlei 2009: 27; Stockmann u. a. 2010: 376 ff.).⁴³³ Dabei soll den besonderen Bedürfnissen der am wenigsten entwickelten Länder Rechnung getragen werden, z. B. durch quotenfreien Zugang für Exporte dieser Länder, verstärkte Schuldenerleichterungsprogramme für hochverschuldete Staaten sowie Streichung bilateraler öffentlicher Schulden und großzügige öffentliche Entwicklungshilfe für Länder, die sich für Armutsminderung einsetzen, durch Lieferung unentbehrlicher Medikamente zu bezahlbaren Preisen, Ermöglichung des Zugangs zu neuen Technologien, insbesondere der Informations- und Kommunikationstechnologien.

Die UN haben 2011 und 2014 Zwischenberichte zur Umsetzung der Millenniumsziele (VN 2011 und VN 2014⁴³⁴) und 2015 einen erneuten Bericht vorgelegt (VN 2015). Die UNO nennt darin Zahlen, die den Eindruck einer recht exakten Erhebung

433 Die Millenniumsziele reichen nach Holtz u. a. trotz ihrer relativen Breite nicht als Entwicklungsagenda aus, da die Ziele von Frieden, Demokratie und Menschenrechte fehlen (Holtz 2010: 8). Anders aber Stockmann u. a. (2010: 376), die darauf hinweisen, dass in der Abschlusserklärung des Millenniumsgipfels, der sog. Millenniumserklärung der 55. Generalversammlung der UN, die Ziele Frieden und Menschenrechte/Demokratie enthalten sind.

434 VN 2011 und VN 2014: Millenniums-Entwicklungsziele, Bericht 2011 und Bericht 2014, New York. Diese Berichte wurden vom UN Entwicklungsprogramm (United Nations Development Programme, UNDP) erstellt. Siehe auch The Millennium Development Goals Report 2015, <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/mdg/the-millennium-development-goals-report-2015.html>, Abruf 25.3.2016).

und Evaluierung vermitteln. Man muss aber berücksichtigen, dass dabei große Schwierigkeiten und Unsicherheiten bestehen. Neben quantitativen Indikatoren sind auch qualitative wichtig, die aber noch schwieriger zu erheben sind. Außerdem sind Maßzahlen oft sehr umstritten (z. B. ab welchem Einkommen Armut oder extreme Armut angenommen werden soll; heute lauten die verbreitetsten Zahlen dafür 2 US \$/Tag bzw. 1,25 \$/Tag) und bei ihrer Festlegung können unterschiedliche Interessen eine Rolle spielen (dazu Kößler 2013). Häufig können vorgelegte Zahlen auch nur Näherungswerte sein und bedürfen der Interpretation, aber sie geben gewisse Trends an und sind insoweit wichtig.⁴³⁵ Im Einzelnen kommt der Zwischenbericht zu folgenden Ergebnissen:

Zu Ziel 1: Die *globale Armutsquote* ist nach Einschätzung der UN trotz der seit 2008 herrschenden weltweiten Wirtschaftskrise bis 2015 unter 15 % und damit unter das Ziel von 23 % gesunken. Das resultiert vor allem aus den sehr positiven Entwicklungen in Ostasien, insbesondere in China, Indien, Vietnam und Brasilien.⁴³⁶ Zwar sind die von den UN genannten Zahlen mit Vorsicht zur Kenntnis zu nehmen, aber es ist ein deutlicher Trend hin zur Verringerung extremer Armut erkennbar. Die Zahl der Menschen, die in extremer Armut leben und mit weniger als 1,25 US-Dollar am Tag auskommen müssen, sank nach Angaben der UN – trotz von 5,3 auf ca. 7 Milliarden wachsender Weltbevölkerung – zwischen 1990 und 2010 von 1,9 Milliarden auf ca. 830 Millionen und die der Hungernden bis 2015 auf ca. 795 Millionen (VN 2015: 15 und 20). Nach anderen Berechnungen sank die Zahl allerdings bis 2008 nur auf 1,3 Milliarden (Martens und Obenland 2016 mit Verweis auf die Berechnungen von Chen und Ravallion 2012)⁴³⁷. Die Quote der in den Entwicklungsregionen in extremer Armut Lebenden fiel – wiederum nach Angaben der UN – von 1990 bis 2015 von 47 % auf 14 % (VN 2015: 14). Das

435 Zur Gewinnung der Daten, der schwierigen Datenlage und dem Umgang damit VN 2015: 10 ff.; zur allgemeinen Kritik am Versuch, EZ über Ziele und Indikatoren der MDGs messen zu können siehe Lepenies 2014: insbes. 202 ff.

436 Gewisse Erfolge gab es neben Ost- bzw. Südostasien auch in Südamerika und der Karibik sowie in Nordafrika. Diese Regionen wiesen aber schon vor 1990 geringere Zahlen von in extremer Armut Lebenden auf; 2005 waren es 8 bzw. 3 % (Holtz 2010: 4). In Afrika südlich der Sahara sind es demgegenüber noch 51 %.

437 Zu unterschiedlichen Definitionen von Armut und Armutsindizes vgl. Martens und Obenland 2016: 26 ff. mit Quellenangaben; interessant ist z. B. der Multidimensional Poverty Index (MPI) der Oxford Poverty and Human Development Initiative (www.ophi.org.uk, Abruf 16.3.2017) oder der Correlation Sensitive Poverty Index (CSPI) von N. Rippin, einer Mitarbeiterin des DIE (Rippin 2012 sowie https://www.die-gdi.de/uploads/media/Annual-Report_2011-2012.pdf (Abruf 16.3.2017)).

Millenniumsziel der Halbierung der in extremer Armut Lebenden bis 2015 wurde so schon vor der Zeit erreicht und der positive Trend hält an.⁴³⁸ Aber diese Zahlen besagen auch, dass immer noch über 830 Millionen Menschen (oder noch mehr) in großer Armut und Not leben bzw. hungern – vor allem in Afrika südlich der Sahara und in Südasien.⁴³⁹ Kurzfristig stieg die Zahl der Hungernden im Zusammenhang mit der Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2008 auch wieder an. Laut FAO gab es im Zeitraum von 2010-2012 rund 868 Mio. Hungernde (www.fao.org/hunger/en/ Abruf 16.3.2017). 2015 sollen es nach UNDP noch 835 Mio. gewesen sein (795 Mio. nach FAO: *The State of Food Insecurity in the World*, 2015). Dabei trifft es in besonderem Maße Bewohner auf dem Lande und Kinder aus armen Familien. Fast ein Viertel der Kinder unter 5 Jahren ist in den Entwicklungsländern unterernährt (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit 2010: 13 f.).

Die Beschäftigungslage in Entwicklungsregionen hat sich in den vergangenen Jahren nicht grundlegend verändert. Das Ziel produktiver Vollbeschäftigung und menschenwürdiger Arbeit für alle wurde daher auch nicht näherungsweise erreicht. In den Entwicklungsregionen befindet sich die Mehrzahl der Beschäftigten in *unsicheren Beschäftigungsverhältnissen* – definiert als Beschäftigungsverhältnisse mit geringem Sozialschutz, geringem Einkommen und schwierigen Arbeitsbedingungen, auch als Selbständige und mithelfende Familienangehörige. Die Beschäftigungsquote lag hier im Jahr 2015 laut UN bei 64 % (vgl. VN 2015: 17).⁴⁴⁰

Ziel 2: Das Ziel, die *allgemeine Grundschulbildung* zu verwirklichen, wurde besser erreicht. So stieg die Zahl der Kinder, die Grundschulen besuchen, nach Angaben der UN in den Entwicklungsregionen von 1999 bis 2015 von 82 % auf 91 % (VN 2015: 24), wobei sich die Zahlen in Afrika südlich der Sahara bei niedrigerem Ausgangspunkt am merklichsten verbesserten (von 52 % auf 80 %). In einigen Ländern (Mali, Niger oder Senegal) liegt die Chance, dass Kinder überhaupt je eine Schule besuchen, aber nach wie vor nur bei ca. 10 % (VN 2011: 18).

Ziel 3: Bei der *Förderung der Gleichstellung* der Geschlechter sind merkliche Fortschritte zu verzeichnen, zumindest bei der Teilnahme von Mädchen und Frauen an Bildungsprozessen (in der Grundschule wurde Geschlechterparität erreicht, VN

438 Große Verbesserungen gab es neben den schon genannten Ländern in Thailand, Kambodscha und Bangladesch, aber auch Angola, Ghana, Ruanda, Äthiopien und Niger.

439 Von den 19 Ländern, in denen der Hunger noch immer „sehr ernst“ ist, sind vor allem Burundi, Eritrea und die Komoren zu nennen.

440 Der Anteil der in unsicheren Beschäftigungsverhältnissen hat sich etwas verringert, er sank nach Angaben der UN von 2008-2013 um 2,8 %, aber von 2003-2008 waren es noch 4,0 %.

2015: 28 ff.). Geringer sind die Erfolge bei der Teilnahme von Frauen an nichtselbstständiger – also entlohnter – Erwerbsarbeit (Genaueres in VN 2015: 30 f.).

Ziel 4: Die *Kindersterblichkeit* (Todesfälle von Kindern unter fünf Jahren) ist nach Angabe der UN zwischen 1990 und 2012 weltweit fast halbiert worden und von 12,6 Mio. auf ca. 6,6 Mio. gesunken (VN 2014: 24 ff. und Bericht der UNICEF aus dem Jahr Sept. 2012⁴⁴¹). Bis 2015 ist sie in Entwicklungsregionen danach um 53 % gefallen (VN 2015: 32). Am höchsten ist das Sterbe-Risiko für Kinder in Afrika südlich der Sahara, wo 2012 immer noch ca. 10 % der Kinder unter 5 Jahren starben (1990 waren es 17 %) sowie in Südasien (1990 waren es 12 % und 2012 6 %). Für die entwickelten Regionen lauten die entsprechenden Zahlen 1,5 und 0,6 % (zu dem Problemkreis VN 2014: 24). In diesen beiden Regionen wurden 80 % der weltweiten Kindertodesfälle gezählt. Dabei ist das Risiko der Kinder aus den ärmsten Familien, vor dem 5. Geburtstag zu sterben, zwei bis drei mal so hoch, wie das der Kinder aus den reichsten Familien (a. a. O.).

Ziel 5: Die *Gesundheit der Mütter* hat sich in den letzten Jahren signifikant verbessert. Ein wichtiger Indikator dafür ist die Müttersterblichkeitsrate, die gesunken ist. Exakte und gesicherte Zahlen sind zwar schwer erhältlich, aber laut Zahlen der UN sank sie von 1990-2015 in den Entwicklungsregionen um 46 % (VN 2015: 38). Die Zahl der „Müttersterbefälle“ fiel danach von 440 pro 100 000 Lebendgeburten auf 230 (in Afrika südlich der Sahara liegt sie bei 510). Zum Vergleich: in den entwickelten Regionen beträgt diese Zahl 16 (zu dem Problemkreis VN 2014: 28 ff. sowie zu weiteren Angaben zur Betreuungs- und Versorgungssituation von Müttern VN 2015: 39 ff.).

Ziel 6: Auch die *Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und anderen übertragbaren Krankheiten* hat einige Erfolge zu verzeichnen: Zwischen 2001 und 2013 ging nach Angaben der UN die Rate der HIV-Neuinfektionen bei Erwachsenen (zwischen 15 und 49 Jahren) weltweit um ca. 40 % zurück, auch in den Entwicklungsregionen (VN 2015: 44 sowie VN 2014: 34 ff.; dort finden sich auch Informationen zur Entwicklung von Sterbefällen aufgrund von HIV-Erkrankungen, über Kondom-Gebrauch oder Zugang zur Aids-Behandlung). Etwa 2,3 Millionen Menschen aller Altersgruppen infizierten sich im Jahr 2012 neu, davon ca. 70 Prozent in Afrika südlich der Sahara. Im südlichen Afrika und in Zentralafrika, den Regionen mit der höchsten HIV-Infektionsrate, soll sie bis 2012 um 48 bzw. 54 Prozent gefallen sein.

441 UNICEF-Bericht zur Situation der Kinder in der Welt⁴, abrufbar unter <http://www.unicef.de/presse/2012/bericht-situation-der-kinder-2012/13702> (Abruf 5.5.2015).

Die weltweiten Malariasterbefälle sollen im Zeitraum zwischen 2001 und 2012 um ca. 58 % zurückgegangen sein (von 985000 auf 472 000), bei allerdings nur leicht fallender Zahl der Malariafälle von etwa 233 Millionen auf 214 Millionen im Zeitraum von 2000 – 2015 (VN 2011: 42 ff.; VN 2014: 37; VN 2015: 47). Die Zahl der neu an Tuberkulose Erkrankten ist in den letzten Jahren leicht gesunken, insgesamt starben im Jahr 2013 nach Zahlen der UN aber noch rund 1,5 Mio. Menschen an Tuberkulose. Im Zeitraum von 1990-2013 sank die weltweite Tuberkulose-Sterblichkeitsrate um etwa 45 %, in den Entwicklungsregionen um etwa 30 % (VN 2015: 49 ff.).

Ziel 7: Das Ziel, für *ökologische Nachhaltigkeit* zu sorgen, verlangt, dass Entwicklungs- und Umweltpolitik verzahnt werden. Umweltschutz bedingt die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen. Wichtige Indikatoren sind hier für die Entwicklungsregionen negativ: So gab es in den vergangenen zwei Jahrzehnten große Waldverluste und eine Steigerung der Treibhausemissionen um fast das Doppelte (VN 2014: 40 f.)). Eine positive Entwicklung gibt es demgegenüber bei den Bemühungen um die Reduktion der Emissionen von FCKW; sie sanken weltweit und auch in den Entwicklungsregionen umfassend (a. a. O.: 41). Das Artensterben und der Verlust biologischer Vielfalt aber ging in den letzten Jahren weiter, die Meeresressourcen werden immer noch zu stark genutzt, Wasserressourcen werden knapper (vor allem in Westasien und Nordafrika), gleichwohl haben 2015 nach Angaben der UN wohl rund 91 % der Weltbevölkerung Zugang zu verbessertem aufbereitetem Wasser (gegenüber 76 % im Jahr 1990). Er fehlt vor allem Menschen in ländlichen Regionen; in Afrika südlich der Sahara sind es immer noch fast 33 % (alle Zahlen nach VN 2015: 52 ff. und VN 2014: 43).

Die *Lebensbedingungen in den Slums* konnten im Zeitraum zwischen 1990 und 2015 wohl nicht entscheidend verbessert werden. Zwar fiel die Zahl der Slumbewohner in den Entwicklungsregionen im Verhältnis zu den Stadtbewohnern von etwa 46 % auf 30 %, aber da sich im gleichen Zeitraum die Zahl der Städter erhöhte, stieg ihre absolute Zahl von ca. 690 Mio. auf etwa 880 Mio. (VN 2015: 61).

Ziel 8: Das Ziel „*Aufbau einer globalen Entwicklungspartnerschaft*“ soll durch positive Entwicklung bei sieben Unterzielen, u. a. zu den Themen Handel und Finanzsystem, Verschuldung, Technologietransfer sowie zur besonderen Situation der ärmsten Länder (Least Developed Countries, LDCs)) erreicht werden. Diesem Ziel kam man in den vergangenen Jahren nicht grundsätzlich näher. Das zeigt sich schon beim Blick auf die finanziellen Aufwendungen der Industrieländer für die Entwicklungsregionen. Diese stellen durchaus einen gewissen Indikator für das Maß an Entwicklungspartnerschaft dar, weil sie ohne ausreichende Finanzmit-

tel nicht sinnvoll gestaltet werden kann: Im Jahr 2014 leisteten die entwickelten Industrieländer weltweit Entwicklungshilfe in Höhe von 135 Milliarden Dollar (Nettohilfeszahlungen, VN 2015: 62), was 0,29 % ihres kombinierten Nationaleinkommens entsprach.⁴⁴² Damit erreichte die Entwicklungshilfe zwar einen nominell hohen Stand (sie stieg von 2000 bis 2014 real um 66 %, so VN 2015: 62), blieb aber zugleich um 18 Mrd. (etwa 15 %) hinter den Zielen von 2005 zurück (VN 2011: 58). Deutschland verfehlte mit 0,38 % des BSP sowohl das früher allgemein von der UN formulierte Ziel für entwickelte Länder, 0,7 % des BSP für öffentliche Entwicklungshilfe bereitzustellen, als auch das 2005 im Rahmen der OECD formulierte Ziel von 0,51 % für 2010 (VN 2011: 58). Der Anteil der öffentlichen Entwicklungshilfe für die am wenigsten entwickelten Länder an der gesamten Hilfe erreichte nach einem Absinken im Zeitraum nach 1990 im Jahr 2010 wieder den Stand von 1990 (VN 2015: 63).

Auch der Blick auf die Art der Einbindung der Entwicklungsregionen in den Welthandel zeigt, dass die Realisierung einer wirklichen Entwicklungspartnerschaft nur in Ansätzen bzw. (bei den Schwellenländern) in einigen Sektoren zu erkennen ist. Die Interessen der entwickelten Industrieländer stehen dem entgegen und bestimmen den Welthandel – z. B. über die terms of trade – zu großen Teilen, vor allem immer noch zuungunsten der am wenigsten entwickelten Länder (LDCs). Zugleich hat sich der Anteil der aus Entwicklungsregionen in die Industrieländer zollfrei eingeführten Waren seit 1996 aber um etwa 30 % auf jetzt ca. 80 % aller ihrer Exporte erhöht (so VN 2014: 50 für das Jahr 2012), wobei diese Entwicklung (mit 84 %) bei den am wenigsten entwickelten Ländern durch einen ihnen gewährten „präferenziellen zollfreien Zugang“ besonders ausgeprägt war (53 % ihrer Exporte haben einen solchen „präferenziellen Zugang“). Letztere profitierten dabei u. a. von der Meistbegünstigungsklausel der WTO und dem allgemeinen Abbau von Zöllen (VN 2014: 50). Die Zölle sanken bei einem Teil der Textil- und Agrarprodukte, bei vielen Erzeugnissen dieser Branche blieben sie allerdings noch in einiger Höhe bestehen (Näheres bei VN 2015: 64f.; VN 2014: 50). Der Handel ist aber nach verbreiteter Ansicht nicht ausreichend fair und nicht-diskriminierend für die Entwicklungsländer geworden, wichtige Handelsbarrieren und handelsverzerrende Subventionen in den Industrieländern sind zu wenig abgebaut (Holtz 2010: 5). Außerdem ist der Abbau von Handelsschranken nicht in jedem Fall positiv

442 Diese Zahlungen bestanden zu etwas mehr als der Hälfte aus solchen für bilaterale Entwicklungsprojekte, Programme und technische Zusammenarbeit, zu etwa einem Drittel aus multilateraler öffentlicher Entwicklungshilfe, zu ca. 10 % aus humanitärer Hilfe und zu etwa 5 % aus Nettozuschüssen für Schuldenerlass (VN 2011: 58).

für die Entwicklungsregionen zu werten. Zum Teil brauchen sie noch Schutzzölle oder sonstige Förderung für den Aufbau ihrer verarbeitenden Produktion, vor allem für den Schutz ihrer kleinbäuerlichen Landwirtschaft und Industrie (siehe die Schwierigkeiten der Doha-Runde im Rahmen der WTO, wie sie zuletzt auf der Konferenz in Bali manifest wurden).

Nachdem der *Schuldendienst* der Entwicklungsländer zunächst rückläufig war – u. a. aufgrund des auf dem G-8-Gipfel in Gleneagles beschlossenen Schuldenerlasses – stieg er seit 2009 wieder an (a. a. O.) und fiel dann aber wieder (Details in VN 2014: 51 f.).

Der *Aufbau moderner Informations- und Kommunikationsnetze*, vor allem von Mobilfunknetzen, schritt voran (2001 hatten etwa 58 % der Einwohner in Entwicklungsländern Zugang zum Mobilfunknetz, 2015 ca. 95 % und außerdem zu ca. 43 % einen Internetzugang, dabei aber nur 10 % in den am wenigsten entwickelten Ländern (VN 2015: 67 f.). Die Differenz in den Angaben zu Entwicklungsländern allgemein und den am wenigsten entwickelten Ländern ergibt sich u. a. daraus, dass in China die Zahl der Internetnutzer inzwischen sehr hoch ist.

Da deutlich war, dass zur Erreichung der MDGs große Finanzmittel erforderlich sein würden, hat sich eine Konferenz der UN im Jahr 2002 mit der Entwicklungsfinanzierung beschäftigt (Monterey 2002) und dabei unterschiedliche Interessengruppen beteiligt. Neben Staats- und Regierungschefs sowie Weltbank, IWF und WTO nahmen auch Vertreter aus Wirtschaft und NGOs teil. Die Konferenz beschäftigte sich mit

- der Mobilisierung einheimischer und internationaler Ressourcen,
- dem Aufbau eines regelgestützten, offenen, nichtdiskriminierenden und gerechten Handelssystems,
- dem Ausbau internationaler finanzieller und technischer Zusammenarbeit,
- dem nachhaltigen Schuldenmanagement und
- dem Ausbau der Kohärenz des internationalen Währungs-, Finanz- und Handelssystems zugunsten der Entwicklung (Stockmann u. a. 2010: 383).

Manche sagen, dass damit der Washington-Consensus durch einen *Monterrey-Consensus* abgelöst wurde. Tatsächlich erhöhte sich in der Folge die Entwicklungshilfe beachtlich, die der 22 Mitgliedsstaaten des „Development Assistance Committee“ der OECD (DAC-Staaten) verdoppelte sich (a. a. O.: 384). Gleichwohl reichen die mobilisierten Mittel bei weitem nicht aus.

Die Förderung der Umsetzung der MDGs hat sich auch das Entwicklungsprogramm der UN (United Nations Development Programme, UNDP) zur Aufgabe gemacht, und zwar vor allem die Bekämpfung von Armut und AIDS sowie die

Förderung des Umweltschutzes, der Gleichbehandlung von Frauen sowie darüber hinaus demokratische Regierungsführung und Schutz der Menschenrechte.⁴⁴³ Sein Ziel ist die Förderung der globalen Entwicklung, vor allem die der am wenigsten entwickelten Länder. Seine Instrumente sind dabei Beratung, Training und finanzielle Zuschüsse (der Haushalt der UNDP liegt bei etwa 5 Mrd. \$).

Die bisherige Bilanz der Umsetzung der Millenniumsentwicklungsziele zeigt, bei allen Vorbehalten im Hinblick auf Qualität und Genauigkeit der erhobenen Daten, dass diese Ziele zwar bisher in der Regel nicht insgesamt erreicht, in den meisten Bereichen aber – z. T. bemerkenswerte – Fortschritte gemacht wurden, die das Schicksal vieler Millionen Menschen verbesserten (nach Holtz 2010: 4 f.). Zusammenfassend kann man zur Umsetzung der wichtigsten MDGs feststellen: Die Anzahl der Hungernden ist von 1990 bis 2015 wohl um mehr als die Hälfte gefallen, die der sog. „working middle class“, die täglich mehr als 4 \$ zur Verfügung hat, hat sich etwa verdreifacht, die Zahl der Unterernährten hat sich fast halbiert. Die Kindersterblichkeit soll um mehr als die Hälfte reduziert worden sein, die Müttersterblichkeit um 45 %. Außerdem ist die Zahl von Malariatoten sowie von HIV-Infektionen wohl sehr deutlich zurückgegangen. Schulbesuch, Zugang zu sauberem Wasser und sanitäre Situation hat sich für Millionen verbessert.

Geht man von diesen Angaben aus, so sind *beachtliche sozial nachhaltige Entwicklungen* eingetreten. Aber immer noch leben viele Hundert Millionen Menschen im Elend (sehr kritisch zu den Resultaten der MDG-Politik und EZ Lepenies 2014: 200 ff., 217 ff.). Bei den anderen Zielen gibt es auch gewisse, wenn auch z. T. noch unbefriedigende Erfolge. Eine sehr gemischte – überwiegend negative – Bilanz ergibt sich wegen weltweit steigender CO₂-Emissionen und des Verlusts an Wald und Artenvielfalt beim Ziel *ökologischer Nachhaltigkeit* (Ziel 7). Am geringsten sind die Erfolge bei der „Verbesserung der Gesundheit der Mütter“ (Ziel 5) und relativ

443 Näheres unter <http://www.undp.org/> sowie zum Problemkreis UNDP und MDGs <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/mdg/mdg-reports.html> (Abruf 25.3.2016). Die UNDP erstellte auch die Berichte zur Umsetzung der MDGs, siehe z. B. The Millennium Development Goals Report 2015 (<http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/mdg/the-millennium-development-goals-report-2015.html>, Abruf 16.3.2017) sowie einen jährlich erscheinende Human Development Report, der mit Hilfe eines Human Development Index (HDI) – einem allerdings etwas grobem Maßstab für die grundlegenden Dimensionen menschlicher Entwicklung – einen Überblick über die Entwicklung der Rahmenbedingungen menschlicher Entwicklung in den einzelnen Staaten zu geben versucht, indem er Auskunft über die jeweilige Lebenserwartung, Bildungs- und Einkommenssituation gibt. Im Jahr 2015 erschien der 25. Report (siehe <http://hdr.undp.org/en/humandev>, Abruf 25.3.2016). Der Human Development Index wurde als alternative Messung von Entwicklung eingeführt, in Absetzung zur Messung allein am Bruttosozialprodukt (BSP).

gering auch beim Ziel 8 (Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft). Eine allgemeine Erkenntnis kann daher lauten, dass die jüngste globale Entwicklung *weniger Hunger und Verbesserung der Lebensbedingungen* einer großen Zahl von Menschen bedeutet, *zugleich aber mehr Umweltschäden* zu verzeichnen sind. Die Verbesserung der Lebenslagen von erheblichen Teilen der Menschheit wird erkaufte durch eine zunehmende Nutzung und Vernutzung der Umwelt.

Die Umsetzung der MDGs ist höchst unvollständig, weil sie durch viele Faktoren behindert wurde, z. B. durch die Strukturen des Weltmarkts und die Dominanz der Industrieländer, welche wirtschaftliche, soziale und ökologische Entwicklungen in den Entwicklungsregionen immer wieder begrenzen, durch zu geringe Finanzmittel, niedriges Bildungsniveau bei großen Teilen der Bevölkerung, rasches Bevölkerungswachstum, Kriege und Unruhen, Umwelt- und Klimaprobleme, Finanz- und Wirtschaftskrise sowie steigende Energie- und Lebensmittelpreise. Endogene und innenpolitische Faktoren in den Entwicklungs- und Schwellenländern spielen hier ebenso eine Rolle, z. B. der Mangel an rechtsstaatlicher Ordnung sowie funktionierenden Rechts- und Verwaltungsinstitutionen, die Existenz autoritärer Regime, welche die EZ vor allem für ihren Regimen förderliche Entwicklungen nutzen wollen und nicht primär für Entwicklungsbedürfnisse ihrer Länder, das Versagen eines Teils ihrer Eliten, Korruption (und *Rent Seeking*) durch einen Teil ihrer Führungsschicht. Hindernisse ergeben sich außerdem durch zu geringe Mobilisierung einheimischer (personeller etc.) Ressourcen, zu geringe Eigeninitiative, durch das häufige Ausklammern sozialer Ungleichheit und ihrer entwicklungshemmenden Folgen sowie die Vernachlässigung des Potenzials der Frauen, der Anforderungen ökologischer Nachhaltigkeit und der Bedeutung kultureller Faktoren und Freiheiten für die Entwicklung (Holtz 2010: 8). Zudem wurde die EZ – trotz eines angeblichen Politikwechsels weg vom Washington-Consensus – weiterhin stark durch konservative makroökonomische Vorgaben und das Ziel, die Verschuldung abzubauen, bestimmt.⁴⁴⁴ Und die verfügbaren Finanzmittel reichen nicht zur Umsetzung der Millenniumsziele.

Aber die Maßnahmen zur Umsetzung der Millenniumsziele stellen *Schritte in die richtige Richtung* dar. Zugleich muss allerdings gefragt werden, ob und wie weit die erzielten Erfolge Folge einer entsprechenden Millenniumspolitik sind oder wie weit sie sich auch sonst eingestellt hätten – hier sei beispielhaft an Chinas oder Brasiliens erfolgreiche Bemühungen um Reduzierung des Hungers erinnert.⁴⁴⁵

444 Sehr differenziert und kritisch dazu im Hinblick auf die Sub-Sahara-Region Siebold 2008: 11 ff., 23 ff., 29 ff. Zu den Positiv- und Negativfaktoren erfolgreicher Entwicklung in den Entwicklungsregionen siehe die Zusammenstellung in Holtz 2010: 6 f.

445 Außerdem wird in den MDGs unter Armut vor allem Einkommensarmut verstanden, denn sie nennen als Ziel die Reduzierung der extremen Einkommensarmut. Dabei

Als positiv kann im Hinblick auf die MDGs vermerkt werden, dass sie quantitative und zeitliche Vorgaben machten und ihre Umsetzung durch die Regierungen dadurch leichter überprüft werden konnte. Regierungen können dadurch auch stärker unter Legitimationsdruck geraten, falls sie die Ziele verfehlen. Die UN nutzte in ihrem jährlichen Bericht der „MDG Gap Task Force“ z. B. MDG Nr. 8, um auf evtl. Lücken zwischen vorgeblichen Zielen der EZ (vor allem bei Finanzausgaben) und tatsächlich Erreichtem hinzuweisen (Martens 2012: 12). Da es oft Probleme bei der Datenerhebung gibt, ist es allerdings häufig schwierig, die Effekte der Maßnahmen einigermaßen genau zu messen. Aber inzwischen haben die UN, Regierungen und internationale Organisationen (z. B. die Weltbank) große Datenbanken zu einzelnen Ländern aufgebaut, um eine bessere Erfassung ihrer ökonomischen und sozialen Daten zu ermöglichen (Martens 2012: 121⁴⁴⁶).

Kritisch muss aber vermerkt werden, dass die Millenniumsziele nur einen Ausschnitt der Faktoren umfassen, welche das Nord-Süd-Verhältnis bestimmen und auch nur eingegrenzte – wenn auch bedeutsame – Bereiche der Entwicklungszusammenarbeit betreffen. Obwohl die MDGs in den vergangenen Jahren mehrfach erweitert worden sind, umfassen sie nicht alle die internationalen Entwicklungsziele, zu deren Verwirklichung sich die Regierungen bei den Weltkonferenzen und anderen internationalen Anlässen der vergangenen zwei Jahrzehnte zum Teil ebenfalls verpflichtet haben.⁴⁴⁷ Fragen von Menschenrechten, Frieden, Sicherheit, Abrüstung und Demokratie werden zu wenig berücksichtigt.⁴⁴⁸

werden vor allem quantitative Aspekte der Armut berücksichtigt und andere Dimensionen vernachlässigt, wie sie etwa schon auf dem Weltsozialgipfel formuliert wurden (1995). Diese orientierten sich vor allem an der Armutsdefinition von Amartya Sen, der „Armut als Entbehrung grundlegender Lebenschancen und nicht nur als geringes Einkommen“ bezeichnet (Martens 2012: 14).

446 2004 wurde auf der Konferenz von Marrakech der sog. Action Plan for Statistics (MAPS) verabschiedet und seither wurden in mehr als 100 Ländern Nationale Strategien für die Entwicklung von Statistiken (National Strategies for the Development of Statistics) entwickelt – „ein positiver Nebeneffekt des MDG-Prozesses“ (Martens 2012: 12).

447 Die entsprechenden Dokumente der UN sprechen daher meist nicht allein von MDGs, sondern von den „international vereinbarten Entwicklungszielen, einschließlich der MDGs“.

448 Holtz bezeichnet die Millenniumsziele insofern als eine „defekte Vision“ (Holtz 2010: 7). Ähnlich äußert sich Eberlei (2010: 181), der darauf hinweist, dass die Millenniumsziele zu sehr durch quantitative Ziele und Indikatoren geprägt werden und dass sie zu wenig auf einer Analyse der Ursachen von Armut aufbauen bzw. die soziale Ungleichheit als Ursache von Armut zu wenig berücksichtigen.

Zu Strategie 8: Reorganisation der Entwicklungspolitik

Auch die Strategie, die Entwicklungszusammenarbeit durch Förderung von Good Governance und verbesserte Administration effektiver werden zu lassen, ist in den letzten Jahren weiterverfolgt worden. Sie fand ihren Niederschlag in der Verabschiedung einiger Leitlinien zur Ausgestaltung von Verfahren der EZ. Bedeutsam sind in dem Zusammenhang die Resultate der erwähnten Konferenz von Marrakech (2004), der von Paris (2005) sowie von Monterrey (2002). Die letztere hielt in ihren Kernprinzipien fest, dass die Steuerung von Entwicklungsprozessen sich vor allem an den gewünschten Resultaten ausrichten sollte – Steuerung nach Resultaten (for results) nicht mit Resultaten (by results) – und dazu Programmplanung, Monitoring und Evaluation mit Ergebnis-Indikatoren ausgestattet werden sollten, um Soll und Ist vergleichen zu können.

Auch der OECD-Entwicklungsausschuss („*Development Assistance Committee*“, DAC⁴⁴⁹) hat sich darum bemüht, die Entwicklungszusammenarbeit seiner Mitglieder qualitativ und quantitativ zu verbessern, ihre Effizienz zu steigern und die internationalen Hilfen zu harmonisieren. Er definierte dazu Qualitätsstandards für die EZ und hat Arbeitsgruppen und Netzwerke zu ihrer konzeptionellen Koordinierung eingerichtet.⁴⁵⁰ In dem Zusammenhang hat er Leitlinien (die sog. *DAC-Leitlinien*) zur Steuerung von EZ, insbesondere zu Aufsichtsmechanismen, zum Berichterstattungswesen und zu operativen Verfahren entwickelt, die auch als „normative Leitlinien“ bezeichnet werden (Chaturvedi 2010: 30).⁴⁵¹ Die DAC-Leitlinien sehen vor, dass die EZ der DAC-Mitglieder in den wichtigen Feldern von Armutsreduzierung, Kapazitätsaufbau, Sicherheit und Entwicklung sowie Wirksamkeit der EZ etwa alle 4 Jahre überprüft werden soll, und zwar nach einheitlichen Verfahren und unter Beachtung dieser Leitlinien (sog. DAC-Länderexamina oder Peer Reviews).

Auf den Prinzipien der Konferenz von Monterrey und den Leitlinien der DAC baute die Konferenz von Paris des Jahres 2005 auf, die in der sog. *Pariser Erklärung* zur Effizienz von Entwicklungshilfe mündete (Grundregeln für die Wirksamkeit von

449 Der Ausschuss hat 22 Länder und zusätzlich die Kommission der EU als Mitglieder, siehe zu den Ländern Stockmann u. a. 2010: 439, Anm. 41.

450 Näheres in Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) 2006: 414 sowie unter www.oecd.org/dac.

451 Die OECD betrachtet es als notwendig, die EZ kohärent zu betreiben – d. h. so, dass entwicklungspolitische Ziele in anderen Politikbereichen berücksichtigt werden – und sieht dafür drei Prinzipien als wichtig an: 1. Die Verabschiedung von Grundsatzpapieren und Leitlinien, durch die der Bezugsrahmen für eine entwicklungspolitisch kohärente Gesamtpolitik vorgegeben wird 2. Die Koordinierung dieser Politiken und ihrer Implementierung und 3. ihre Evaluierung (Maihold 2010: 34).

Entwicklungshilfe, *Paris Declaration on Aid Effectiveness*, OECD 2005⁴⁵²), die deren Wirksamkeit erhöhen soll. Ihre fünf zentralen Prinzipien bzw. „Kernprinzipien“ lauten:

1. Eigenverantwortung (ownership): Die Eigenverantwortung der Länder, die Hilfe erhalten, soll gestärkt werden und entwicklungspolitische Maßnahmen sollen daher in die nationalen Strategien und Planungen eingepasst werden. Außerdem sollen dazu funktionierende Institutionen auf- bzw. ausgebaut werden und das Nebeneinander einer Vielzahl von Akteuren aus den Geberländern beseitigt werden.
2. Partnerausrichtung (alignment): Die entwicklungspolitischen Programme und Projekte sollen von den Geberländern besser auf die nationalen Entwicklungsstrategien, -institutionen und -verfahren der Nehmerländer abgestimmt werden (kein Gießkannenprinzip). Die Geberländer sollen ihre Projekte und Programme dementsprechend nicht von ihren außenpolitischen Interessen leiten lassen.
3. Harmonisierung (harmonization): Dabei sollen auch Planverfahren, Vergabepraktiken und Evaluierungen der Geberländer stärker harmonisiert werden.
4. Ergebnisorientiertes Management (managing for results): Entscheidungsprozesse sollen verbessert und die Strukturen der EZ dazu stärker dezentralisiert und Entscheidungsprozesse mehr in die Nehmerländer verlagert werden.
5. Gegenseitige Rechenschaftspflicht (mutual accountability): Geber- und Nehmerländer sind verpflichtet, sich gegenseitig Rechenschaft über die Ergebnisse der Projekte zu geben (siehe die Erläuterungen in Stockmann u. a. 2010: 387 ff. und 503 sowie Nuscheler 2009: 48 ff.).

Die Besonderheit der Pariser Erklärung ist, dass sie nicht nur unverbindliche Zielsetzungen enthält, sondern ihre Umsetzung anhand von *Indikatoren* gemessen werden soll. So soll das Prinzip der „Eigenverantwortung“ z. B. am Indikator „vorhandene eigene (operationelle) Entwicklungsstrategie des Nehmerlandes“ gemessen werden, und das Kriterium erfüllt sein, wenn sich diese Strategie im Haushalt und einem mittelfristigen Finanzrahmen widerspiegelt sowie 75 % der Nehmerländer eine solche Entwicklungsstrategie vorweisen (Stockmann u. a. 2010: 387). Die Pariser Erklärung enthält also *Grundsätze und Leitlinien*, die zwar nicht verbindlich sind, aber doch eine gewisse Orientierungsfunktion für die EZ haben könnten. Wir finden hier einen Übergang von vagen internationalen EZ-Zielen und -Strategien zu internationalen Richtlinien, die ohne verbindlich zu sein, handlungsleitend sein sollen. Die nationalen und internationalen Entwicklungsorganisationen haben

452 <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm>, Abruf 20.2.2017.

auf die Pariser Deklaration reagiert und entsprechende Reformen eingeleitet.⁴⁵³ Die Situation vieler Entwicklungsländer hat sich aber trotzdem nicht wesentlich verbessert, die der Schwellenländer z. T., aber wohl eher aufgrund ihrer sonstigen eigenständigen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen (vgl. China, Brasilien und Indien).

In einer weiteren Konferenz, in Accra im Jahr 2008, wurden die Grundsätze der Pariser Erklärung für eine wirksamere EZ bekräftigt (sog. Accra Aktionsplan, „*Accra Agenda for Action*“ von 2008⁴⁵⁴). Im Dez. 2011 wurden sie in Busan (auf dem 4. hochrangigen Forum zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit, High Level Forum/HLF4⁴⁵⁵) noch einmal bestätigt und Mittel zur Erreichung dieser Ziele in einer von OECD und UNDP getragenen sog. „*Global Partnership for Effective Development Cooperation*“ (GPEDC, April 2014 in Mexico City) festgehalten.

Im Jahr 2004 traten – passend zu dieser Entwicklung – neue Weltbank-Richtlinien für „Entwicklungspolitische Kredite“ (*Development Policy Lending*) in Kraft. Damit sollen auch alternative und lokale Lösungen, die auf den jeweiligen Kontext in betroffenen Ländern zugeschnitten sind, leichter möglich werden. Z. Zt. werden die Umwelt- und Sozialstandards – die sog. *Safeguards* überarbeitet (s. o. 2.3.4.2).

Außerdem hat die FAO Richtlinien gegen den immer weiter in den Entwicklungsregionen um sich greifenden sog. Landraub („land grabbing“, siehe dazu schon 2.3.4.2) verabschiedet (FAO-Richtlinien zu land-grabbing, „*Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*“ vom 12. Mai 2012⁴⁵⁶). Beim „land grabbing“ handelt es sich um den Erwerb von agrarisch nutzbarem und oft besonders fruchtbarem Land durch finanzstarke Unternehmen oder Länder (wie China, Südkorea, Saudi-Arabien, Indien und aus einigen europäischen Ländern) von Regierungen, regionalen Autoritäten oder Institutionen in Entwicklungsregionen (z. B. in Liberia für den Anbau von Palmöl, in Brasilien für den von Soja, in Indonesien für die Gewinnung von Holz und Palmöl, in Kenia für Reisanbau, in Kambodscha und Mali für Zuckerrohr etc.).⁴⁵⁷ Die „*Voluntary Guidelines* ...“ sollen die Betroffenen in solchen

453 Die sog. emerging donors – dazu gehören vor allem die BRIC-Staaten (Brasilien, Russland, Indien und China), die zugleich Nehmer- und Geberländer sind – orientieren sich bei ihrer EZ als Geberländer nicht an den DAC-Richtlinien (so (Bethge u. a. 2011: 35).

454 <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm>, Abruf 20.2.2017.

455 <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/fourthhighlevelforumonaideffectiveness.htm>, Abruf 20.2.2017.

456 <http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en/> (Abruf 16.3.2017).

457 Hierzu z. B. Pearce 2012 und Bommert 2012.

Fällen schützen helfen, aber – wie es schon ihre Bezeichnung sagt – auf freiwilliger Basis und damit mit meist unzureichenden Mitteln.

Manche Regierungen erwarten sich vom Verkauf von Land an ausländische Investoren eine Modernisierung der Landwirtschaft und so Entwicklungsimpulse für ihr Land, aber oft führt das nur zur Erweiterung des Exports landwirtschaftlicher Rohstoffe, ohne dass unmittelbar Betroffene (vor allem die Kleinbauern) davon profitieren. Zugleich wird den Entwicklungsregionen für die Ernährung der eigenen Bevölkerung wichtiges Land entzogen, häufig mit Hilfe der Regierungen über die Köpfe und Interessen der einheimischen Bevölkerung hinweg oder sogar explizit gegen ihren Widerstand (Bommert 2012: 89 ff.). Mangels ausreichenden rechtlichen Schutzes – z. B. aufgrund fehlender Kataster und schriftlicher Dokumentation traditionellen Grundbesitzes – können sich viele Betroffene nicht dagegen wehren. Manchmal willigen sie auf Basis für sie schwer durchschaubarer Informationen und Bedingungen in für sie ungünstige Verträge ein oder vertrauen auf Zusicherungen, die sich später als unsichere Versprechungen herausstellen. Viele Kleinbauern haben so inzwischen ihre bisherige Existenz verloren, wurden auf weniger fruchtbares Land umgesiedelt oder vertrieben, z. T. mit Gewalt. Insgesamt sind inzwischen viele Millionen Hektar Land veräußert worden.

Zu Strategie 9: Strategie globaler nachhaltiger Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs)

Da die Periode der Millenniumsziele Ende 2015 auslief, wurde in der UN als neue Entwicklungs-Strategie die sog. post-2015-Strategie bzw. die *Sustainable Development Goals (SDGs)* entwickelt und im Herbst 2015 als *Agenda 2030* verabschiedet.⁴⁵⁸ Sie stellt ausdrücklich eine Strategie für eine globale nachhaltige Entwicklung dar und gilt für alle Länder der Welt, also für Länder des Südens und des Nordens. Damit sind alle Länder aufgefordert, an der Entwicklung eines nachhaltigen zukunftsgerechten Wirtschafts- und Gesellschaftssystems mitzuwirken und sich an dieser notwendigen ‚Großen Transformation‘ zu beteiligen (Martens 2012: 5). Diese Entwicklungsagenda benennt 5 notwendige Transformationsprozesse (Beseitigung extremer Armut, Nachhaltige Entwicklung, Umbau der Wirtschaft so, dass Arbeitsplätze und Wachstum für alle entstehen, Schaffung von Frieden und guter Regierungsführung, Aufbau einer neuen globalen Partnerschaft) und zwölf Ziele sowie Indikatoren zur Überprüfung und Messung der Fortschritte bei ihrer Umsetzung. Ein zentrales Anliegen der Agenda 2030 und ihrer insgesamt 17 Nachhaltigkeitsziele (goals) sowie 169 Unterziele oder Zielvorgaben (targets) ist es, die extreme Armut auf der Welt bis zum Jahr 2030 vollständig zu beseitigen.

458 Die SDGs wurden auf einer UN-Konferenz Ende Sept. 2015 in New York von allen 194 UN-Mitgliedstaaten in Anwesenheit von über 150 Staats- und Regierungschefs verabschiedet, darunter Bundeskanzlerin Merkel, der chinesische Präsident Xi Jinping und der US-Präsident Barack Obama (s. o. 1., Martens und Obenland 2015a: 5).

Hier der Katalog der 17 Ziele nachhaltiger Entwicklung (SDGs):⁴⁵⁹

1. Armut in jeder Form und überall beenden,
2. den Hunger beenden, Ernährungssicherheit und eine bessere Ernährung erreichen und eine nachhaltige Landwirtschaft fördern,
3. ein gesundes Leben für alle Menschen jeden Alters gewährleisten und ihr Wohlergehen Zördern.
4. Inklusive, gerechte und hochwertige Bildung gewährleisten und Möglichkeiten des lebenslangen Lernens für alle fördern,
5. Geschlechtergerechtigkeit und Selbstbestimmung für alle Frauen und Mädchen erreichen,
6. Verfügbarkeit und nachhaltige Bewirtschaftung von Wasser und Sanitärversorgung für alle gewährleisten,
7. Zugang zu bezahlbarer, verlässlicher, nachhaltiger und zeitgemäßer Energie für alle sichern,
8. dauerhaftes, inklusives und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern,
9. eine belastbare Infrastruktur aufbauen, inklusive und nachhaltige Industrialisierung fördern und Innovationen unterstützen,
10. Ungleichheit innerhalb von und zwischen Staaten verringern,
11. Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig machen,
12. für nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sorgen,
13. umgehend Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen ergreifen* (*in Anerkennung der Tatsache, dass die UNFCCC das zentrale internationale, zwischenstaatliche Forum zur Verhandlung der globalen Reaktion auf den Klimawandel ist),
14. Ozeane, Meere und Meeresressourcen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung erhalten und nachhaltig nutzen,
15. Landökosysteme schützen, wiederherstellen und ihre nachhaltige Nutzung fördern, Wälder nachhaltig bewirtschaften, Wüstenbildung bekämpfen, Bodenverschlechterung stoppen und umkehren und den Biodiversitätsverlust stoppen,
16. friedliche und inklusive Gesellschaften im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung fördern, allen Menschen Zugang zur Justiz ermöglichen und effektive, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufbauen,
17. Umsetzungsmittel stärken und die globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung wiederbeleben.

In den SDGs haben 7 von 17 geplanten Zielen einen Umweltbezug: Klimawandel, Wasser, Schutz der Meere, Energie, Städte, Schutz der Artenvielfalt, Nachhaltigkeit von Produktion und Konsum. Aber auch auf Soziales wird Bezug genommen, so auf die Bekämpfung von Hunger und Armut, Gesundheit, Bildung, Geschlechtergerechtigkeit, (Versorgungssicherheit im Hinblick auf öff. Güter) etc. Anders als bisher in den MDGs wird auch das Problem bewaffneter Konflikte berücksichtigt.

⁴⁵⁹ Siehe zu den Zielen <http://www.undp.org/content/undp/en/home/mdgoverview/post-2015-development-agenda.html>, Abruf am 20.2.2017).

Ein wichtiger Akteur in der internationalen Entwicklungspolitik ist die UNDP. Auch sie orientiert sich bei ihrer Arbeit am Erfordernis nachhaltiger Entwicklung und den SDGs und hat sich 2014 eigene Sozial- und Umweltstandards gegeben (*UNDP's Social and Environmental Standards*, New York/Nairobi 2014⁴⁶⁰). Sie beziehen sich auf übergeordnete Prinzipien wie Menschenrechte, Geschlechtergerechtigkeit und Umweltschutz sowie auf konkretere Standards wie Biodiversität, Klimaschutz, Gesundheit, soziale Sicherheit und Arbeitsbedingungen, kulturelles Erbe, Vertreibung und Wiederansiedlung, indigene Bevölkerungen, Schutz vor Umweltverschmutzung und Ressourceneffizienz sowie einige prozedurale Ziele (Durchführung von Risikoanalysen, Monitoring und Berichterstattung, Beteiligung Betroffener etc.). Außerdem hat sich die UNDP jüngst eine Strategie gegeben (*UNDP's Strategic Plan 2014-17*), die ihren Fokus auf nachhaltige Entwicklung, demokratisches Regieren („democratic governance“) und Friedensförderung sowie Schutz gegen Klima- und Katastrophenfolgen („climate and disaster resilience“) legt. Daneben nennt der Plan die Beseitigung von Armut, Abbau von Ungleichheit und Exklusion als wichtige Ziele.⁴⁶¹ Zur Bedeutung der UNCTAD für die EZ siehe 2.3.4.3.

Es gibt zahlreiche weitere für nachhaltige Entwicklungen in Entwicklungsregionen relevante Programme und Organisationen, auf deren Ziele und Strategien hier aber aus Platzgründen nicht näher eingegangen wird. Die wichtigsten sind die folgenden UN-Organisationen:

Die Welternährungsorganisation FAO (*Food and Agriculture Organization of the United Nations*). Ihre Ziele sind ein höherer Lebensstandard sowie bessere Ernährung und Überwindung von Hunger und Unterernährung in armen Regionen, bessere Bedingungen für Erzeugung und Verteilung von Agrarerzeugnissen, bessere Lebensverhältnisse besonders für die ländliche Bevölkerung und Förderung der weltwirtschaftlichen Entwicklung.

Die Organisation für Erziehung, Wissenschaft und Kultur, UNESCO (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*), welche die internationale Zusammenarbeit in Bildung, Wissenschaft, Kultur und Kommunikation fördern soll und dadurch auch zur Erhaltung des Friedens und der Sicherheit beitragen soll. Sie ist u. a. für die Durchführung der Weltdekade „Bildung für nachhaltige Entwicklung“ (2005–2014) zuständig.

Das Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen, UNHCR (*United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR*). Es ist auf Grundlage der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 weltweit für Schutz und Unterstützung von Flüchtlingen zuständig und setzt sich auch dafür ein, dass Verfolgte in anderen Staaten Asyl erhalten. Es unterstützt z. Zt. etwa 20 Millionen Flüchtlinge, 2 Millionen Asylsuchende und einen Teil der rund 38 Millionen Binnenvertriebenen.

Das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen, UNICEF (*United Nations Children's Fund, UNICEF*) setzt sich seit 1946 – inzwischen auf der Grundlage der UN-Kinderrechtskonven-

460 Vgl. www.undp.org/social-environmental-sustainability, Abruf am 3.2.2016.

461 Siehe www.undp.org/content/undp/en/home/operations/about_us.html (abgerufen am 3.2.2016) sowie UNDP: *Changing with the world, undp strategic plan: 2014-17*, New York, abrufbar unter www.undp.org

tion von 1989 – für das Wohl der Kinder ein, indem es für ihr Überleben (Nothilfe), ihre Entwicklung und Bildung sowie ihren Schutz vor Gewalt, Ausbeutung und Missbrauch und allgemein für Kinderrechte eintritt. Es orientiert sich auch an den MDGs und den Forderungen des Weltkindergipfels von New York (2002).

Die Weltgesundheitsorganisation, WHO (*World Health Organization*) – die wichtigste UN-Organisation im Gesundheitsbereich – setzt sich seit 1948 in Genf für Auf- und Ausbau leistungsfähiger Gesundheitsdienste ein und unterstützt Entwicklungsländer (aber bei Bedarf auch Industrieländer) bei der Bekämpfung von Krankheiten, vor allem von Infektionskrankheiten, wie Tuberkulose und Kinderlähmung (Polio), zu deren Ausrottung sie eine Kampagne durchführt. Zudem hat sie die Aufgabe eines weltweiten Gesundheitswarndienstes und fördert bestimmte medizinische Forschungen. Zuletzt war sie bei der Bekämpfung von Pandemien, wie der Influenza H1N1 (2009) oder von Ebola (2014-15) besonders aktiv.

Es gibt also viele Organisationen, die sich mit eigenen Zielen und Strategien immer wieder erfolgreich für nachhaltige Entwicklungen einsetzen, allerdings ohne bestehende Probleme wirklich lösen zu können. Als wie wirksam die SDGs sich erweisen werden, muss noch abgewartet werden.

2.4.2 Nachhaltige Entwicklung im Nord-Süd-Verhältnis durch Entwicklungspolitik und EZ?

Die Vielzahl einander ablösender, sich z. T. überlappender oder nebeneinander existierender – Entwicklungsstrategien und Leitbilder der Entwicklungspolitik verweist darauf, wie komplex ihr Problemfeld ist und wie schwierig, angemessene Strategien zu entwickeln. Es gibt die unterschiedlichsten Interessen, Diskurse, Überlegungen und Erfahrungen, die sie prägen, wobei die Interessen von Industrieländern und Konzernen immer wieder dominanten Einfluss haben. Das erschwert die Ausrichtung am Ziel nachhaltiger Entwicklung. Die Strategien folgen keinem einheitlichen Muster, sondern sind oft Ausdruck von Paradigmenwechsel und stellen gelegentlich geradezu das Gegenteil vorheriger Strategien dar. So folgt einer Phase, in der Entwicklungsplanung hoch angesehen war, eine Phase, in der eher die Strategie neoliberaler Deregulierung und Privatisierung dominiert. Dann wird wieder mehr auf die Stärkung guter Regierungspolitik (Good Governance) und von Institutionen der Entwicklungs- und Schwellenländer zur Umsetzung der Entwicklungspolitik sowie – wiederum in Abkehr von neoliberalen Strategien – auf Armutsminderung und explizit auf Nachhaltigkeit gesetzt.

Wie wirksam und nachhaltig ist nun die EZ insgesamt? Valide Antworten auf diese Fragen sind schwer zu erhalten, denn die EZ ist, wie schon betont, schwierig zu evaluieren (vgl. die Ausführungen zu Beginn von 2.4.1.2). Aber trotz dieser Evaluierungsprobleme lässt sich m. E. zweierlei festhalten: Angesichts der gene-

rell großen Schwierigkeit, im internationaler Bereich ökologischen und sozialen Interessen mehr Gewicht zu verschaffen, sind die Chancen für eine in höherem Maße *nachhaltige EZ* nicht übermäßig groß. Aber die EZ ist auch nicht völlig ohne nachhaltige Wirkungen, wie manche ihrer Kritiker sagen (siehe dazu den Hinweis auf eine Reihe von entwicklungskritischen Autoren bei Stockmann u. a. 2010: 460 f. und 463; anderer Ansicht Stockmann u. a. 2010: a. a. O. selbst). Es lässt sich vielmehr gestützt auf vorliegende Studien feststellen, dass die EZ nachhaltige Wirksamkeit entfalten kann, wenn „die politisch-institutionellen Rahmenbedingungen ‚stimmen‘ und die makroökonomischen Politiken der Partnerländer den EZ-Strategien nicht zuwider laufen“ (a. a. O.: 467). Hier sei z. B. auf die oben referierten Erhebungen zur Realisierung der Millenniumsziele verwiesen, die zeigen, dass diese Ziele zwar nur sehr unvollständig erreicht, aber i. d. R. doch Erfolge erzielt wurden. Größere Erfolge hätten einen international wirksamen Vertrag mit rechtlicher Verbindlichkeit und ausreichender Budget-Ausstattung vorausgesetzt. Außerdem sind vorhandene Erfolge nur teilweise der EZ zuzuschreiben, sondern auch Resultat globaler wirtschaftlicher Entwicklungen oder etwa der besonderen chinesischen Entwicklungsdynamik.

Die EZ hat manchen Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung in Entwicklungs- und Schwellenländern geleistet, sei es bei der Verringerung absoluter Armut und Beseitigung von Hunger bei einem bemerkenswerten Prozentsatz der Weltbevölkerung, seien es Beiträge zur Verbesserung der Landwirtschafts- und Ernährungssituation in diesen Ländern, zur Wasserversorgung, zur Verbesserung der Gesundheits- und Bildungsverhältnisse ihrer Bevölkerung, zum Ausbau ihrer Infrastruktur und Verbesserung der Nutzung ihrer ökonomischen Potentiale, zu Umweltschutz und gerechterer Klimapolitik oder sozialer Absicherung (vgl. besonders 2.4.1.2 zu Strategie 7. und VN 2015). Die Zahl der Länder, in denen eine positive Entwicklung einsetzte, ist vor allem in Asien und Lateinamerika ständig gewachsen (Stockmann u. a. 2010: 508.)⁴⁶² Zugleich sind aber neue gravierende Probleme, etwa im Umweltbereich oder durch Vertreibungen (land grabbing), entstanden und die soziale Ungleichheit mit allen ihren dramatischen Folgeproblemen ist weltweit und oft besonders in den Entwicklungsregionen gewachsen.

Die Umsetzung der Entwicklungs-Strategien ist schwierig und von vielen Bedingungen abhängig, so u. a. von den ungleichen Strukturen des Weltmarkts, Mangel an Finanzen, Korruption und einem Defizit an funktionierenden Rechts- und Verwaltungsinstitutionen („Bad Governance“) in Entwicklungs- und Schwellenländern. So kann die EZ auch ambivalente oder negative Folgen für die Entwicklung in

462 Vgl. die 7 „guten Gründe“ für die Fortführung der Entwicklungspolitik in: bpb :Nuscheler: „Wie geht es weiter mit der Entwicklungspolitik? 16.11.2007, S.3 (www.bpb.de/apuz/30079/wie-geht-es-weiter-mit-der-entwicklungspolitik).

Entwicklungsregionen haben. Für viele der für nachhaltige Entwicklung wichtigen Sektoren wie Landwirtschaft, Industrie, Ernährung etc. lassen sich Beispiele finden, die zeigen, dass die eingeleiteten Maßnahmen nicht nachhaltig sind. Fortschritte in der ökonomischen Entwicklung (wie Wirtschaftswachstum und Integration in den Weltmarkt) gehen oft mit negativen Konsequenzen für die Ökologie oder verschärften Spaltungen von Gesellschaften einher.

Die EZ förderte z. B. die sog. Grüne Revolution durch Ausbringen ertragreicherer Saaten. Für deren Beschaffung sind zusätzliche Geldmittel nötig, außerdem für die jetzt benötigten Düng- und Pflanzenschutzmittel, ohne welche diese – empfindlicheren – Saaten keine ausreichenden Erträge erbringen. Damit unterstützt die Grüne Revolution oft die finanzstärkeren Landwirte und benachteiligt die ärmeren – auch durch evt. fallende Preise für ihre Produkte. Die EZ fördert auch die Gewinnung von Ressourcen in Entwicklungsländern. Das soll einerseits der Entwicklung ihrer ökonomischen Potentiale dienen, kann aber zugleich den Interessen der Hilfe leistenden Industrieländer nützen und ihnen günstigen Zugang zu diesen Ressourcen verschaffen, je nach Ausgestaltung der Konditionen. Ein gerechter und ausreichender Nutzen kann den Entwicklungsregionen so verwehrt sein. Außerdem kann die EZ im ungünstigen Fall auch Schäden für betroffene Bevölkerungsteile mit sich bringen, etwa wenn die Maßnahmen zu Umweltproblemen führen, zu Landverlust oder zu Arbeitsplätzen mit hohen gesundheitlichen Belastungen (so bei vielen Projekten im Industriebereich, z. B. in der Lieferkette, aber auch in der exportorientierten Landwirtschaft und vor allem bei der Gewinnung von Mineralien aus Konflikt- und Hochrisikogebieten, s. u. 2.5.3.1).

Die EZ zeigt also eine *gemischte Bilanz*, sie kann nachhaltige Entwicklungen in Entwicklungs- und Schwellenländern fördern, es gibt viele wichtige positive Entwicklungen und Erfolge, aber auch Defizite und Rückschläge.

Bislang konnte für keine einzelne Entwicklungsstrategie festgestellt werden, dass sie für sich in der Lage war, die Probleme der Entwicklungspolitik und EZ zu lösen. Vielmehr zeigt die Abfolge dieser Ansätze und ihrer Erfolge bzw. Grenzen, „dass die Fokussierung auf einen einzigen Schlüsselfaktor ... zum Scheitern verurteilt ist“ (Rauch 2009: 83). In der Praxis sind – je nach Situation, Interessenlage mächtiger Akteure und laufenden Diskursen – eine Vielzahl von Interventions-Ebenen und -Richtungen sowie entsprechend unterschiedliche Ansätze und Strategien bedeutsam und praktisch genutzt worden. Verschiedene der oben vorgestellten Strategien, wie Modernisierungsstrategien, neoliberale Strukturanpassungspolitik, Armutsorientierung (incl. MDGs) sowie Orientierung an Good Governance, haben die EZ in verschiedenen Phasen der vergangenen Jahrzehnte besonders geprägt und sie sind auch heute noch wichtig, auch wenn inzwischen die Orientierung an der Armutsbekämpfung und an den MDGs bzw. jetzt den SDGs sowie an Good Governance besonderes Gewicht hat.

Ein die verschiedenen Interventionsebenen und Strategien übergreifendes oder integrierendes Leitbild, also allgemein anerkannte Leitlinien oder so etwas wie *internationale Standards für nachhaltige EZ* haben sich aber nur ansatzweise herausgebildet. Das Nord-Süd-Verhältnis bzw. Entwicklungspolitik und EZ werden also nur sehr begrenzt durch ein breiteres verpflichtendes internationales Regelwerk geprägt. Vielmehr spielen unterschiedliche nationale Politiken sowie das Handeln von Unternehmen eine entscheidende Rolle. Immerhin haben sich in den letzten Jahren bei der EZ gewisse Elemente als zentral für die eingeschlagenen Strategien herauskristallisiert. Es sind dies die allgemeine Überzeugung, dass nachholende Entwicklung möglich ist, aber nicht ohne Wirtschaftswachstum, dass das neoliberale Markt- und Wachstumsmodell durch eine Strategie nachhaltiger Entwicklung abgelöst werden muss sowie dass Good Governance (in der Form funktionierender staatlicher Strukturen und Institutionen) erforderlich ist (Stockmann u. a. 2010: 499). Darüber hinaus können auch die anderen gängigen Entwicklungsstrategien als Repräsentanten für Ziele und Prinzipien der EZ angesehen werden. Gleichzeitig hat die Politik inzwischen so etwas wie allgemeine Ziele und Prinzipien der Entwicklungszusammenarbeit entwickelt, die zwar nicht generell befolgt werden, aber doch wichtiger Ausdruck eines bestimmten Verständnisses von EZ sind und diese zumindest zum Teil prägen. Zu ihnen gehören die Millenniumsziele (MDGs) und die Sustainable Development Goals (SDGs) sowie die DAC-Leitlinien und die fünf Kernprinzipien der Pariser Erklärung der OECD von 2005 mit ihren „Grundregeln für die Wirksamkeit von Entwicklungshilfe“ (siehe 2.4.1.2 zu Strategie 8) oder die Weltbank-Richtlinien für die Vergabe internationaler Kredite. Sie sind nicht allgemein verbindlich, aber sollen der EZ eine gewisse inhaltliche Orientierung und einheitlichere Verfahrensweise geben.

Die internationale EZ hat ihre Programme in der jüngeren Zeit tatsächlich zum Teil an den MDGs und wichtigen Erklärungen der jüngerer internationaler Konferenzen (etwa der von Paris) orientiert (Stockmann u. a. 2010: 499). Damit sind die MDGs und ab 2016 die SDGs sowie die *Pariser Erklärung* „so etwas wie ein allgemein akzeptierter Grundkonsens über die Ziele und Prinzipien der Zusammenarbeit“ (a. a. O.: 506). Das könnte die Orientierung von Entwicklungspolitik und EZ an den Anforderungen nachhaltiger Entwicklung verstärken. Aber diese Ziele und Prinzipien sind nicht verbindlich und werden daher nur partiell umgesetzt. Die EZ müsste, um nachhaltig zu sein, auf der Basis eines solchen Grundkonsenses zur globalen Strukturpolitik und Globalen Zusammenarbeit (GZ) weiterentwickelt werden (Nuscheler 2007: 4).

Entwicklungs- und Schwellenländer sind immer noch – auch nach Jahrzehnten nationaler und internationaler Entwicklungspolitik – in z. T. hohem Maße von Armut und Hunger, Problemen bei der Wasserversorgung und Gesundheit geprägt, von großen Mängeln in der sozialen Versorgung oder der Infrastruktur

sowie häufig von ökologischen Verschlechterungen. Internationale Umwelt- und Sozialstandards werden oft nur punktuell berücksichtigt und die Entwicklung ist in vielen Ländern noch zu wenig nachhaltig.

Dabei ist die Situation in den Entwicklungsregionen von vielen Faktoren abhängig, von denen die ökonomischen und der Weltmarkt mit seinen Akteuren von besonderer Bedeutung und Tragweite sind, doch auch endogene Faktoren wie Bildung der Bevölkerung, politische Stabilität, demografische Entwicklung, „Eingrenzung“ von Korruption etc. sind wichtig. Auch die EZ, die MDG's, die Strategie zur Reorganisation der Entwicklungspolitik sowie die SDG's waren und sind dabei relevant. Die EZ hat die bestehende Ungleichheiten zwischen Nord- und Südregionen der Welt nicht beseitigt, aber doch in Teilen zu einer Verringerung der Probleme in den Entwicklungsregionen beitragen können. Zwar ist ihr Einfluss nicht eindeutig zu ermitteln, aber die oben vorgestellte Bilanz der MDG (die allerdings zum Teil eher Trendaussagen, denn exakte Zahlen vermitteln kann) zeigt beispielhaft, dass es viele positive Entwicklungen gibt. Und bei aller Kritik daran, dass sie immer noch unzureichend sind: Auch das Erreichte zählt. Das Nord-Süd-Verhältnis ist also tendenziell nachhaltiger geworden. Eine konsequente Umsetzung der SDG's hätte als Element der erforderlichen globalen Strukturpolitik und Zusammenarbeit große Bedeutung.

2.5 Menschenrechte und nachhaltige Entwicklung

Eine nachhaltige Entwicklung der Welt setzt auch die Berücksichtigung grundlegender Menschenrechte voraus. Denn diese sollen – zumindest zum Teil – dieselben Güter schützen, wie die Bemühungen um ökologische Nachhaltigkeit oder Sozialstandards, was zum Beispiel im sozialen Bereich sehr deutlich wird (s. u. die UN-Menschenrechtskonventionen, die soziale Probleme betreffen). Aber auch grundlegende Umweltbelange spielen hier zunehmend eine Rolle. Nachhaltige Entwicklungen werden also auch durch Erfüllung der Menschenrechte gefördert und umgekehrt gibt es – so aktuelle Stimmen – auch ein Menschenrecht auf nachhaltige Entwicklung (Sandkühler 2011: 18).

Den Zusammenhang zwischen Menschenrechten und nachhaltiger Entwicklung kann man bereits in der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ (AEMR) erkennen.⁴⁶³ Schon die Menschenwürde – dass zentrale Menschenrecht (Art. 1) –

463 Diese Erklärung stellt so etwas wie ein „Grundgesetz“ aller Staaten der Welt dar. Sie ist inzwischen von 192 Ländern der Welt ratifiziert und enthält u.a. Freiheitsrechte,

kann nur nachhaltig, d. h. unter Berücksichtigung heutiger und auch langfristiger Entwicklungen und der Würde nachfolgender Generationen gesichert werden. Es gibt keine „kurzfristige“ Menschenwürde.⁴⁶⁴ In Art. 22 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte heißt es darüber hinaus, dass jeder als Mitglied der Gesellschaft das Recht hat, „in den Genuss der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gelangen, die für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Person unentbehrlich sind.“ Und wenn Art. 25 (Abs. 1) formuliert, jeder habe das Recht „auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Versorgung und notwendige soziale Leistungen ...“, so ähneln solche Formulierungen denen in manchen sozialen Standards (siehe den menschenrechtlichen Sozialpakt 2.5.1.1). Aber auch die zivilen und politischen Menschen- und Freiheitsrechte haben einen Bezug zum Problemkreis Nachhaltigkeit (vgl. Ekardt 2005: 128 ff., 134 ff., der für eine nachhaltige Freiheit, d. h. eine universale, global und intertemporal austarierungsbedürftige Freiheit eintritt). Das wird zunehmend auch für den Bereich der Umwelt so gesehen (siehe die Ausführungen zur neuen Generation von Menschenrechten, die auch ein Menschenrecht auf eine saubere und gesunde Umwelt postulieren, unter 2.5.1.1⁴⁶⁵).

Die Freiheitsrechte als Teil der Menschenrechte sind in diesem Zusammenhang nicht als Ausdruck rein individueller Freiheit und Grundlage von Wettbewerb und Konkurrenz, ohne Rücksicht auf das Gemeinwesen und seine langfristige Entwicklung, zu verstehen, sondern sie binden als Teil des Menschenrechtskatalogs die Individuen zugleich im Interesse der Anderen und der Allgemeinheit sowie ihrer langfristigen Entwicklungschancen. Das wird in folgendem Zitat überzeugend deutlich: „Leitet man die Menschenrechte jedoch aus der Würde der Person ab und sieht als Person gerade das moralfähige Subjekt an, welches sittliche Pflichten anerkennt, dann ist eigentlich klar, dass mit den Menschenrechten keine egoistische Maximierung persönlicher Freiheitsrechte begründet werden kann, sondern immer zugleich das Gemeinwohl intendiert ist. Auch die in Art. 1 der UN-Menschenrechtserklärung geforderte ‚Brüderlichkeit‘ (Solidarität) weist auf die mit den Rechten verbundene Pflicht hin, auch für das Wohl der anderen zu sorgen. Weil der

politische Betätigungsrechte sowie Rechte für den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bereich.

464 Hier sei noch einmal daran erinnert, dass gemäß Brundtland-Bericht Nachhaltigkeit bedeutet, dass heutiges Handeln die Lebenschancen zukünftiger Generationen nicht beeinträchtigen soll.

465 Auch die Sustainable Development Goals der UN (SDGs, dazu oben 2.4) enthalten implizit Bezüge zu Menschenrechten, etwa wenn in ihnen die Beendigung von Hunger (Ziel 1 und 2) oder menschenwürdige Arbeit (Ziel 8) propagiert wird.

Mensch letztlich Voraussetzung und Schutzziel nachhaltiger Entwicklung ist, kann diese Forderung (nach Nachhaltigkeit, E.T.) im Grunde auf die Menschenrechte zurückgeführt werden“ (Göbel 2006: 134f.). Die menschenrechtliche Forderung nach Gleichheit, Gerechtigkeit, Freiheit und menschenwürdigem Leben und entsprechender Zukunft aller Menschen zielt daher ebenso wie die sozialen, wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Menschenrechte auf nachhaltig gesicherte, zukunftsfähige Lebensverhältnisse und nachhaltige Entwicklung (Sandkühler 2011: 18). Die Forderung nach Nachhaltiger Entwicklung kann also auch auf die Menschenrechte zurückgeführt werden und umgekehrt.

Menschenrechtsverletzungen gibt es zahllose. Bürgerliche und politische Rechte (Freiheitsrechte) des Zivilpakts werden vor allem in autoritär geführten Staaten, soziale Rechte (des Sozialpakts) vor allem in Entwicklungs- und Schwellenländern beeinträchtigt. Es gibt vielfache Dokumentationen darüber, etwa von Amnesty International, Human Rights Watch, Internationaler Liga für Menschenrechte oder Humanistischer Union.⁴⁶⁶ Eine umfassende, systematische Evaluierung von Umsetzung und Wirksamkeit der Menschenrechte ist wegen der Fülle von Ereignissen, die berücksichtigt werden müssten, oftmals geringer Information und Schwierigkeiten des Zugangs schwer zu realisieren, aber es gibt eine Fülle von Aufzeichnungen, Dokumentationen und Analysen zu Fällen, in denen Menschenrechte verletzt wurden. Das wird weiter unten beispielhaft am Bereich der Verletzung sozialer Menschenrechte durch multinationale Konzerne in der sog. Lieferkette gezeigt (2.5.2.).

Im Folgenden werden zuerst die zentralen Menschenrechte dargestellt sowie Instrumente und Verfahren zu ihrer Umsetzung (2.5.1). Anschließend wird auf Menschenrechte in der Lieferkette eingegangen (2.5.2) und schließlich auf die Wirksamkeit der Menschenrechte (2.5.3) und ihre Bedeutung für nachhaltige Entwicklungen (2.5.4). Um die Chancen für die Durchsetzung der Menschenrechte und ihre Weiterentwicklung besser einschätzen zu können, werden zum Teil auch Informationen zu ihrem Entstehen gegeben und Details der Verfahren dargestellt, welche ihre Umsetzung regeln sollen. Unter 2.5.5 wird in einem Exkurs die Internationale Gerichtsbarkeit für Menschenrechte dargestellt.

466 <http://www.amnesty.de/>, <https://www.hrw.org/>, www.ilmr.de, <http://www.humanistische-union.de/>. Siehe auch das regelmäßig erscheinende Jahrbuch Menschenrechte mit thematisch orientierten Beiträgen, Länderstudien und Beiträgen zur aktuellen Menschenrechtspolitik (<http://www.jahrbuch-menschenrechte.at/>, Abruf 18.3.2017). Eine Dokumentation der Menschenrechtsverstöße gibt es auch im Jahresbericht von amnesty international (z. B. unter <https://www.amnesty.de/amnesty-international-report-20142015>, Abruf 22.2.2017).

2.5.1 UN-Menschenrechtskonventionen

2.5.1.1 Inhalt der Konventionen

Die UN hat mit der „*Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte*“ der UN-Mitgliedsstaaten vom 10. Dez. 1948 eine menschenrechtliche (und vor dem Hintergrund obiger Ausführungen auch an Nachhaltigkeit orientierte) Normsetzung eingeleitet, die anschließend durch Verträge völkerrechtlich verbindlich wurde und für deren Umsetzung durch die Staaten Verfahren und Hilfen entwickelt wurden. Inzwischen gibt es eine Reihe von Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen, von denen die zwei Folgenden besonders wichtig sind:

- Erster Menschenrechtspakt oder „*Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte*“ (Sozialpakt, IPwskR bzw. ICESCR) von 1966, in Kraft seit 3.1.1976 (vgl. BGBl 1973 II 1569); 2015 waren ihm 162 Staaten beigetreten, 69 hatten ihn ratifiziert (nicht die USA, Fassbender 2008: 5).⁴⁶⁷ Die im Sozialpakt enthaltenen Rechte sind für die Unterzeichnerstaaten nicht umstandslos verbindlich, sondern erlegen ihnen „Bemühungsverpflichtungen“ auf (Näheres bei Fassbender 2008: 4f.). In Art. 2 Abs. 1 des Sozialpakts heißt es, jeder Vertragsstaat „verpflichtet sich ...unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen.“ (sog. Ressourcenvorbehalt). Aber zumindest der Kerngehalt jedes Rechts aus dem Sozialpakt ist unmittelbar umzusetzen.

Das Ziel nachhaltiger Entwicklung ist im Sozialpakt besonders deutlich erkennbar.⁴⁶⁸ Dort wird u. a. das Recht der Individuen auf Arbeit (Art. 6), auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen (Art. 7), auf gewerkschaftliche Vertretung (Art. 8), soziale Sicherheit (Art. 9), angemessenen Lebensstandard (Art. 11), körperliche und geistige Gesundheit (Art. 12) und Bildung (Art. 13) festgeschrieben. Diese Rechte entsprechen – auf der Ebene individueller Rechtsansprüche – teilweise dem, was sonst unter dem Begriff „sozialer Nachhaltigkeit“ verstanden wird, etwa in den ILO-Normen. Die dort formulierten internationalen Sozialstandards leisten umgekehrt einen Beitrag zum Menschenrechtsschutz (Opitz 2007: 131 mit Verweis auf die Kernkonventionen der ILO).

467 Der Sozialpakt trat 1976 nach Einreichung von 35 Ratifizierungsurkunden in Kraft. Die Bundesregierung hat den Vertrag 1968 unterzeichnet und 1973 ratifiziert.

468 Zu Merkmalen sozialer Menschenrechte vgl. Wimalasena 2008: 2 ff., Herberg 2007: 18 ff., 42 und Renner 2010: 62 ff.

- Zweiter UN-Menschenrechtspakt oder „*Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte*“ (Individual- oder *Zivilpakt*, IPbPR bzw. ICCPR) von 1966, in Kraft seit dem 23.3.1976, mit dem vor allem bürgerliche und politische Freiheitsrechte (wie sie bereits in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 formuliert wurden) geschützt und verbindlich gemacht werden sollen (vgl. BGBl. 1973 II 1553). Er wird auch „Individualpakt“ genannt. Z. Zt. haben ihn 168 Vertragsparteien ratifiziert (nur unterzeichnet und nicht ratifiziert wurde er z. B. von Kuba, Pakistan und China, siehe Fassbender 2008: 5). Die Rechte, die der Zivilpakt schützt, sind vor allem das Recht auf persönliche Freiheit und Integrität, Gewissens-, Religions- und Meinungsfreiheit sowie die politischen Rechte (wie Wahl- und Stimmrecht, Petitionsrecht, Vereins-, Versammlungs- und Parteienfreiheit), die auch demokratische Partizipationsrechte genannt werden.

Die dort verankerten Menschenrechte (etwa auf Leben und Freiheit, Schutz vor Willkür und Gleichheit vor dem Gesetz, siehe Art. 1 ff.), Schutz von Familien und Kindern (Art. 23 und 24) sowie die allgemeinen staatsbürgerlichen Rechte (Art. 25 des Zivilpakts) gelten für alle heutigen Menschen, um ihnen ein Leben in Freiheit und die Befriedigung ihrer notwendigen Bedürfnis zu ermöglichen, sie gelten aber auch im Hinblick auf die (nachhaltigen) Anforderungen der Zukunft: Ihre Einhaltung heute bürgt in gewissem Sinne dafür, dass sie auch in Zukunft eingehalten werden (können).

Sozialpakt und Zivilpakt sind inzwischen von den meisten Staaten angenommen worden. China hat bisher nur den Sozialpakt ratifiziert und die USA nur den Zivilpakt. Zusammen mit (dem schon oben zitierten) Art. 25 AEMR sichern die Menschenrechte jedem einen recht umfassenden Sozialschutz zu, und zwar „das Recht auf einen für die Gesundheit und das Wohlergehen von sich und seiner Familie angemessenen Lebensstandard, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung, Wohnung, ärztlicher Versorgung und notwendiger sozialer Sicherheit, sowie ferner das Recht auf Sicherheit im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität, Verwitwung, Alter ...“ (Art. 25 Abs. 1 AEMR).

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte stellt noch kein Völkerrecht dar, sondern nur eine politische Verlautbarung und Willenserklärung, gilt aber wegen ihrer breiten Zustimmung als Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts (vgl. Bogdandy 2005: 33 f.). Zivil- und Sozialpakt sind demgegenüber das völkerrechtlich verbindliche Kernstück des internationalen Menschenrechtsschutzes. Da sie völkerrechtlich verbindlich sind, gewähren sie staatliche, aber vor allem individuelle Rechtsansprüche, können gesellschaftliche Bereiche aber nicht direkt gestalten, sondern müssen i. d. R. von Individuen geltend gemacht werden. Die Individuen können ihre Ansprüche auf menschliche Würde, Freiheit und soziale Absicherung

damit nicht mehr allein auf nationalstaatliche Rechtsnormen stützen, sondern auch auf die völkerrechtliche Ordnung.

Weitere UN-Menschenrechtskonventionen sind:

- das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD) von 1965 (auch *Antirassismus-Konvention*)⁴⁶⁹,
- das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) von 1979 (auch *Frauenrechtskonvention*)⁴⁷⁰
- das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT) von 1984 (*Antifolter-Konvention*)⁴⁷¹.
- das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (CRC) von 1989 (sog. *Kinderrechts-Konvention*)⁴⁷²,
- das Internationale Übereinkommen zum Schutz der Wanderarbeiter und ihrer Familienangehörigen (ICRMW) von 1990 (sog. *Wanderarbeiter-Konvention*)⁴⁷³,
- das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD/CERD) von 2006 (sog. *Behindertenrechts-Konvention*)⁴⁷⁴
- und das Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (*Konvention gegen das Verschwindenlassen*, CED) von 2006, das noch nicht in Kraft getreten ist, weil es noch keine ausreichende Anzahl an Ratifizierungen gibt.⁴⁷⁵

Auch diese Konventionen können nachhaltige Wirkung entfalten, soweit sie allgemeine, globale und langfristige Entwicklungschancen betreffen.

Zusätzlich zu den klassischen Freiheitsrechten des Zivilpakts und den Rechten des Sozialpakts gibt es in neuerer Zeit Bemühungen, das *Recht auf eine saubere (und*

469 Es ist seit 4.1.1969 in Kraft (mehr als 170 Vertragsstaaten).

470 In Kraft seit 3.9.1981 (mehr als 185 Vertragsparteien).

471 In Kraft seit 26.6.1987 (über 160 Vertragsparteien).

472 In Kraft seit 2.9.1990 (mehr als 190 Vertragsparteien).

473 in Kraft seit 1.7.2003 (ca. 40 Vertragsparteien).

474 In Kraft seit 3.5.2008; Anfang 2009 von 41 Vertragsparteien unterzeichnet.

475 Auf EU-Ebene existieren zusätzlich die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) von 1950 und der Europäischer Menschengerichtshof, die Europäische Sozialcharta von 1961 (mit Protokoll zur Änderung der Europäischen Sozialcharta von 1991) das Europäische Rahmenabkommen zum Schutz nationaler Minderheiten von 1995. Zudem gibt es für den arabischen Raum die Kairoer Erklärung der Menschenrechte, die auf der Islam-Konferenz 1990 verabschiedet wurde (die Menschenrechte stehen hier unter dem Vorbehalt der Scharia: es gibt keine Freie Wahl der Religion, keine Gleichberechtigung der Geschlechter, keine freie Wahl des Ehepartners).

gesunde) Umwelt sowie das *Recht auf Entwicklung* als *Menschenrechte einer dritten Generation* zu etablieren. 1986 erkannte die UN-Generalversammlung das Recht auf Entwicklung als Menschenrecht an.⁴⁷⁶ Aus dem „Recht auf Entwicklung“ wird u. a. ein Anspruch auf Entwicklungshilfe abgeleitet sowie das Recht auf Frieden, Nahrung, eigene Sprache und einen gerechten Anteil an Natur und Kultur. Auch diese Rechte sind an nachhaltiger Entwicklung orientiert und dabei nicht nur an den Rechten der Einzelnen, sondern auch an denen von Völkern bzw. der gesamten Menschheit. Denn zu den Rechten der Einzelnen und der Menschheit gehört das Recht auf eine intakte Umwelt, weil Leben, Gesundheit und Wohlbefinden von den natürlichen Lebensbedingungen abhängen, sodass Umwelt- und Naturschutz einen notwendigen und grundlegenden Bestandteil der Verteidigung personaler Entfaltungsmöglichkeiten für die heute lebenden Menschen, aber auch für zukünftige Generationen darstellen (Göbel 2006: 134 f.).

Das Recht auf saubere Umwelt wurde als solches bereits 1972 in der Abschlusserklärung der UN-Konferenz von Stockholm formuliert und ist seither immer bedeutsamer geworden. Es wird inzwischen mit dem alle verpflichtenden Recht auf Leben in Zusammenhang gebracht und „zu besonderen Rechten verdichtet, zum Beispiel zu einem ‚Recht auf Wasser‘“ (Fassbender 2008: 6). 2010 wurde das *Recht auf Wasser* von den UN zum Menschenrecht erklärt. Was „Recht auf saubere Umwelt“ und „Recht auf Entwicklung“ bedeutet, ist allerdings noch umstritten. Es gibt bislang keine Einigung über ihren genaueren Inhalt sowie die dadurch Berechtigten und Verpflichteten. Diese Rechte gelten auch noch nicht als völkerrechtlich verbindlich.

Darüber hinaus wird über eine *vierte Generation* von Menschenrechten diskutiert, nämlich über das Recht auf demokratische Governance (Franck 1992; Cerna 1995: 289 ff.; Brunkhorst 2008: 55) und demokratische Inklusion.

2.5.1.2 Instrumente und Verfahren zur Umsetzung der Menschenrechtskonventionen

Die Umsetzung der Menschenrechte und der darin enthaltenen Nachhaltigkeits-Ziele erfordert Instrumente, Organe und Verfahren, die ihren Schutz und ihre Beachtung sicherstellen. Welche es gibt und wie wirksam sie sind, soll hier in einem Überblick dargestellt werden (zu ihrer Wirksamkeit siehe auch 2.5.4). Sie können nationalstaatliche, aber auch internationale, etwa der UN, sein. Der Aufbau

476 In Art. 1 der „Erklärung über das Recht auf Entwicklung“ der UN vom Dez. 1986 heißt es, dies sei ein „unveräußerliches Menschenrecht“ und in Art. 2 Abs. 3 wird ausgeführt, dass die Staaten „das Recht und die Pflicht (haben), geeignete nationale Entwicklungspolitiken aufzustellen“ (UN-Generalversammlung, 41. Tagung – 41/128 vom 4.12.1986 – Erklärung über das Recht auf Entwicklung, S. 212 f.).

entsprechender völkerrechtlicher Institutionen und Verfahren steht erst ganz am Anfang – z. B. durch Einrichtung eines internationalen Menschengenrichtshofes. Im Unterschied etwa zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte sind die entsprechenden UN-Gremien – etwa der Menschenrechtsausschuss nach dem Zivilpakt oder der Frauenrechtsausschuss nach dem Übereinkommen zur Frauendiskriminierung – nur gerichtsähnliche Gremien. Die Menschenrechte (und ihr Gehalt auf nachhaltige Entwicklung) sind nur begrenzt einklagbar, soweit sie keine subjektiven Rechte gewähren.

Die Überwachung der Menschenrechtssituation in einem Mitgliedstaat obliegt dem UN-Menschenrechtsrat (Human Rights Council, UNHRC⁴⁷⁷). Zur Kontrolle der Umsetzung der einzelnen UN-Menschenrechtskonventionen sind entsprechende *Umsetzungsorgane* bzw. Vertragsorgane eingerichtet worden. Es sind dies:

- für den Zivilpakt der UN-Menschenrechtsausschuss (Human Rights Committee bzw. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR),
- für den Sozialpakt der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR, auch Sozialausschuss genannt); dies ist ein Fachausschuss des ECOSOC,

477 Zunächst war seit 1946 die UN-Menschenrechtskommission (MRK), als funktionale Kommission des für Menschenrechtsschutz zuständigen Wirtschafts- und Sozialrates (ECOSOC), mit der Förderung und Ausbreitung der Menschenrechte beauftragt. 1993 wurde dafür die Position eines Hohen Kommissars für Menschenrechte (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, OHCHR) geschaffen (Näheres bei Opitz 2007: 141 ff.), der unter der Richtlinienkompetenz und Weisungsbefugnis des UN-Generalsekretärs steht. 2006 löste der UN-Menschenrechtsrat (Human Rights Council, UNHRC) die MRK ab, um – wie es hieß – den Menschenrechtsschutz und die Arbeit des Hochkommissariats zu stärken. Die MRK wurde, wie kritisiert wurde, mit der Zeit zu sehr „politisiert“, als Forum politischer Auseinandersetzungen genutzt und instrumentalisiert und dazu missbraucht, Kritik am eigenen Staat zu verhindern und stattdessen andere zu kritisieren, was zu einer „Selbstzerstörung auf Raten“ führte (Gareis 2008: 16). Aber auch der Menschenrechtsrat ist ein politisches Gremium, in dem Menschenrechtsprobleme diskutiert werden. Das Bemühen um Umsetzung der Menschenrechte ist auch ein politischer Prozess. – Zur Zusammensetzung des Menschenrechtsrates (Regionalproporz) und seiner Wahl vgl. Gareis 2008: 17. Der UN-Menschenrechtsrat, der etwas kleiner ist als die MRK – er besteht aus 47 Mitgliedsstaaten – soll permanent arbeitsfähig sein und gemäß Resolution 251 zumindest drei reguläre jährliche Sitzungen abhalten, die zusammen mindestens 10 Wochen dauern sollen. Er kann auch stets zu Sondersitzungen zusammentreten. Seine Arbeit wird durch ein Büro geleitet, welches aus Präsident und vier Stellvertretern besteht (Näheres bei Weiß 2009: 76 f.).

- für die Antirassismus-Konvention der Ausschuss für die Beseitigung der rassistischen Diskriminierung (Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD),
- für die Frauenrechts-Konvention der Ausschuss für die Beseitigung jeder Diskriminierung von Frauen (Committee on the Elimination of Discrimination against Women, CEDAW),
- für die Antifolter-Konvention der Ausschuss gegen Folter (Committee against Torture, CAT),
- für die Kinderrechts-Konvention der Ausschuss für die Rechte des Kindes (Committee on the Rights of the Child, CRC),
- für die Wanderarbeiter-Konvention der Ausschuss zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeiter und ihrer Familienangehörigen (Committee on Migrant Workers, CMC),
- für die Behindertenrechts-Konvention der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Committee on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD).

Organisationen der UN zur Umsetzung der Menschenrechte sind Menschenrechtsausschuss und Sozialausschuss, Instrumente sind die Staatenberichte, die Sonderverfahren, die Staatenbeschwerden und die Individualbeschwerden. Der *UN-Menschenrechtsausschuss* soll als Organ zur Durchsetzung der Rechte des UN-Zivilpakts – im Unterschied zum Menschenrechtsrat – kein politisches Gremium, sondern ein Quasi-Justizorgan sein und verfolgt Menschenrechtsverletzungen in den Mitgliedstaaten mit den der UNO gegebenen Mitteln. Er besteht aus 18 Mitgliedern, die aus den Vertragsstaaten stammen und Personen „mit hohem sittlichem Ansehen“ und großer Sachkenntnis auf dem Gebiet der Menschenrechte sind (Näheres bei Schäfer 2007: 30). Er überwacht die Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Zivilpakt durch die Vertragsstaaten und zwar durch Prüfung der periodisch (alle 4-5 Jahre) zu erstellenden Staatenberichte (Staatenberichtsverfahren nach Art. 40 Zivilpakt (IPbpr)), der Beschwerden von Vertragsstaaten (Staatenbeschwerdeverfahren nach Art. 41 f. Zivilpakt (IPbpr)), der Individualbeschwerden (a. a. O.: 32 ff., Näheres s. u.) und durch Sonderverfahren.

Der UN-Menschenrechtsausschuss hat außerdem zur Aufgabe, „Allgemeine Bemerkungen“ („General Comments“) zur Auslegung des Paktes im Berichts- und Beschwerdeverfahren zu verfassen. Sie stellen Kommentierungen zum Pakt und den in ihm enthaltenen Rechten dar. Darüber hinaus erstattet der Ausschuss der Generalversammlung der UN jährlich Bericht (nach Art. 45 IPbpr) über seine Tätigkeiten. Damit wird auch Öffentlichkeit über vorliegende Paktverletzungen erzeugt. Dem dient auch die Verpflichtung der Regierungen, die sog. abschließenden

Bemerkungen zu veröffentlichen. Nachprüfungs- oder Follow-up-Mechanismen sollen für die konkrete Umsetzung oder Reaktion auf die Empfehlungen sorgen. Dazu müssen die Staaten innerhalb einer kurzen Frist über ihre Abhilfemaßnahmen im Hinblick auf die vom zuständigen Ausschuss als besonders dringlich bezeichneten Probleme berichten (Weiß 2009: 75). Der Menschenrechtsausschuss tagt – wie der Menschenrechtsrat – dreimal jährlich, kommt aber auch zu Sondertagungen zusammen (zu weiteren Verfahrensvorschriften vgl. Schäfer 2007: 34). Das Verfahren ist stark reglementiert, was aber nicht gleichzeitig hohe Wirksamkeit bedeuten muss.

Der *UN-Sozialausschuss* entspricht dem Menschenrechtsausschuss. Er besteht ebenfalls aus 18 unabhängigen Experten, untersteht dem Wirtschafts- und Sozialrat ECOSOC und hat vor allem die Aufgabe, die von den Staaten hier ebenfalls periodisch zu erarbeitenden Staatenberichte zu überprüfen (der Erstbericht wird 2 Jahre nach Inkrafttreten fällig, weitere Berichte in der Regel alle fünf Jahre). U. a. dazu tritt er zwei Mal im Jahr für jeweils drei Wochen in Genf zusammen und fasst ebenfalls „Allgemeine Bemerkungen“ („General Comments“), die Kommentierungen (Auslegungen und Präzisierungen) zum Pakt und den in ihm enthaltenen Rechten im Berichts- und Beschwerdeverfahren darstellen.⁴⁷⁸ Außerdem ist er für eingelegte Beschwerden – jetzt auch die Individualbeschwerden – zuständig.

Hier Näheres zu den Umsetzungsinstrumenten.

Staatenberichte

Der Menschenrechtsrat soll die Normentwicklung im Bereich der Menschenrechte fördern und Staaten bei ihrer Umsetzung Hilfen anbieten. Dazu wurden Monitoring-Verfahren wie der Universal Periodic Review-Prozess eingeführt, (UPR-Prozess, Näheres Gareis 2008: 19; Weiß 2009: 77 f.). Dabei werden die Staaten auf die Einhaltung menschenrechtlicher Standards überprüft. Dies soll in einem bestimmten Verfahren – u. a. auf der Basis dieser Staatenberichte – geschehen. Im Rahmen der UPR-Prozesse überprüfen der Menschenrechtsrat bzw. die zuständigen

478 Der Ausschuss hat aufgrund von Staatenberichten bislang über 20 «Allgemeine Kommentare» (General Comments) veröffentlicht, unter anderem zur Frage nach dem Recht auf Wohnung (Nr. 4/1991 und 7/1997 zu Art. 11 Abs. 1 Pakt I), der Situation von Behinderten (Nr. 5/1994) und älteren Menschen (Nr. 6/1995), dem Recht auf Bildung (Nr. 11/1999 zu Art. 14 Pakt I und Nr. 13/1999 zu Art. 13 Pakt I), dem Recht auf Nahrung (Nr. 12/1999 zu Art. 11 Pakt I); zum Recht auf ein Höchstmass an Gesundheit (Nr. 14/2000), zum Recht auf Wasser (Nr. 15/2002), zur Gleichstellung von Frau und Mann in Art. 3 Pakt I (Nr. 16/2005), zum Recht auf Arbeit (Nr. 18/2005 zu Art. 6 Pakt I), zum Recht auf soziale Sicherheit (Nr. 19/2008 zu Art. 9 Pakt I) oder zum Diskriminierungsverbot in Art. 2 Abs. 2 Pakt I Nr. 20/2009). (siehe <http://www.humanrights.ch/de/internationale-menschenrechte/uno-organe/cescr/gc/> – Abruf 20.3.2017).

Ausschüsse turnusmäßig (möglichst im Abstand von 4-5 Jahren, was eine geringe Kontrolldichte bedeutet) die Menschenrechtspraxis in allen UN-Mitgliedsstaaten. Dazu werden die menschenrechtsrelevanten Informationen gesammelt und ausgewertet und dann den Staaten Empfehlungen gegeben.

In den Staatenberichten geben die einzelnen Regierungen Auskunft zum Stand der Durchsetzung der Menschenrechtsnormen im jeweiligen nationalen Recht sowie in der jeweiligen nationalen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Außerdem stehen dem Menschenrechtsrat Informationen zur Verfügung, die das Büro des Hohen Kommissar für Menschenrechte (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, OHCHR) aus Berichten der Organe gewinnt, deren Aufgabe die Überwachung der internationalen Menschenrechtsverträge ist sowie aus den sog. Sonderverfahren (s. u.) oder von NGO's. Das Staatenberichtsverfahren ist ein anlassunabhängiges, obligatorisches Verfahren und stellt das primäre Überwachungs-Instrument dar. Es beginnt mit einem Erstbericht (initial report), worauf weitere in periodischen Abständen folgen („periodic reports“).

Die Staatenberichte werden von den zuständigen Ausschüssen (z. B. dem Menschenrechtsausschuss) in öffentlicher Sitzung mit Vertretern des jeweiligen Staates erörtert und überprüft, anschließend vom Ausschuss mit schriftlichen „Abschließenden Bemerkungen“ („Concluding Observations“) versehen und so verabschiedet sowie dann dem jeweiligen Vertragsstaat übermittelt. In den „Abschließenden Bemerkungen“ sind die wichtigsten positiven und negativen Prüfungsergebnisse aufgelistet und die an den entsprechenden Staat adressierten (mehr oder weniger detaillierten) Empfehlungen enthalten. Die Empfehlungen sind nicht rechtsverbindlich, ihre Umsetzung ist Ermessenssache der Staaten und Regierungen. Die Berichte geben Rat und Öffentlichkeit zusammen mit den ergänzenden Berichten des OHCHR einen Überblick über die jeweilige Menschenrechtssituation. Diese Informationen werden dann mit den durch den jeweiligen Staat eingegangenen Verpflichtungen aus den internationalen Menschenrechtsverträgen und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte abgeglichen. Zum Schluss wird ein zusammenfassender Bericht angefertigt.

Eine Arbeitsgruppe aus allen 47 Mitgliedern des Menschenrechtsrates, die dreimal jährlich zu je zweiwöchigen Sitzungen zusammentritt, ist für die Umsetzung des UPR-Prozesses zuständig. Die öffentliche Erörterung der Berichte kann dabei einen Druck auf die Staaten erzeugen, zur Beseitigung festgestellter Mängel in der Menschenrechtssituation beizutragen – zumindest soweit sich die Staaten davon beeindrucken lassen. Das UPR-Verfahren enthält also keine Zwangsmittel, sondern seine „Philosophie“ setzt auf *Kooperation* und ist „souveränitätsschonend“: „Nicht öffentlichkeitswirksame Anklagen und Verurteilungen stehen im Vordergrund, sondern die Unterstützung der Staaten bei der Verankerung menschenrechtlicher Standards sowie die Verbesserung ihrer Menschenrechtssituation insgesamt“ (Gareis 2008: 19). Wenn Staaten nicht kooperieren, stößt das Verfahren an Grenzen; dann kann es aber zu Druck durch die internationale Öffentlichkeit kommen, denn dann können die Berichte öffentlich behandelt werden. Wie auch andere auf Öffentlichkeit und auf „*namings and shaming*“ setzende Verfahren hat dieser Prozess durchaus gewisse Effekte.

Sonder- oder Spezialverfahren

Ein weiteres Verfahren stellen die sog. Spezialverfahren (special procedures) dar. Dabei wird der Menschenrechtsrat durch einen aus 18 Experten bestehenden sog. Beratenden Ausschuss (advisory committee) unterstützt. Im Rahmen dieser Sonderverfahren kann der Rat Berichterstatter (mandate holders) für bestimmte Staaten (country mandates) oder für bestimmte Problembereiche (thematic mandates, etwa für Folter) einsetzen. Die Berichterstatter können einzelne Experten sein oder Expertengruppen, die ihre Aufgabe durch Länderbesuche und Gespräche mit unterschiedlichen Akteuren – wie Betroffenen, Vertretern staatlicher Institutionen oder NGO's – sowie Auswertung sonstiger Informationen wahrnehmen. 62 der 192 UN-Mitgliedsstaaten gewähren den Experten jederzeitiges Besuchsrecht (durch standing invitations).

Staatenbeschwerden

Mit einer Staatenbeschwerde nach Art. 41 f. des Zivilpakts kann ein Staat erklären, ein anderer Staat käme seinen Verpflichtungen aus dem entsprechenden menschenrechtlichen Vertrag nicht nach. Dieses Instrument hat bisher wenig bewirkt, weil Staaten es nicht wagen, Staatenbeschwerden einzulegen, da sie ihrerseits im Gegenzug Beschwerden gegen sich fürchten (Gareis und Geiger (Hrsg.) 2009: 221).

Individualbeschwerde

Die Individualbeschwerde (complaint procedure)⁴⁷⁹ ist demgegenüber wirksamer, schon allein deshalb, weil betroffene Staaten sich zu den Vorwürfen äußern müssen. Allerdings ist der Grad der Wirksamkeit davon abhängig, wieweit die Entscheidungen der Menschenrechtsgremien von nationalen Parlamenten, Medien und Zivilgesellschaft sowie Justiz aufgegriffen werden (a. a. O.).

Die *Individualbeschwerde* ist für alle Konventionen des UN-Menschenrechtssystems, mit Ausnahme der Wanderarbeiterkonvention, entweder direkt in der Konvention oder durch Zusatz- bzw. Fakultativprotokolle eingeführt worden, und zwar

- im 1. Zusatzprotokoll zum Zivilpakt
- im 1. Zusatzprotokoll zum Sozialpakt.
- im Übereinkommen gegen Folter (Art. 21 und 22 CAT)
- im Übereinkommen gegen Rassendiskriminierung (Art. 14 CERD)
- im 1. Zusatzprotokoll zur Frauenrechtskonvention (CEDAW) vom 6.10.1999, in Kraft getreten am 22.12.2000 (vgl. Fritzsche 2004: 70 f.)

479 Genauer zur Individualbeschwerde in Schäfer 2007: 17 ff.

- im Zusatzprotokoll zur Behinderten-Konvention
- in der Konvention über das Verschwindenlassen (Art. 31 und 32 CED)

Im Hinblick auf die internationale Wanderarbeiterkonvention (Art. 77) erfolgt die Prüfung von Individualbeschwerden durch das Committee on Migrant Workers (CMW). Da noch nicht genügend Staaten diesem Instrument für Wanderarbeiter zugestimmt haben, ist es noch nicht anwendbar.

Die *Individualbeschwerde zum Zivilpakt* wurde 1976 über ein Zusatzprotokoll zum Zivilpakt für Streitfälle vor dem UN-Menschenrechtsausschuss eingeführt⁴⁸⁰ und stellt einen großen Schritt zu einer effektiveren, wirksameren Verrechtlichung des Schutzes der Menschenrechte dar. Da im Unterschied zur Staatenbeschwerde Einzelpersonen im Pakt selbst kein Beschwerderecht eingeräumt worden war, wurde dieser zusätzliche völkerrechtliche Pakt nötig und beschlossen. Der Beitritt zu diesem Protokoll ist nicht automatisch mit Beitritt oder Ratifikation des Zivilpakts verbunden.

2008 wurde (durch Resolution der UN-Generalversammlung vom 10.12.2008) auch ein Fakultativprotokoll zur Zulassung einer *Individualbeschwerde für den Sozialpakt* erlassen – vgl. Art. 2 des Fakultativprotokolls.⁴⁸¹ 2013 trat es nach ausreichender Ratifizierung in Kraft. Gegenwärtig haben 45 Staaten das Fakultativprotokoll unterzeichnet, aber erst 14 Staaten ratifiziert.⁴⁸² Einzelpersonen können jetzt beim Sozialpakt-Ausschuss gegen einen Vertragsstaat des Protokolls Beschwerde wegen Verletzung des Sozialpakts einreichen. Die Individualbeschwerde für den Sozialpakt kann den Menschenrechten (und der nachhaltigen Entwicklung) eine enorme Bedeutungssteigerung geben, weil jetzt Individuen gegenüber Regierungen Rechte z. B. auf angemessene Ernährung (seit 1966 durch den UN-Sozialpakt garantiert) und Wasser einklagen könnten. Den Staaten obliegen allerdings nur „Bemühungspflichten“ (Ressourcenvorbehalt).

Das Verfahren der Individualbeschwerde soll hier am Beispiel der Zivil- und Sozialpakte erläutert werden. Die anderen sind entsprechend gestaltet.

480 Dieses 1. Zusatzprotokoll zur Zulassung der Individualbeschwerde ist von mehr als 110 Staaten ratifiziert. Es regelt vor allem die *Zulassungsvoraussetzungen* der Individualbeschwerde.

481 Vgl. www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/menschenrechtsinstrumente/vereinigte-nationen/menschenrechtsabkommen/sozialpakt-icescr.html (Abruf 18.3.2017).

482 Deutschland hat das Fakultativprotokoll zum Sozialpakt (als Grundlage der Individualbeschwerde) bislang nicht ratifiziert, und zwar vor allem deswegen nicht, weil damit ein Recht auf Arbeit geltend gemacht und Ermahnungen im Hinblick auf Rechte bei der Arbeit möglich werden könnten.

Die *Individualbeschwerde zum Zivilpakt* wird vom Ausschuss für Menschenrechte geprüft, der nach Art. 28 Abs. 1 S. 1 Zivilpakt (IPbPR) errichtet wurde. Das Verfahren wird durch die Verfahrensordnung des Ausschusses geregelt (VerfO)⁴⁸³. Die Experten des Menschenrechtsausschusses (oder Sozialausschusses etc.) werden im Rahmen dieser Verfahren aufgrund von Beschwerden (communications) tätig oder wenn begründeter Verdacht auf schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen besteht. Eingehende Beschwerden werden von Arbeitsgruppen im Hinblick auf formale Zulässigkeit und Einhaltung bestimmter Vorgaben für Sachverhaltsdarstellung, Begründungen und Beweise sowie Ausschöpfung innerstaatlicher Rechtsmittel überprüft. Anschließend werden die betroffenen Staaten zur Stellungnahme aufgefordert. Anders als die anderen Verfahren sind die Individualbeschwerden im Unterschied zu den sonstigen Erörterungen des Rates mit Rücksicht auf Staaten und Betroffene vertraulich (vgl. zu diesen Verfahren genauer Gareis 2008: 18 ff.; Opitz 2007: 134 f.).

Das Zusatzprotokoll zum Zivilpakt regelt vor allem die *Zulassungsvoraussetzungen* der Individualbeschwerde wie: Ausschöpfung des nationalen Rechtswegs; der betroffene Staat muss Vertragsstaat des Übereinkommens oder des Zusatzprotokolls sein, auf das sich die Beschwerde stützt; hinreichend substantiierte Behauptung, Opfer einer Menschenrechtsverletzung zu sein; Zuständigkeit des gewählten Ausschusses etc.⁴⁸⁴ Wenn die Beschwerde für zulässig erklärt wird, wird der betroffene Staat informiert und aufgefordert, in 6 Monaten eine Stellungnahme abzugeben. Anschließend entscheidet der Ausschuss. Wenn er eine Pakt-Verletzung registriert, hält er seine Entscheidung in sog. „Auffassungen“ („views“, auch als Rechtsansichten bezeichnet, die allerdings nicht rechtsverbindlich sind) fest und empfiehlt dem Verletzterstaat Maßnahmen zur Beseitigung der Verletzung und/oder Kompensationen. Jede Beschwerde wird durch einen Fallberichterstatte(r) (case rapporteur) betreut, der auch die Entscheidungen vorbereitet, die in der Arbeitsgruppe für Beschwerden (Working Group on Communications) diskutiert und dann in das Plenum des Ausschusses eingebracht werden (Näheres zum Verfahren in Schäfer 2007: 34 f.). Die Letzt-Entscheidung obliegt dem Plenum.

Innerhalb von 90 Tagen soll der Staat über seine Maßnahmen berichten. Die das Verfahren beendenden Entscheidungen (views) werden – auch wenn das Verfahren vertraulich ist – in den Jahresberichten des Ausschusses veröffentlicht (Fritzsche 2004: 72). Die Umsetzung der Entscheidungen („Auffassungen“) wird durch einen Sonderberichterstatte(r) (*Special Rapporteur on Follow-up on Views*) kontrolliert⁴⁸⁵, wobei sich bislang aber nur in rund 30 % der Fälle befriedigende Resultate ergaben (Fritzsche 2004: 72).

Entsprechendes gilt auch für die *Individualbeschwerde zum Sozialpakt*. Eine Einzelperson kann ihre Beschwerde beim zuständigen, aus unabhängigen Experten gebildeten UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozial-Ausschuss), der die Einhaltung des Sozialpakts überwacht, einbringen und darlegen, warum sie durch einen Vertragsstaat in einem oder mehreren Konventionsrechten verletzt ist, also in ihren wirtschaftlichen, sozialen oder kulturellen Rechten. Die Beschwerde ist nur zulässig, wenn

483 Näheres zu den verschiedenen Verfahrensstufen und entspr. Entscheidungen, etwa zur Zulässigkeit von Beschwerden, vorläufigen Maßnahmen, Einstellungen, Sachentscheidungen etc. vgl. Schäfer 2007: 30 ff. und 36 ff.

484 Vgl. Art. 1, 2 und 3 des Fakultativprotokolls zum Zivilpakt; zu Details der Überprüfung von Zulässigkeitsvoraussetzungen Schäfer 2007: 59 ff., 62 ff. sowie die Verfahrensordnung des Menschenrechtsausschusses.

485 Zum Follow-up-Verfahren“ (Umsetzungskontrollverfahren) Schäfer 2007: 49 ff.

der innerstaatliche Rechtsweg ausgeschöpft ist. Erst danach setzen sich die Sachverständigen mit der Beschwerde inhaltlich auseinander, der Vertragsstaat wird zur Stellungnahme aufgefordert. Nach Prüfung des Falles teilt der Expertenausschuss seine Auffassung mit, ob eine Verletzung vorliegt und kann dann den betroffenen Staat zum Handeln auffordern (wobei er ihm entsprechende Handlungsempfehlungen gibt). Bei schweren oder systematischen Verletzungen wirtschaftlicher, sozialer oder kultureller Rechte kann der Ausschuss auch in Kooperation mit dem betroffenen Staat vor Ort ein Untersuchungsverfahren einleiten. Die Empfehlungen des Ausschusses sind rechtlich nicht verbindlich, aber der Vertragsstaat wird aufgefordert sich mit ihnen zu befassen und innerhalb von sechs Monaten schriftlich zu antworten.

Die UN setzen einige Hoffnung in diese Individualbeschwerde zum Sozialpakt, weil dadurch wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten in Zukunft letztlich die gleiche Bedeutung zukommen soll, wie den bürgerlichen Freiheits- und politischen Rechten und Armut und Diskriminierung so besser bekämpft werden könnten.

Wenn betroffene Staaten die von den Ausschüssen empfohlenen Maßnahmen nicht umsetzen, beschränken sich die Sanktionsmöglichkeiten wiederum, wie bei den Staatenberichten, auf die Veröffentlichung der mangelnden Kooperation und Nicht-Umsetzung der Empfehlung in den Ausschuss-Berichten und damit auf eine gewisse Form von „naming and shaming“, die allerdings Wirkung entfalten kann (Schäfer 2007: 51).

2.5.2 Menschenrechte in der Lieferkette

2.5.2.1 UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte

Menschenrechte werden in der globalen Wirtschaft immer wieder verletzt, vor allem solche des Sozialpakts. Für ihre bessere Umsetzung in Unternehmen, besonders in multinationalen Konzernen, sollen die im Juni 2011 von allen Ländern verabschiedeten „UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte“ sorgen.⁴⁸⁶ Danach sind 1. Staaten völkerrechtlich verpflichtet, die Menschen „durch eine angemessene Politik, Regulierung und Rechtsprechung“ gegen Menschenrechts-

486 Siehe *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework* (United Nations General Assembly A/HRC/17/31 Human Rights Council, Seventeenth session, 21.3.2011, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises. Sie wurden vom UN-Sonderbeauftragten für Wirtschaft und Menschenrechte John Ruggie ausgearbeitet. Siehe dazu http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf. (Abruf 18.3.17).

verstöße durch Unternehmen zu schützen (Verpflichtung „*to protect*“, Einleitung der Leitprinzipien, Absatz 6) und 2. Unternehmen verpflichtet, die Menschenrechte – besonders den Zivil- und Sozialpakt – und die Kernarbeitsnormen der ILO zu achten (Verpflichtung „*to respect*“) und Verstöße zu vermeiden. Außerdem sollen 3. Staaten durch Rechtsprechung, Verwaltung und Gesetzgebung sicherstellen, dass Opfer von wirtschaftsbezogenen Menschenrechtsverstößen Zugang zu effektiver juristischer und nicht-juristischer Abhilfe erhalten (Verpflichtung auf „*remedy*“, Prinzip 25). Diese drei Leit-Prinzipien (oder „Säulen“) werden durch 31 Prinzipien mit konkreten Erläuterungen zu den Leitprinzipien ergänzt. Sie sind vor allem für das Handeln von multinationalen Konzernen in der globalisierten Wirtschaft wichtig, besonders für Rohstoffindustrie und Produktion in Entwicklungs- und Schwellenländern (in der „Lieferkette“) mit wenig ausgebildeten Umwelt- und Sozialstandards bzw. rechtsstaatlichen Strukturen. Verstöße gegen die Menschenrechte sind vielfach dokumentiert und auch immer wieder Gegenstand von Berichten in den Medien.

Hier sei noch einmal auf die vielen Beispiele von Menschenrechtsverletzungen bzw. Verletzungen internationaler sozialer Standards verwiesen, etwa bei der Produktion von Palmöl, Baumwolle, Kautschuk, Mobiltelefonen und Leder oder zur Kinderarbeit in der Shrimps- oder Textilindustrie sowie bei der Herstellung von Natursteinen in Pakistan und Indien etc.⁴⁸⁷ Besonders deutlich wurden die Menschenrechtsverletzungen in der Textilindustrie von Bangladesch, wo es Tausende Tote und Verletzte durch Feuer und Einsturz von Gebäuden gab (s. o. 2.2.1.4).⁴⁸⁸ Außerdem sei an die Menschenrechtsverletzungen bei der Produktion von Kobalt, Coltan, Wolfram oder anderen Edelmetallen bzw. seltenen Erden im Kongo oder in Südamerika sowie bei der Erdölförderung im Niger-Delta erinnert, an die Kohleförderung in Kolumbien oder Pestizidvergiftungen bei der Kinderarbeit auf Baumwollfeldern in Usbekistan. Fast ein Drittel der Vorwürfe von Menschenrechtsverletzungen in der globalen Wirtschaft betreffen den extraktiven Sektor. Es kommt auch immer wieder zu Angriffen, sogar Tötungen von Gewerkschafter/innen und Menschenrechtler/innen (Heydenreich u. a. 2014a: 5 f.). Zudem sei noch einmal auf die Skandale verwiesen, die schon oben in 2.2 oder 2.3 bei der Behandlung der Bemühungen um Einführung und Durchsetzung internationaler Sozialstandards Thema waren. Zwar wurden sie dort nicht als Menschenrechtsverletzungen thematisiert, aber Verstöße gegen Sozialstandards, wie sie in CSR-Kodexen enthalten sind (siehe 2.3.1) können auch Verstöße gegen Menschenrechte sein und viele der Bemühungen

487 Siehe z. B. die Dokumentationen und Analysen des Bonner Instituts „Südwind“ oder der Clean Clothes Campaign. Die einzelnen Studien sind abrufbar unter www.suedwind-institut.de oder <http://sauberekleidung.de/> bzw. www.cleanclothes.org.

488 Siehe die Studie von Südwind (Ferschield): Vom fehlenden Nutzen der Freiwilligkeit, Dez. 2015, S. 15 abrufbar unter [http://www.suedwind-institut.de/aktuelles-hauptspalte-details/datum/2015/12/07/powerpoint-praesentation-vom-fehlenden-nutzen-der-freiwilligkeit/?tx_ttnews\[backPid\]=3&cHash=6c9fc2d579672b53dbc1e0fb97523543](http://www.suedwind-institut.de/aktuelles-hauptspalte-details/datum/2015/12/07/powerpoint-praesentation-vom-fehlenden-nutzen-der-freiwilligkeit/?tx_ttnews[backPid]=3&cHash=6c9fc2d579672b53dbc1e0fb97523543) (Abruf 8.2.2016).

um nachhaltige Entwicklungen im Sozial- und Wirtschaftsbereich sind auch solche um die Durchsetzung von Menschenrechten.

Multinationale Konzerne sind durch diese UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte heute explizit aufgefordert, für Einhaltung der Menschenrechte, auch vor allem in der Lieferkette, zu sorgen und eine eigene Menschenrechtspolitik zu entwickeln, über die Situation in ihren Betrieben zu berichten und einen Beschwerdemechanismen für Betroffene einzurichten. Aber diese Leitprinzipien sagen nur, was Unternehmen tun „sollten“ (z. B. Wiedergutmachung leisten), sehen aber keine Sanktionen bei Verstößen gegen ihre Verpflichtungen vor.⁴⁸⁹ Ihre unternehmerische Beteiligung an der Umsetzung von Menschenrechten hängt damit wie bisher vor allem davon ab, ob sie sich u. a. aus Imagegründen für sie einsetzen wollen. Die Staaten sollen zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien sog. Nationale Aktionspläne aus freiwilligen und gesetzlichen Maßnahmen zu „mensenrechtlicher Sorgfalt“ und zum Thema „Wirtschaft und Menschenrechte“ in Konsultation mit Verbänden, Wirtschaft und Zivilgesellschaft entwickeln und in nationalem Recht verankern. Dieser Prozess läuft zur Zeit, auch in Deutschland.

In den UN ist außerdem 2014 ein Prozess gestartet worden, der die Verbindlichkeit der Regeln für transnationale Unternehmen (insbesondere der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte) besser sichern soll. Am 26. Juni 2014 hat der Menschenrechtsrat dazu eine zwischenstaatliche Arbeitsgruppe eingesetzt. Die entsprechende Resolution wurde insbesondere von einer Koalition von Staaten des globalen Südens vorangetrieben, unterstützt von mehr als 600 NGOs.⁴⁹⁰

489 Zu Details siehe die *Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte* insbes. Teil II. und III. So heißt es einleitend zu Teil II (Nr 11.): „Wirtschaftsunternehmen sollten die Menschenrechte achten.“. Und in Nr. 22 wird ausgeführt: „Stellen Wirtschaftsunternehmen fest, dass sie nachteilige Auswirkungen verursacht oder dazu beigetragen haben, sollten sie durch rechtmäßige Verfahren für Wiedergutmachung sorgen oder dabei kooperieren.“ (Hrsg.) der deutschen Version: Geschäftsstelle Deutsches Global Compact Netzwerk (DGCN) und Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Berlin 2013).

490 Siehe das Dokument des Human Rights Council: UN General Assembly, A/HRC/26/L.22/Rev.1, 25 June 2014, Nr. 1.

2.5.2.2 OECD-Leitlinien für die Erfüllung der Sorgfaltspflichten zur Förderung verantwortungsvoller Lieferketten für Mineralien aus Konflikt- und Hochrisikogebieten⁴⁹¹

Das Ziel dieser *OECD-Leitlinien* ist ebenfalls die Einhaltung der Menschenrechte durch Unternehmen, und zwar in einem besonders problematischen und konfliktreichen Bereich, nämlich bei der Beschaffung von Mineralien in der Lieferkette. Die Europäische Kommission hat vor dem Hintergrund der OECD-Leitlinie 2014 eine Verordnung zur „*Schaffung eines Unionssystems zur Selbstzertifizierung der Sorgfaltspflicht in der Lieferkette durch verantwortungsvolle Importeure von Zinn, Tantal, Wolfram, deren Erzen und Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten*“ vorgeschlagen, der auf der OECD-Leitlinie basiert. Sie reagiert damit, ebenso wie die OECD, auf brutale Konflikte und Menschenrechtsverletzungen besonders in der extraktiven Industrie und ihrem Umfeld. Denn die finden dort nicht nur bei der Produktion statt, sondern in Ländern wie Kolumbien, Burma, der Zentralafrikanischen Republik oder der Demokratischen Republik Kongo werden mit dem internationalen Rohstoffhandel (mit Mineralien, Edelsteinen oder anderen Rohstoffe), an dem auch Firmen aus OECD-Ländern und der EU beteiligt sind, auch illegale bewaffnete Gruppierungen finanziert, die sich schwerster Menschenrechtsverbrechen schuldig machen. OECD-Leitlinie und EU-Vorschlag sehen eine *freiwillige* Selbstverpflichtung vor, denn die Industrie wehrt sich auch hier gegen verbindliche nationale und europäische Regelungen zu Sorgfaltspflichten entlang ihrer Lieferketten, so die deutschen Industrieverbände (wie BDI oder BDA).⁴⁹² Rat und EU-Parlament verlangen eher verbindliche Standards. Die einzelnen EU-Mitgliedsstaaten erarbeiten nun ihre Position dazu. In Abstufungen sind sie wohl in der Mehrheit für freiwillige Selbstverpflichtungen, Schweden und Deutschland für mehr Verbindlichkeit.

Ein weiteres menschenrechtsrelevantes internationales Abkommen ist z. B. das *globale Waffenhandelsabkommen* von 2013, das Waffenexporte dann für

491 *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas* und entsprechende *EU-Konfliktmineralien-Verordnung*.

492 Siehe Anil Shah 2015: 3: Verantwortung entlang der Lieferkette im Rohstoffsektor (AK Rohstoffe Koordinierungsbüro c/o PowerShift e.V.) (<http://alternative-rohstoffwoche.de/verantwortung-entlang-der-lieferkette-im-rohstoffsektor>, Abruf am 27.3.2016) mit Verweis auf Wachter, Matthias (2015): Transparenz und Offenlegungspflichten im Rohstoffsektor, Anhörung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung am 22. April 2015 in Berlin; Stellungnahme des BDI unter: http://www.bundestag.de/blob/370022/c4dad1749f67ddc0363efe19172608bb/201c_stellungnahme-wachter-data.pdf (Abruf 22.2.2017).

problematisch erklärt, wenn Lieferungen für Krisenregionen geplant sind oder an Regierungen, die sich nicht an die Menschenrechte halten.

2.5.3 Wirksamkeit der Menschenrechte

Der Menschenrechtsschutz – und die damit verbundenen Bemühungen um nachhaltige Entwicklung, Sozialschutz etc. – leidet wie das Völkerrecht insgesamt an relativ geringer Durchsetzungskraft. Die Menschenrechtskonventionen der UN sind nicht völlig wirkungslos, aber faktisch nur begrenzt wirksam. Sie können zwar rechtlich bindend sein, wenn sie verabschiedet und von Nationalstaaten ratifiziert sind, aber da es keinen globalen Menschenrechtsgerichtshof und keine Zwangsmittel zur Durchsetzung von Menschenrechten (keine entsprechende internationale Vollstreckungsgewalt und -möglichkeit⁴⁹³) gibt, nicht einmal von Maßnahmen des Menschenrechtsausschusses, ist ihre Durchsetzung vom Verhalten der Staaten abhängig. Die Staaten sind zwar verpflichtet, die ratifizierten UN-Menschenrechtskonventionen einzuhalten und zur Kontrolle ihrer Umsetzung sind entsprechende Umsetzungsorgane eingerichtet worden, so z. B. der Menschenrechtsausschuss für den Zivilpakt und der Sozialausschuss für den Sozialpakt, aber die Entscheidungen der Menschenrechtsorgane benötigen letztlich die Umsetzung durch die Nationalstaaten.⁴⁹⁴ Der Aufbau wirksamer völkerrechtlicher Institutionen und Verfahren steht erst am Anfang (siehe den Exkurs zur Internationalen Gerichtsbarkeit unter 2.5.5).

493 Zwangsmaßnahmen können nach der UN-Charta nur durch Beschluss des UN-Sicherheitsrates (nach Art. 39 ff. der UNO-Charta) und nur gegen Staaten verhängt werden, die den Weltfrieden und die internationale Sicherheit bedrohen (Krennerich 2009: 52). Der Bereich des *Ius cogens*, des zwingenden und von der Zustimmung der Staaten unabhängigen Völkerrechts, ist zwar vergrößert worden (FischerLescano 2010: 21), aber immer noch recht klein. Zum *Ius cogens* gehört u. a. das Verbot von internationaler Aggression, genozidartigen Handlungen und Apartheid, das in den letzten Jahrzehnten verstärkt von den UN mit Sanktionen durchgesetzt wurde. Das gilt auch für bestimmte umfangreiche und schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen, wie im Kosovo und Osttimor.

494 In Deutschland hat das Bundesverfassungsgericht z. B. in einer Entscheidung aus dem Jahr 2012 (BVerfG Aktenzeichen 1 BvL 10/10 und 1 BvL 2/11 zum Asylbewerberleistungsgesetz) seine Entscheidung zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums auch für Asylbewerber u. a. mit Verweis auf den UN Sozialpakt (Menschenrecht auf Soziale Sicherheit und auf Teilnahme am kulturellen Leben) begründet.

Die Durchsetzung der Menschenrechte ist daher – obwohl inzwischen 192 Länder die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte ratifiziert haben – vor allem in Entwicklungs- und Schwellenländern noch relativ gering entwickelt.⁴⁹⁵ In den modernen westlichen Industriegesellschaften steht es um die Durchsetzung deutlich besser (in der EU gibt es obendrein einen eigenen Menschenrechtsgerichtshof, den EuGHMR, dessen Urteile verbindlich sind, dazu Davy 2010: 6), vor allem bei der Einhaltung des Zivilpakts, aber auch des Sozialpakts.⁴⁹⁶

Das *Berichtswesen* (Staatenberichte zur Einhaltung menschenrechtlicher Standards in den Nationalstaaten, s.o.) ist das zentrale Instrument zur Überprüfung, ob die Menschenrechte eingehalten werden, denn die Staaten müssen diese Berichte periodisch vorlegen und unterliegen so einer kontinuierlichen Überwachung, woraus sich Anreize zur Verbesserung der Umsetzung ergeben können. Aber es ist auch nur begrenzt erfolgreich, denn die Berichte werden zwar von einem international und hochkarätig besetzten Expertengremium überprüft und kommentiert sowie mit den jeweiligen Vertretern nationaler Regierungen erörtert. Aber die in ihnen enthaltenen Empfehlungen sind nicht rechtsverbindlich, ihre Umsetzung ist Ermessenssache dieser Regierungen. Das Verfahren ist außerdem recht schwerfällig. Die Berichte können zwar für gewisse Transparenz über die Menschenrechtssituation sorgen und vor ihrem Hintergrund könnte durch andere Länder, die Staatengemeinschaft oder die Öffentlichkeit im eigenen Land ein gewisser politischer, evt. auch wirtschaftlicher Druck zu ihrer Einhaltung aufgebaut werden. Es könnten sich insofern durch „*blaming and shaming*“ positive Effekte einstellen. Aber die bisherige Erfahrung und der Blick auf viele Länder, in denen es um die Beachtung der Menschenrechte schlecht bestellt ist, zeigt, dass dies häufig nicht der Fall ist.

Das Instrument der *Staatenbeschwerde* wird kaum genutzt (vgl. 2.5.1.2). Denn die Bereitschaft von Staaten, eine Beschwerde gegen einen anderen Staat zu erheben, ist gering. „Kein Staat wagt es, eine Beschwerde gegen einen anderen Staat einzulegen, weil man sich selbst einer solchen Beschwerde auch nicht

495 China bemüht sich – nach Aussagen der chinesischen Politik – zunächst vor allem um Realisierung des Sozialpakts. Indien legt faktisch – so scheint es – einen gewissen Schwerpunkt auf Bemühungen um den Zivilpakt. In vielen Staaten Afrikas ist es um die Realisierung beider Pakte schlecht bestellt. In manchen Staaten Lateinamerikas, des mittleren Ostens oder Zentralasiens ist die Verwirklichung der Menschenrechte kein ausdrückliches Ziel der Politik und viele Bewohner profitieren faktisch nicht von ihrer Existenz.

496 Die USA haben – wie schon oben erwähnt – den Zivilpakt unterzeichnet, aber nicht den Sozialpakt. Daraus kann aber nicht gefolgert werden, dass sie sich gar nicht um die Berücksichtigung der dort niedergelegten Rechte bemühen.

aussetzen will. Dann wäre man ja an den internationalen Pranger gestellt....“ (Däubler-Gmelin 2009: 221).

Die *Individualbeschwerden*, die in der Regel nicht bei Gerichten sondern den oben dargestellten Menschenrechtsgremien eingelegt werden, haben gewisse Wirkungen, weil die Vertragsstaaten dadurch zur Stellungnahme aufgefordert sind⁴⁹⁷ und weil die von den Menschenrechtsgremien empfohlenen Maßnahmen oder Entscheidungen durch die nationalen Parlamente, durch Medien und NGOs aufgegriffen und publik gemacht werden können (Däubler-Gmelin 2009: 221 ff.). Blaming and shaming kommt also auch hier – wie beim Berichtswesen – Bedeutung zu. Die nationalstaatliche Umsetzung von Menschenrechtsentscheidungen ist bei Entwicklungsländern sehr oft von wirtschaftlichem und politischem Druck anderer Staaten sowie von (meist finanziellen) Anreizen, wie Wirtschaftshilfen, abhängig. Bekannte Druckmittel sind auch das Einfrieren von Konten von Staaten oder Reisebeschränkungen für Regierungsmitglieder sowie Waffen- und Handelsembargos (Krennerich 2009: 51 ff.). Auch international gängige Vorstellungen von Recht, eine Internalisierung menschenrechtlicher Standards und eine Art „*Menschenrechtskultur*“ bei wichtigen Akteuren können die Wirksamkeit von Menschenrechtsnormen fördern.

Gelegentlich wird die Bedeutung der Individualbeschwerde im Vergleich mit den Staatenberichten geringer eingeschätzt. Aber das Berichtswesen ist ein schwerfälliger Prozess und die Staatenberichte geben nur über allgemeine Entwicklungen in den einzelnen Ländern und nicht über konkrete Menschenrechtsverletzungen Auskunft. Außerdem sind die Länder häufig mit ihren Berichten in Verzug und üben wenig Selbstkritik. Die Individualbeschwerde wendet sich demgegenüber gegen konkrete Menschenrechtsverletzungen. Die gerichtsähnlichen Entscheidungen („Auffassungen“ oder „views“ der Ausschüsse) beinhalten eine konkretere und deutlichere Bewertung des Falles, als etwa allgemeine Empfehlungen zur Menschenrechtssituation im Staatenbericht. Bislang ist allerdings unklar, welche Rechtswirkungen diese „Auffassungen“ haben, ob der betroffene Staat – über die Befassung mit ihnen und eine schriftliche Antwort hinaus – dem in seinen Rechten Verletzten jetzt im Hinblick auf die Verletzung auch Abhilfe leisten muss.

Die Frage der Reichweite und rechtlichen Wirksamkeit der „Auffassungen“ des Ausschusses – also die Frage, ob betroffene Staaten durch sie verpflichtet werden, dem Opfer bei Ver-

497 Die Rechte des Zivil- bzw. Individualpakts verpflichten die Vertragsstaaten, diese Rechte zu gewährleisten. Staaten verpflichten sich danach, „die erforderlichen Schritte zu unternehmen, um die gesetzgeberischen und sonstigen Vorkehrungen zu treffen, die notwendig sind, um den in diesem Pakt anerkannten Rechten Wirksamkeit zu verleihen ...“ (Zivilpakt, Art. 2 Abs 2).

letzung seiner Menschenrechte Abhilfe zu leisten – wird in der Literatur nicht einheitlich gesehen, aber nach überwiegender Ansicht sind die „Auffassungen“ nicht unmittelbar völkerrechtlich verbindlich (Schäfer 2007: 20). Zwar werden die „Auffassungen“ häufig als Sachentscheidungen, das Verfahren als „quasi judicial“ und die Gesamtheit der „Auffassungen“ als „Rechtsprechung“, bezeichnet, aber im Fakultativprotokoll finden sich diese Begriffe nicht und es finden sich dort auch keine Aussagen zur Rechtsverbindlichkeit der „Auffassungen“ bzw. zu ihrer Umsetzung und Kontrolle (Schäfer 2007: 19 sowie Davy 2010: 5). Man könnte den „Auffassungen“ daher mittelbare Wirkung zusprechen, weil sich das aus der Logik der Menschenrechtsvorschriften und der Verfahren (z. B. der Fakultativprotokolle) zur Feststellung evt. Verletzungen ergibt.

Die Staaten wären eigentlich verpflichtet, die „Auffassungen“ umzusetzen, diese entwickeln aber (nach überwiegender Ansicht) keine unmittelbar wirkende Verpflichtung (führen also nicht zur Aufhebung entgegenstehender staatlicher Maßnahmen, Urteile oder Gesetze) und ersetzen wirksame Verfahren zu ihrer Umsetzung nicht. In der Praxis werden sie auch nur begrenzt befolgt (Schäfer 2007: 22 mit Quellen).

Die vorhandenen Zulässigkeitsvoraussetzungen bedingen, dass mit dem Instrument der Individualbeschwerde restriktiv umgegangen wird und hohe Schwellen für sie errichtet werden. Ihre Wirksamkeit ist begrenzt, weil die Entscheidungen der Ausschüsse nicht den Charakter wirklich rechtsverbindlicher Urteile haben. Aber das ist ein generelles Problem des Völkerrechts⁴⁹⁸ und muss die Individualbeschwerde nicht völlig unwirksam machen. Zwar sind die entspr. Verfahren vertraulich (Gareis 2008: 18), sodass keine direkten Effekte von „naming and shaming“ zu erwarten sind. Aber da die „Auffassungen“ des Menschenrechtsausschusses in seinen Jahresberichten veröffentlicht werden, ergibt sich doch eine gewisse Öffentlichkeitswirkung. Außerdem können die von NGOs erstellten zusätzlichen „Schattenberichte“ die Aufmerksamkeit auf konkrete Menschenrechtsverletzungen und – bei Häufungen gleichartiger Fälle – auf bestimmte staatliche Praktiken lenken. Ähnliches gilt für den Sozialausschuss. Insgesamt trägt die Individualbeschwerde daher zu einer gewissen Festigung der Bedeutung der Menschenrechte bei. Dies würde noch verstärkt, wenn das Völkerrecht weniger als bisher als Recht zwischen Staaten verstanden würde, sondern konsequenter auch die einzelnen Individuen selbst Träger entsprechender Rechte wären. Das gilt auch, wenn die Menschheit als Ganzes als Subjekt des Völkerrechts gesehen würde (siehe dazu die Diskussion in 3.1.1 zur Weiterentwicklung wirksameren Völkerrechts).

498 Auch für verbindlich erklärte Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte werden von Staaten nicht unbedingt gleich umgesetzt, wie eine Studie zeigte. Danach dauerte es in der Regel viele Jahre, bis die Fälle für abgeschlossen erklärt wurden. In über 50 % der Fälle waren z. B. Urteile, die 2003 ergangen waren, bis 2009 noch nicht abgeschlossen (Davy 2010: 8 ff.).

Nach einer (oben schon erwähnten) Untersuchung ergaben sich bislang nur in rund 30 % der Fälle einigermaßen befriedigende Resultate (Fritzsche 2004: 72). Falls Staaten die vom Ausschuss empfohlenen Maßnahmen nicht umsetzen, kann das letztlich zu „naming and shaming“ und entsprechenden Konsequenzen führen. Letztlich ist es – besonders in nicht-europäischen Ländern, für die es keinen Menschenrechtsgerichtshof gibt – vor allem die Sorge der Staaten und ihrer Regierungen um ihre Reputation und auch eine gewisse Lernfähigkeit im Hinblick auf die Bedeutung von Menschenrechten für ihre Legitimation sowie für den innenpolitischen Frieden, die Menschenrechten eine (begrenzte) Wirksamkeit verleihen kann.

Die verschiedenen Menschenrechtsabkommen sind bislang nicht gleichermaßen wirksam: Die Rechte des Zivilpakts und der anderen Menschenrechts-Konventionen, für die es schon länger die Individualbeschwerde gibt, ließen sich bisher eher geltend machen, als die des Sozialpakts, für die lange keine Individualbeschwerde eingelegt werden konnte, die außerdem unter dem Ressourcenvorbehalt stehen und daher auch als „Stiefkinder“ des internationalen Menschenrechtsschutzes bezeichnet wurden (Krennerich 2009: 55).⁴⁹⁹ Da Individualbeschwerden erst nach Ausschöpfung des nationalen Rechtswegs zulässig sind, wird es zunächst auch nur wenige mit Bezug auf den Sozialpakt geben. Die tatsächliche Entwicklung muss insofern noch abgewartet werden.

Die *UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte* von 2011 sollen mit ihren Verpflichtungen „to protect, respect and remedy“ zwar die Umsetzung der Menschenrechte in Unternehmen, vor allem in multinationalen Konzernen und in der *Lieferkette* sichern. Aber da sie nur die Staaten unmittelbar völkerrechtlich verpflichten, den Unternehmen lediglich eine „Verantwortung“ zur Achtung der Menschenrechte zuweisen und weniger in die Pflicht nehmen, als Staaten, und es noch an Maßnahmen zur Umsetzung und Kontrolle fehlt, sind in der „Lieferkette“ weiterhin zahlreiche und oft massive Verstöße gegen die Menschenrechte (und entsprechende Sozialstandards) zu verzeichnen (siehe die Beispiele oben in 2.5.2.2). Die Staaten sind zwar zur Umsetzung verpflichtet, aber hier geschieht noch wenig. Viele NGOs haben sich in der Vergangenheit sehr kritisch über die „Praxis“ dieser neuen Leitlinien geäußert. Eine sehr gemischte Bilanz zum Thema Unternehmen und Menschenrechte legen Heydenreich/Paasch/Kusch vor. Sie verzeichnen eine

499 Die Bedeutung des Zivilpakts lässt sich beispielhaft daran ablesen, dass zwischen 1977 und 2007 vor dem Menschenrechtsausschuss 1578 solcher Individual-Beschwerden gegen 81 Vertragsstaaten eingelegt wurden. Bis 2007 waren davon 479 für unzulässig erklärt worden, 240 wurden eingestellt, 247 waren noch anhängig und 595 waren durch Entscheidung in der Sache beendet, wobei in 473 Fällen eine Paktverletzung festgestellt wurde (Schäfer 2007: 18). Staatenbeschwerden gab es keine (a. a. O.: 7).

schleppende Umsetzung, aber gleichwohl enthalten sie „ein nicht zu unterschätzendes Veränderungspotential“ (Heydenreich u. a. 2014: 29).

Die zögerliche Umsetzung der Leitlinien zeigt, dass freiwillige Selbstverpflichtungen allein nicht ausreichen. Dies gilt auch für die „OECD-Leitlinien für die Erfüllung der Sorgfaltspflichten zur Förderung verantwortungsvoller Lieferketten für Mineralien aus Konflikt- und Hochrisikogebieten“ sowie den Verordnungsentwurf der Europäischen Kommission. Die EU-Kommission stellte vor dem Hintergrund 2013 fest, dass laut einer Untersuchung sich nur 4 % von 330 Unternehmen nach diesen (freiwilligen) Leitprinzipien richten und in einem öffentlichen Bericht darlegen, wie sie in ihren Lieferketten das Risiko der Finanzierung von Konflikten oder Menschenrechtsverletzungen erkennen und ihm begegnen.⁵⁰⁰ Die meisten DAX-30-Unternehmen haben mit der Umsetzung ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten erst begonnen, noch keine eigene Grundsatzerklärung zu Menschenrechten veröffentlicht und selbst die bestehenden weisen noch Lücken auf (Heydenreich u. a. 2014: 3). Eine NGO-Studie hat 2013 gezeigt, dass über 80 Prozent der 186 befragten europäischen Unternehmen keine Informationen über die Kontrollen veröffentlichen, die sie durchführen, um sicherzustellen, dass ihre Lieferketten keine Konflikte oder Menschenrechtsverletzungen finanzieren.⁵⁰¹

Blaming and shaming in der Öffentlichkeit ist deshalb immer wieder ein notwendiges Mittel, um die multinationalen Konzerne zu mehr Achtung der Menschenrechte anzuhalten. Einige Unternehmen haben inzwischen daher auch die Beschwerdemöglichkeiten verbessert (zu Details und Beispielfällen siehe Heydenreich u. a. 2014: 87 ff.). Trotz aller Mängel werden diese UN-Leitprinzipien aber als ein erster Baustein zu einem umfassenderen Schutz der Menschenrechte in der Wirtschaft angesehen. Insgesamt kann man feststellen, dass auf Freiwilligkeit beruhende Leitlinien nicht sicherstellen, dass Unternehmen ihre Lieferketten im Einklang mit den bestehenden UN -Leitlinien kontrollieren. Entsprechendes

500 Europäische Kommission, „Assessment of due diligence compliance cost, benefit and related effects on selected operators in relation to the responsible sourcing of selected minerals“, Seite 61. (nach: Arbeitskreis Rohstoffe, a. a. O. (2014): 7). Siehe auch Reckordt, Michael (2015): Statement zur Öffentlichen Anhörung am 22. April 2015, „Unternehmensverantwortung – Freiwilligkeit oder Verbindlichkeit?“, online abrufbar unter: www.bundestag.de/blob/370082/a8229a57bfce88b9634233148431571d/201d_stellungnahme-reckordt-data.pdf (Abruf 18.3.2017).

501 SOMO, „Conflict due diligence by European companies“, November 2013, <http://somo.nl/news-en/sourcing-of-minerals-could-link-eu-companies-to-violent-conflict>. (zitiert nach Arbeitskreis Rohstoffe (2014): Für eine wirksame EU-Gesetzgebung zu Konfliktrohstoffen: 7, abrufbar unter <http://power-shift.de/?p=5012>, Abruf 27.3.2016).

gilt auch für die EU-Konfliktmineralien-Verordnung (zur Sorgfaltspflicht in der Lieferkette mineralischer Rohstoffe aus Konfliktgebieten).⁵⁰²

2.5.4 Die Bedeutung der Menschenrechte für eine global nachhaltige Entwicklung

Da man nur mit einer sehr stockenden Verbesserung der Umsetzung der Menschenrechte rechnen kann, stellen sich auch die damit verbundenen verbesserten Chancen für nachhaltige Entwicklung nur sehr verhalten ein. Soweit Rechte des *Zivilpakts*, also vor allem Persönlichkeits- und Freiheitsrechte, einen Bezug zum Themenkreis nachhaltiger Entwicklungen haben (u. a. zum Problemkreis Menschenwürde und Sicherung von Grundbedürfnissen, die angemessen, langfristig gesichert und an intergenerationaler Gerechtigkeit orientiert sein sollen), entscheiden die konkreten Umstände darüber, ob und wie weit die Menschenrechte diese Belange fördern. Der Bezug zu Interessen zukünftiger Generationen wird dabei manchmal nicht gleich zu erkennen sein, weil es sich um Verfahren über individuelle Rechte handelt. Aber weil der Mensch und seine Würde, wie oben dargelegt, Schutzziel sowohl der Menschenrechte als auch der Bemühungen um nachhaltige Entwicklung sind, fördert der Schutz der Rechte aus dem Zivilpakt auch diese.

Das gilt noch deutlicher für die Rechte aus dem *Sozialpakt*. Aber gerade ihre Umsetzung ist zur Zeit noch schwach entwickelt, vor allem weil Normen, die ihrer Umsetzung dienen sollen (wie die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte oder die entsprechenden OECD-Leitlinien) nur auf Freiwilligkeit setzen, die Individualbeschwerde zum Sozialpakt obendrein unter einem „Ressourcenvorbehalt“ steht und auch erst nach Ausschöpfung nationaler Instanzen zulässig ist. Außerdem steht sie noch nicht lange zur Verfügung, es gibt noch nicht viele Erfahrungen mit ihr. Sollte die Individualbeschwerde zum Sozialpakt einmal in größerem Maße genutzt werden können, so könnten sich daraus auch wichtige Effekte für sozial nachhaltige Entwicklungen ergeben. Schon allein die Existenz des Zusatzprotokolls zum Sozialpakt war – ohne dass es ausreichend ratifiziert worden war und Geltung beanspruchen konnte – vor 2013 Auslöser für eine Klagewelle und Urteile von Obersten Gerichten in Indien, Südafrika, Kolumbien etc. zum

502 Zum Stand der Zertifizierung siehe Gudrun Franken von der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe, Arbeitsbereich Bergbau und Nachhaltigkeit, „Sorgfaltspflicht in der Lieferkette mineralischer Rohstoffe aus Konfliktgebieten“, Vortrag vom Febr. 2016, siehe http://www.bgr.bund.de/DE/Themen/Min_rohstoffe/Downloads/vortrag_sorgfaltspflicht_lieferkette_2016.html, Abruf am 27.7.2016.

Recht auf Nahrung, Wasser und Wohnen, mit denen die Regierungen gezwungen werden sollten, den Bedarf an diesen Gütern zu decken.

Aber soweit und solange es – auch im Hinblick auf die anderen Menschenrechtskonventionen – keinen wirklich wirksamen rechtlich ausgestalteten Schutz von Menschenrechten gibt (durch verbindliches Recht, Zuständigkeit eines Menschenrechtsgerichtshofs und Sicherstellung der Umsetzung seiner Entscheidungen) ist ihre Bedeutung auch für den Problemkreis nachhaltiger Entwicklung weitgehend auf Prozesse von „naming and shaming“ begrenzt. Besonders schwierig ist die Durchsetzung der Menschenrechte der 3. Generation (auf saubere Umwelt oder Entwicklung). Bei ihnen ist ein Bezug zum Themenkreis „Nachhaltige Entwicklung“ unmittelbar erkennbar, aber diese Rechte sind noch nicht allgemein als Menschenrechte akzeptiert. Allerdings hat der IStGH in den Haag im Sept. 2016 angekündigt, in Zukunft auch „die Zerstörung der Umwelt, die illegale Ausbeutung von Rohstoffen oder rechtswidrige Landnahme“ verfolgen zu wollen (Verlautbarung des IStGH laut SZ vom 17./18. Sept. 2016⁵⁰³).

2.5.5 Exkurs: Internationale Gerichtsbarkeit für Menschenrechte

Im Folgenden sollen – beispielhaft für den Bereich internationaler Gerichtshöfe – der IGH, der IStGH und der EUGHR in ihrer Funktion kurz vorgestellt werden. Nach ihrem Muster könnten irgendwann auch Gerichtshöfe entstehen, vor denen Verfahren wegen Verletzung internationaler Umwelt- und Sozialstandards geführt werden könnten.

Bei Verletzungen von Menschenrechten wäre es nach rechtsstaatlichem Modell Aufgabe der Justiz, dies in ihren Entscheidungen festzustellen und Maßnahmen zu ihrer Ahndung festzulegen. Exekutivorgane müssten dann diese Entscheidungen umsetzen. Soweit es in diesen Urteilen auch um Fragen nachhaltiger Entwicklung geht, würden auch diese Aspekte berücksichtigt. Doch es gibt keinen internationalen Menschenrechtsgerichtshof, der für Menschenrechtsverletzungen generell zuständig wäre. Aber es gibt bereits internationale Gerichtshöfe, vor denen u. U. – wenn auch selten – auch Fragen erörtert werden können, die einen Bezug zum Problemkreis nachhaltiger Entwicklung haben, allen voran den Internationalen Gerichtshof (IGH) der UN.⁵⁰⁴ Für strafrechtlich relevante schwerste Verletzungen

503 Siehe auch <http://unternehmen-heute.de/news.php?newsid=382311>, Abruf am 21.9.2016.

504 Weitere internationale Gerichtshöfe sind z. B. das „International Tribunal For The Law Of The Sea“ (ITLOS), der „Inter-American Court Of Human Rights“ (IACHR),

der Menschenrechte ist inzwischen der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) eingerichtet worden.⁵⁰⁵ Und für Menschenrechtsverletzungen in Europa gibt es den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR oder EuGHMR). Die Entscheidungen dieser unabhängigen Gerichte werden in juristischen Verfahren gefällt, die sich dabei auf vorhandene Normen, allgemeine Rechtsregeln, Präzedenzfälle und juristische Argumentation stützen. Ihre Wirksamkeit ist von der Sanktionsmacht abhängig, die für die Verfahren zur Verfügung steht.⁵⁰⁶

Neben den Internationalen Gerichtshöfen existieren auch Organisationen zur Unterstützung nationaler Einrichtungen bei der Durchsetzung von Recht, so die UN-Kommission gegen Strafflosigkeit in Guatemala (CICIG), die aufgrund einer Vereinbarung zwischen den UN und dem Staat Guatemala die Unterstützung Guatemalas (besonders seines Generalstaatsanwalts) bei der Verfolgung illegaler Sicherheitskräfte und krimineller Geheimorganisationen, welche die Menschenrechte in Guatemala verletzen, zum Ziel hat (siehe www.cicig.org).

Internationaler Gerichtshof (IGH)

Der internationale Gerichtshof IGH (International Court of Justice, ICJ) ist das Hauptrechtsprechungsorgan der UN. Seine Tätigkeit (Zuständigkeit und Funktionsweise) sind in der UN-Charta und im IGH-Statut geregelt.⁵⁰⁷ Er kann von allen Signatarstaaten angerufen werden, wenn und soweit die beteiligten Staaten die Zuständigkeit anerkennen. Die Durchsetzung seiner Entscheidungen hängt vom Sicherheitsrat der UN ab (Art. 94 Abs. 2 der Charta der Vereinten Nationen). Seine Tätigkeit soll an einigen Beispielsfällen erläutert werden:

der „Central American Court of Justice“ (CCJ), der „African Union Court of Human and Peoples' Rights“ (ACHPR). Zu Details vgl. die Informationen des „Project on International Courts and Tribunals“ unter www.pict-pcti.org (Abruf 18.3.2017).

505 Der IStGH soll Völkerrechtsverbrechen (Völkermord, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Verbrechen der Aggression) ahnden.

506 Besonders groß ist die Wirksamkeit von Verfahren vor dem EuGH und beim Europäischen Menschenrechtsgerichtshof. Die Entscheidungen dieser Gerichtshöfe werden von Betroffenen grundsätzlich akzeptiert. Die des Internationalen Gerichtshofs Den Haag (IGH) werden dagegen nur mit Einschränkungen übernommen; denn die meisten der 70 Staaten, die ihn prinzipiell nach Unterzeichnung eines entspr. Protokolls anerkennen, haben dabei zugleich einen Vorbehalt verkündet, der ihnen ermöglicht, sich seiner Zuständigkeit evt. zu entziehen (Zangl und Zürn 2004: 27 mit Verweis auf Paech und Stuby 2001: 569 f.), so auch Deutschland (Oeter 2004: 63).

507 Das IGH-Statut ist abrufbar unter www.icj-cij.org/documents/index.php?p1=4&p2=2&p3=0 (Abruf 18.3.2017).

- Ein Verfahren unter Beteiligung Deutschlands, Dänemarks und der Niederlande (1967–69) widmete sich der Klärung von Schürfrechten im Festlandssockel unter der Nordsee.
- 1971 wurde die Republik Südafrika zur Aufgabe der Besetzung Namibias verurteilt.
- 1999–2004 wurde ein Verfahren um den Kosovo-Konflikt vor dem IGH geführt.
- Ein Verfahren unter Beteiligung Deutschlands und Islands (1972–74) betraf das Fischereiwesen.
- 2008 klagte Deutschland gegen Italien wegen der Verletzung seiner Immunität, weil Deutschland von italienischen Gerichten zu Entschädigungsleistungen wegen NS-Verbrechen verurteilt worden war.

Aspekte nachhaltiger Entwicklung können in solchen Verfahren berührt sein, sie stehen aber nicht im Zentrum und werden in aller Regel auch nicht explizit zum Gegenstand gemacht.

Internationaler Strafgerichtshof (IStGH⁵⁰⁸)

Zur Sanktionierung von Menschenrechtsverletzungen ist von der UNO in den vergangenen Jahrzehnten eine internationale Strafgerichtsbarkeit aufgebaut worden, die inzwischen in die Institutionalisierung eines Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH oder International Criminal Court, ICC in Den Haag) mündete. Der IStGH wird hier berücksichtigt, obwohl er wenig Bezug zum Feld nachhaltiger Entwicklung zu haben scheint, weil er gut zeigt, wie eine internationale Gerichtsbarkeit organisiert sein und funktionieren könnte.

Zunächst waren internationale Gerichte zur Ahndung von Menschenrechtsverletzungen auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien (1993 in Den Haag) und in Ruanda (1994 in Arusha/Tansania) gegründet worden, die durch solche für Osttimor, Sierra Leone und Kambodscha ergänzt wurden (vgl. Opitz 2007: 147 ff.).⁵⁰⁹ 1998 haben 120 Staaten ein Statut zur Einrichtung eines Internationalen

508 Nähere Informationen zur internationalen Strafgerichtsbarkeit bei Hankel und Stuby (Hrsg.) 1995 und Hankel 2008. Als Vorläufer können der 1945 eingerichtete Internationale Militärgerichtshof Nürnberg sowie der 1946 entstandene internationale Gerichtshof in Tokio gegen Hauptkriegsverbrecher des zweiten Weltkriegs bezeichnet werden.

509 Der IStGH ist also nicht identisch mit dem als „UN-Kriegsverbrechertribunal“ bezeichneten Internationalen Strafgericht für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) bzw. dem Internationalen Strafgericht für Ruanda (ICTR) von 1994; letztere sind durch Beschluss des UN-Sicherheitsrats zustande gekommen. Das Jugoslawien-Tribunal (Strafgerichtshof) wurde 1993 als Unterorgan des UN-Sicherheitsrates für Verstöße

Strafgerichtshofs zur Verfolgung von besonders schweren Menschenrechtsverletzungen (Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und Aggression) beschlossen.⁵¹⁰ Nachdem im Jahr 2002 66 Staaten das Abkommen ratifiziert hatten (60 mussten es sein), war der Internationale Strafgerichtshof in Den Haag gegründet und nahm 2003 seine Arbeit auf. Inzwischen haben 97 Staaten das Statut des IstGH ratifiziert. 2004 begann er seine konkreten Tätigkeiten mit Ermittlungen zu Verbrechen in Uganda und der Demokratischen Volksrepublik Kongo. 2006 begann der Prozess gegen Charles Taylor (Expräsident von Liberia), der inzwischen abgeschlossen ist, 2007 wurden vier weitere Verfahren eingeleitet, darunter gegen den kongolesischen Warlord Thomas Lubanga. Seit 2006 steht der einstige Präsident der Elfenbeinküste, Laurent Gbagbo, wegen Massenmords vor dem IstGH. Damit muss sich zum ersten mal ein früherer Staatschef verantworten. Im März 2016 wurden der ehemalige kongolesische Rebellenchef und spätere Vizepräsident der Demokratischen Republik Kongo Jean-Pierre Bemba wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen verurteilt.

Der IstGH kann bei Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und schweren Kriegsverbrechen (sowie Verbrechen der Aggression) von sich aus tätig werden, wenn der von der Untersuchung betroffene Staat nicht selbst tätig werden will oder kann. Das Herkunftsland des Verdächtigen oder der Staat, in dem das vermutete Verbrechen begangen wurde, muss ein Signatarstaat sein. Die Untersuchung kann von der Regierung eines Signatarstaates oder dem UN-Sicherheitsrat in Gang gesetzt werden, nur im letzteren Fall auch ohne Einverständnis des betroffenen Staates.

Dieser Gerichtshof ist eine Internationale Organisation, die mit den UN gemäß einem Kooperationsabkommen zusammenarbeitet, er hat eine eigene Völker-

gegen humanitäres Völkerrecht eingesetzt. Es verhandelte ab 1999 gegen den ehemaligen serbischen Präsidenten Milosevic, der allerdings vor Urteilsverkündung 2006 in der Haft starb) und den bosnisch-serbischen General Mladic. Der ehemalige Präsident der bosnisch-serbischen Republik Radovan Karadzic wurde hier im März 2016 wegen Völkermordes verurteilt. Außerdem existiert ein Sondergericht für Sierra Leone und ein UN-Tribunal zur Aufklärung des Mordes am libanesischen Premierminister Rafik Hariri.

- 510 Die USA und China sowie weitere 5 Staaten lehnten das Statut ab, 20 Staaten enthielten sich der Stimme (Opitz 2007: 149). Im Jahr 2002 erließen die USA den *American Servicemembers' Protection Act*, (Gesetz zum Schutz von Mitarbeitern des amerikanischen öffentlichen Dienstes), das US-Truppen in fremden Ländern der Welt vor strafrechtlicher Verfolgung schützen und in einem rechtsfreien Raum belassen soll. Dies Gesetz wird spöttisch auch Hague Invasion Act genannt, weil es den USA theoretisch erlaubt, US-Bürger mit Gewalt zu befreien, wenn sie in Den Haag vor Gericht gestellt werden sollten.

rechtspersönlichkeit, ist damit der Kontrolle der Nationalstaaten entzogen und verfügt auch über ein eigenes Haushaltsrecht. Aber zugleich ist er im Hinblick auf Satzungsfragen, Personal und Finanzierung von der Versammlung der Signatarstaaten abhängig – diese entscheidet mit 2/3-Mehrheit (Lütz 2005: 116). Die Richter sind unabhängig, weitestgehend auch vom Sicherheitsrat, der Verfahren nicht blockieren, aber bestimmte „Ländersituationen“ an den IstGH überweisen kann, und zwar auch im Hinblick auf solche Länder, die dem Statut von 1998 nicht beigetreten sind. Bei der Durchsetzung der Entscheidungen des IstGH haben nationalstaatliche Strafverfolgungsorgane Vorrang (Opitz 2007: 150 ff.). Der IstGH ist daher noch keine unabhängige dritte Gewalt auf globaler Ebene, sondern Ergebnis aktueller politischer Machtverhältnisse. Er hat keine Polizei/Exekutivorgane, sondern ist auf die Kooperation der Staaten angewiesen, in denen er ermittelt. Das Völkerstrafrecht stellt faktisch auch noch kein überall geltendes „Weltrechtsprinzip“ dar, weil das entsprechende Statut z. B. von den wichtigen Staaten USA, China und Russland noch nicht ratifiziert wurde.⁵¹¹ Seit 2002 sind völkerstrafrechtliche Normen aber in Deutschland durch das „Völkerstrafgesetzbuch“ geltendes Recht (zur Entstehung Deitelhoff 2006).⁵¹²

511 Vgl. Deitelhoff 2002. In den letzten Jahren wird aber in großen Teilen der Welt davon ausgegangen, dass es ein solches im Völkerstrafrecht verankertes allgemeines *Weltrechtsprinzip* gibt, das es ermöglicht, „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“ wie Völkermord, Massaker, Folter, Versklavung, Massenvergewaltigung und Vertreibung auch vor Gerichten anderer Staaten zu verhandeln (durch eine universelle Jurisdiktion). Danach kann nationales Strafrecht bei Straftaten gegen das Völkerstrafrecht auch auf Sachverhalte angewendet werden, die keinen Bezug zum Inland aufweisen, deren Tatort im Ausland liegt und bei denen weder Täter noch Opfer Angehörige des betreffenden Staates sind. Die Diskussion darüber ist 1998 durch den spanischen Untersuchungsrichter Baltazar Garzon in praktisches Handeln umgesetzt worden, indem er ein Verfahren gegen den früheren chilenischen Diktator Pinochet eröffnete. Er brachte Großbritannien dazu, Pinochet in Auslieferungshaft zu nehmen. Die Bush-Regierung drohte wegen dieses Prinzips Belgien, das ein entsprechendes Gesetz zum Weltrechtsprinzip hatte und wo 2003 Klagen gegen George W. Bush, Colin Powell und Dick Cheney eingegangen waren, mit dem Abzug des Nato-Hauptquartiers aus Brüssel, wenn dies Gesetz nicht eingeschränkt würde (was dann geschah).

512 Das *deutsche Völkerstrafgesetzbuch* (VStGB von 2002) soll das deutsche Strafrecht am allgemeinen Völkerstrafrecht und damit auch am dort verankerten *Weltrechtsprinzip* orientieren. Danach kann deutsches Strafrecht für Straftaten gegen das Völkerstrafrecht auch auf Sachverhalte angewendet werden, die keinen Bezug zum Inland aufweisen, deren Tatort im Ausland liegt und bei denen weder Täter noch Opfer Angehörige des betreffenden Staates sind (§ 1 VStGB und § 6 StGB). Auf dieser Grundlage wurde wegen der Folterereignisse im irakischen Gefängnis Abu Ghraib gegen den ehemaligen US-amerikanischen Verteidigungsminister Donald Rumsfeld Anzeige erstattet (u. a. vom Berliner Anwalt Wolfgang Kaleck), aber die Generalbundesanwaltschaft lehnte die

Europäischer Menschenrechtsgerichtshof (EuGHMR)

Der Europäische Menschenrechtsgerichtshof (EuGHMR)⁵¹³ soll über die Einhaltung der Rechte aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)⁵¹⁴ wachen. Diese Konvention wurde 1950 in Rom unterzeichnet und ist seit 1953 in Kraft. Alle Mitglieder des Europarats haben sie unterzeichnet, sich damit der Rechtsprechung des EuGHMR unterworfen und zu ihrer Umsetzung verpflichtet. Seit einer Reform im Jahre 1998 hat der EuGHMR an Einfluss gewonnen und zahlreiche Urteile von Bedeutung für die Rechtsordnung einzelner Staaten erlassen (für Deutschland siehe Höland 2012).⁵¹⁵ Wichtige Fälle betreffen die Meinungsfreiheit, Eigentumsschutz, Schutz des Privatlebens, Sicherungsverwahrung, Folterverbot oder Sorge- und Umgangsrecht.

Als Verfahren vor dem EuGHMR kommen das Individualbeschwerdeverfahren (Art. 34 EMRK), das Staatenbeschwerdeverfahren (Art. 33) und das Gutachtenverfahren (Art. 47) in Betracht. Die beiden letzteren Verfahrensformen haben praktisch nur eine geringe Bedeutung. Der EuGHMR gilt heute als wichtiges Erfolgsmodell für die Justizialisierung von Menschenrechten durch Rechtsprechung und Durchsetzung entsprechender Entscheidungen (Krennerich 2013: 477). Da er keine eigenen Exekutivbefugnisse hat, kann er oft nur eine Entschädigung gegen den betroffenen Staat verhängen (Art. 41 EMRK). Zwar sind die Entscheidungen

Aufnahme eines Ermittlungsverfahrens ab, weil die amerikanische Justiz sich bereit mit diesem Fall beschäftigte (Subsidiaritätsprinzip). Im Jahr 2015 hat das Oberlandesgericht Frankfurt/M. einen Bürgermeister aus Ruanda (Onesphore Rwabukombe), der als Asylbewerber nach Deutschland gekommen war, wegen Mittäterschaft bei einem Massaker 1994 an Tutsis (Beihilfe zum Völkermord) zu lebenslanger Haft verurteilt. Außerdem hat das Oberlandesgerichts Stuttgart 2015 einen ruandischen Staatsangehörigen (Dr. Ignace M.) wegen Rädelsführerschaft in der ausländischen terroristischen Vereinigung „FDLR“ in Tateinheit mit Beihilfe zu vier Kriegsverbrechen zu einer Freiheitsstrafe von 13 Jahren verurteilt. Der 54-jährige ruandische Staatsangehörige Straton M. wurde wegen Rädelsführerschaft in der ausländischen terroristischen Vereinigung „FDLR“ zu einer Freiheitsstrafe von acht Jahren verurteilt (Aktenzeichen Oberlandesgericht Stuttgart Az. 5 – 3 StE 6/10, siehe http://www.olg-stuttgart.de/pb/Lde/Startseite/PRESSE/OLG+Stuttgart+verurteilt+Funktionaere+der+_FDLR_/?LISTPAGE=1178276 (Abruf 18.3.2017).

513 Siehe dazu Karl und Czech (Hrsg.) 2007.

514 Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten von 1950, geändert durch Protokoll Nr. 11 vom 11.5.1994, abgedruckt z. B. in Fritzsche 2004: 309 ff. Siehe auch Frowein und Peukert 2009.

515 Der Gerichtshof wurde 1998 in ein ständiges, ganzjährig tagendes und mit hauptberuflichen Richtern besetztes Gericht umgewandelt. Außerdem wurde in allen Mitgliedsstaaten die Individualbeschwerde eingeführt, deren unmittelbarer Adressat der Gerichtshof ist, der auch als einziges Organ über sie entscheidet.

völkerrechtlich verbindlich, aber das Maß der Verbindlichkeit und die Bedeutung der Menschenrechtskonvention werden in den verschiedenen nationalstaatlichen Rechtsordnungen unterschiedlich gesehen.

Zur möglichen Bedeutung des EuGHMR für den Themenkreis nachhaltiger Entwicklung sei auf die Ausführungen zu Beginn von 2.5.5 verwiesen.

2.5.6 Fazit: Menschenrechte und nachhaltige Entwicklung

Trotz der zahlreichen Menschenrechtsabkommen kann man keineswegs von einer ausgedehnten Bedeutung oder „Herrschaft“ der Menschenrechte (und einer entsprechenden Orientierung am Ziel nachhaltiger Entwicklung) sprechen. Die entsprechenden Abkommen werden häufig trotz der institutionalisierten Verfahren zur Überwachung ihrer Umsetzung (Berichtswesen, Beschwerden etc.) und auch trotz intensiver Bemühungen vieler NGOs (dazu Kap. 3.1.3.5) negiert. Die bisher vor Gericht behandelten Menschenrechtsverstöße stellen eine Minderheit gegebener Fälle dar, die Staatenbeschwerde wird so gut wie gar nicht genutzt und auch die quasi-gerichtlichen Individualbeschwerden wegen Verletzung von Zivil- oder Sozialpakt bzw. der anderer Konventionen haben nur punktuelle Relevanz (Krennerich 2013: 477). Die meisten menschenrechtlichen Verstöße bleiben ungeahndet, vor allem solche gegen die sozialen Menschenrechte, sodass nicht von einer allgemeinen Verrechtlichung und Justizialisierung im Bereich der Menschenrechte gesprochen werden kann.

Aber im Einzelfall können die Menschenrechte große Bedeutung für Betroffene haben und auch einen Schritt zu nachhaltigeren Verhältnissen bedeuten. Es bleibt eine Aufgabe, eine wirksamere globale Menschenrechts- und Nachhaltigkeitsordnung zu etablieren, sowohl für den Bereich ziviler und politischer Menschenrechte, als auch für den der globalen Umwelt- und Sozialstandards. Die existierenden Menschenrechtsnormen können dabei als Teil eines übergeordneten Programms für die Zukunft, sozusagen als – allerdings noch unvollständige – Mustersammlung von grundlegenden Prinzipien und Rechten für eine global verrechtlichte Welt angesehen werden. Und die internationalen Gerichtshöfe als Vorläufer umfassend zuständiger internationaler Gerichtshöfe für internationale Umwelt- und Sozialstandards und Menschenrechte.

2.6 Zusammenfassung: Internationale Umwelt- und Sozialstandards heute – zahlreich, aber selektiv, fragmentiert und begrenzt wirksam

Internationale Umwelt- und Sozialstandards sind in letzter Zeit u. a. deswegen wichtiger geworden, weil nationale Normen in einer globalisierten Welt tendenziell an Bedeutung verlieren und daher Bedarf nach funktionalen Äquivalenten entsteht. Das gilt aber auch, weil immer größerer Teile der Welt in die Weltwirtschaft einbezogen werden und Entwicklungs- bzw. Schwellenländer oft noch wenig nationale Standards ausgebildet haben, sie aber mit großen ökologischen und sozialen Problemen konfrontiert sind, die nach realen Lösungen verlangen, aber auch nach entsprechenden Normen und Standards. In Entwicklungs- und Schwellenländern gibt es zwar partiell eine Anhebung des Lebensniveaus (s. o. die Ausführungen unter 2.4.1.2 Ziff 7), aber zugleich massive Umweltprobleme (bei Boden, Luft und Wasser) und Sozialprobleme, oft unzumutbare Arbeitsbedingungen – auch in der Lieferkette – und neue Gefährdungen für die Arbeitenden. Ereignisse, die eine internationale – auch normative – Antwort verlangen, nehmen daher an Zahl und Relevanz zu.⁵¹⁶ Auch der Bedarf transnationaler Konzerne an Erwartungs- und Rechtssicherheit sowie verlässlichen Regeln für Kommunikation und Austausch im internationalen Bereich trägt dazu bei. Daher erhöhen sich Zahl, Bedeutung und Reichweite internationaler Umweltabkommen, Sozialstandards und Wirtschaftsregeln.

In einigen zentralen Sektoren der Gesellschaft bestehen also Ansätze zur Internationalisierung der Rechtsordnung und einer „Transnationalisierung“ der Welt.⁵¹⁷ Am ausgeprägtesten ist die Verrechtlichung dabei auf der Ebene der Normsetzung, weniger auf der Ebene der Rechtsprechung und am wenigsten auf der ihrer Durchsetzung. Die Verrechtlichung erfolgt z. T. durch inhaltliche („materielle“) Normen, Richtlinien oder Leitlinien und z. T. durch Verfahrensregeln (für Normsetzung, -anwendung und -durchsetzung, etwa zur Regelung justizieller Verfahren, zur Unabhängigkeit der Spruchkörper, Klagerecht etc.). Die Zunahme globaler Umwelt- und Sozialstandards zeigt sich in der wachsenden Zahl internationaler Übereinkommen, in der Vielzahl von Verhaltenskodexen zur CSR, von Zertifizierungsregeln oder in konzern- oder organisationsinternen Leitlinien zu

516 Beck spricht hier vom Entstehen eines „erzwungenen *Kosmopolitismus*“ (Beck 2007: 118f.).

517 So Holmes 2013: 172 ff.; siehe auch Fischer-Lescano 2010: 20; Pfeil 2011: 21 ff., 62 ff. Beispielhafte Studien zu sechs Bereichen internationaler und transnationaler Regulierung und Justizialisierung finden sich in Zangl (Hrsg.) 2009.

Umwelt- und Sozialproblemen (wie den *safe guards* der Weltbank). Zusätzlich wird in internationalen Handels- und Wirtschaftsregelungen, wie der WTO-Ordnung, in Zollpräferenzregeln etc. Bezug auf ökologische und soziale Probleme genommen, wenn auch oft noch rudimentär.⁵¹⁸ Zur Unterstützung der internationalen Organisationen bei der Entwicklung oder Umsetzung von Übereinkommen wurden wissenschaftliche Einrichtungen (wie etwa des IPCC), die verschiedenen UN-Sekretariate oder Einrichtungen der ILO etabliert.

Man kann daher für den Umweltbereich heute Zeichen einer „entstehenden *Weltumweltordnung*“ erkennen (so Biermann und Pattberg, 2003: 2). I. Die Verfahren des globalen Umweltschutzes (des Umweltvölkerrechts) sind vielfältig und es sind viele Organisationseinheiten entstanden, die sich mit ihrer Umsetzung beschäftigen. Die Einhaltung der internationalen Abkommen soll u. a. durch die sog. Einhaltungsverfahren und Einhaltungsausschüsse gesichert werden. Im Sozialbereich lassen sich ebenfalls – wenn auch weniger deutlich – erste Elemente einer globalen Sozialrechtsordnung, einer *Weltsozialordnung* erkennen. Neben den vielen entsprechenden Regelungen gibt es auch hier Verfahrensvorschriften, etwa zum Berichtswesen, Beschwerde- und Klagerechte, entsprechende Organisationseinheiten etc.

Die Zahl der am globalen Umwelt- und Sozialschutz beteiligten Personen, die sich im Rahmen internationaler Organisationen und Verhandlungen, im Rahmen der Schaffung und Umsetzung von CSR-Leitlinien, in Zertifizierungsagenturen und Ähnlichem sowie in einer fast unübersehbaren Zahl von NGOs damit beschäftigen, ist sehr groß. Das kann weltweit Information und Transparenz zu diesem Thema verbreitern, die Chance zur Entwicklung wirksamer Lösungsstrategien steigern, die Beteiligung breiterer Bevölkerungskreise fördern und Druck für wirksameren Umwelt- und Sozialschutz aufbauen helfen.

Aber all die Regelungsbemühungen bleiben unzureichend, solange nicht auch die Verbindlichkeit von internationalen Umwelt- und Sozialnormen erhöht wird. Soweit internationale Standards verpflichtenden Charakter haben sollen, ist ihre Wirksamkeit davon abhängig, dass die Nationalstaaten sie nach Unterzeichnung und Ratifizierung auch in ihr nationales Recht umsetzen und exekutieren. Daran fehlt es oft – vor allem in weniger entwickelten Staaten. Trotz der differenzierten Verfahren und der großen Zahl von Akteuren sind die Bemühungen um internationalen Umwelt- und Sozialschutz daher oft zu wenig wirksam.

Es gibt zwar z. B. eine zunehmende Verrechtlichung des internationalen Umweltbereichs, Verfahren zur Normdurchsetzung, Zuständigkeiten, unabhängige

518 Oben wurde dargelegt, dass inzwischen z. B. über 1200 bi- und multinationale völkerrechtliche Verträge für grenzüberschreitende Umweltprobleme gezählt werden.

Überwachungsorgane etc, aber die Wirksamkeit der Normen unterliegt trotzdem gravierenden Restriktionen. Sie und zu ihrer Durchsetzung eingesetzte Organisationen und Verfahren (etwa die Einhaltungsausschüsse für die Umweltabkommen) haben oft nur wenige Sanktionen zur Verfügung. Das Verfahren zum Montrealer Übereinkommen ist eines der sehr wirksamen, weil der hier tätige Einhaltungsausschuss quasi-richterliche Funktion hat, seine Empfehlungen an die Vertragsstaatenkonferenz zu Sanktionen führen können und auch finanzielle Hilfen zur Erfüllung der übernommenen Verpflichtungen möglich sind – die auch wieder entzogen werden könnten (vgl. 2.1.1.2). Beim Genfer Luftreinhalteabkommen fehlen demgegenüber z. B. wirkliche Finanzhilfen und Sanktionen (es wurde oben schon als ein „zahnloser Tiger“ bezeichnet (Oberthür 2007: 85). Das Washingtoner Artenschutzabkommen ist wiederum etwas besser durchsetzbar, weil bei Verstößen Handelssanktionen möglich sind. Ähnliches galt für das Kyoto-Protokoll (I und II), das weiter verrechtlicht war, als andere internationale Übereinkommen, ein Berichtswesen zur Herstellung einer gewissen Transparenz und Öffentlichkeit vorsah sowie einige Sanktionen, aber auch finanzielle Hilfen für ärmere Länder. Aber hier waren die Ratifizierung und der faktische Vollzug das Problem. Das Protokoll kann nur soweit wirksam werden, wie es Interessen der Staaten (die wiederum dem Einfluss mächtiger Akteure vor allem aus der Wirtschaft ausgesetzt sind) nicht widerspricht: Viele Staaten hatten es daher nicht unterzeichnet oder ratifiziert, andere akzeptierten seine Ziele grundsätzlich und haben es daher unterzeichnet, aber bei seiner Umsetzung kamen doch immer wieder Rücksichten auf nationale Akteure vor allem aus der Wirtschaft ins Spiel.

Wie groß der Einfluss der Wirtschaft auf die internationalen Übereinkommen ist, wird schon daran deutlich, dass an den Verhandlungen zu ihrer Schaffung i. d. R. neben Vertretern von Nationalstaaten vor allem solche der Wirtschaft und ihrer Verbände teilnehmen und weniger an nachhaltiger Entwicklung orientierte NGOs oder Gewerkschaften (außer bei der ILO). Die Mobilisierung der Öffentlichkeit kann den Einfluss von NGOs, die sich für intensiveren Umwelt- und Sozialschutz einsetzen, in solchen Verhandlungen stärken, aber oft gelingt das nicht. Wie weit die internationalen Umweltregime wirksam sind, versuchen einige dazu bislang vorliegende Untersuchungen deutlich zu machen. Nach einer oben schon erwähnten gibt es in einigen Teilbereichen deutliche Verbesserungen, in einigen leichte, in anderen Stillstand und in anderen einen Rückschritt (bei Klimaschutz und Schutz der Biodiversität (s. o. 2.1.4 sowie Breitmeier 2009: 152 ff.). Viele Bemühungen um mehr Umweltschutz stoßen auf intensive Lobbyarbeit, welche z. B. die Absenkung von Grenzwerten für Emissionen zu erschweren versucht, so in der Automobilindustrie, oder die Nutzung weniger klimaschädlicher Rohstoffe oder Technologien

behindert, wie in der Energiebranche. Normenkollisionen etwa zwischen WTO- und Umweltnormen werden oft noch zu Lasten Letzterer gelöst.

Viele Mitteilungen von Konzernen über angeblich eingegangene unternehmerische Verpflichtungen (z. B. durch Unterzeichnung von CSR-Leitlinien) erfolgen wesentlich aus Image-Gründen, denen aber nicht immer praktische Schritte zu ihrer Umsetzung folgen. Es bleibt dann bei sog. „lip service“. Zivilgesellschaftliche Organisationen und NGOs (sowie Gewerkschaften), können dem oft nicht erfolgreich genug entgegentreten, weil ihnen zu wenige Ressourcen zur Verfügung stehen. Und ein Weltstaat, eine Weltregierung oder andere internationale Organisationen mit Kompetenz und wirksamer Durchsetzungskraft zu Erlass und Umsetzung internationaler Umweltstandards existieren nicht.

Aus Mangel an positiven (wie Finanzhilfen) oder negativen Sanktionen (z. B. Handelssanktionen) hängt die Durchsetzung und Wirksamkeit internationaler Standards daher häufig von nicht-rechtlichen Faktoren ab, wie der Herstellung von Öffentlichkeit über Umweltskandale oder unzumutbare Arbeitsbedingungen und der Erzeugung politisch-moralischen Drucks (naming and shaming) auf die Verursacher, wie es viele NGOs tun. Die hohe Anzahl von Übereinkommen und Regelungen sowie die geschaffenen Strukturen und Verfahren, die für ihre Umsetzung sorgen sollen, dürfen nicht darüber täuschen, dass ihre Wirksamkeit begrenzt ist.

Wegen der massiven Umsetzungsprobleme, die sich schon in einer begrenzten Unterzeichnungs- und Ratifizierungsquote von Übereinkommen äußert, konzentriert sich z. B. die ILO heute auf die Durchsetzung ihrer Kernarbeitsnormen, wie Vereinigungsfreiheit, Recht auf Kollektivvereinbarungen, Verbot von Zwangs- oder Pflichtarbeit sowie von Diskriminierung und den schlimmsten Formen der Kinderarbeit, Festlegung eines Mindestalters bei der Arbeit und Recht auf Gleichheit des Entgelts (vgl. 2.2.1.2 sowie die „Erklärung über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit“ der ILO aus dem Jahr 1998). Bemerkenswert ist, dass alle Mitgliedsstaaten der ILO auf diese Kernarbeitsnormen verpflichtet sind, auch wenn sie die entsprechenden Konventionen nicht ratifiziert haben, und diese Normen dadurch in den Rang universell gültiger Normen erhoben wurden. Es handelt sich bei ihnen aber letztlich nur um die grundlegendsten und sozusagen selbstverständlichen Arbeitsnormen.

Die ILO stellt heute eine große Organisation mit vielen Untereinheiten (IAK als Plenum aller Mitgliedsländer, Verwaltungsrat, ständiges Sekretariat bzw. International Labour Office, wissenschaftlicher Apparat etc.) und viel Personal sowie relativ entwickelten Verfahren für die Umsetzung ihrer Normen dar. Die Umsetzungsinstrumente der ILO – Berichtswesen mit Sachverständigen- und Untersuchungsausschüssen zu ihrer Überprüfung, Beschwerderecht der Gewerk-

schaften und Arbeitgeberverbände und Klagerecht für Regierungen (vgl. 2.2.1.3) – sind aber, wie die im Umweltbereich, relativ schwach, weil sie kaum Sanktionen vorsehen. Sie beruhen vor allem auf Konsens und Freiwilligkeit, Kooperation und Aufklärung sowie wenigen Anreizinstrumenten. Die Wirkung der Normen ist vor allem politisch-moralischer Art (durch öffentliche Anprangerung von Unternehmen), was allerdings bei eintretendem Imageschaden auch ökonomische Konsequenzen haben kann. Von den formell vorgesehenen Instrumenten kommt in der Regel nur das des Berichtswesens und das der Beschwerde zum Einsatz.

Da die IAK (die jährliche Internationale Arbeitskonferenz als Versammlung aller Mitgliedsländer) durch Veröffentlichung der Erörterungen zu den jährlich vorzulegenden Länderberichten Öffentlichkeit über Verstöße gegen ILO-Normen herstellen kann, kann hierdurch ein gewisser moralischer und politischer Druck auf die Länder entstehen, die Mängel abzustellen. Das quasi-rechtliche Beschwerde-recht hat ähnliche Wirkung, das bestehende Klagerecht faktisch wenig Bedeutung. Die Wirkungen der ILO-Normen entstehen also durch Furcht vor „naming and shaming“, evt. freiwillige Selbstbindung von Regierungen und Unternehmen sowie – in manchen Fällen – durch Angst vor finanziellen und technischen Sanktionen (Beispiele für Sanktionen stellen der oben geschilderte Fall Myanmar sowie der Bereich der internationalen Schifffahrt dar, dazu 2.2.1.4). Zivilgesellschaftliche Gruppen und NGOs beteiligen sich oft erfolgreich an diesem Prozess von „naming and shaming“ (siehe oben die Beispiele zu den Katastrophen in Textilindustrien von Bangladesh und Pakistan ebenfalls in 2.2.1.4).

Da die westlichen Industrieländer i. d. R. die von der ILO geforderten Arbeits- und Sozialstandards schon erreicht haben, haben sie auch keine Probleme damit, die ILO-Normen zu ratifizieren und umzusetzen. Anders ist es in den Entwicklungsregionen. Es kommt daher nur teilweise zur Ausbildung global wirksamer internationaler Standards, zum Teil zu einer „Regionalisierung der internationalen Sozialpolitik“ (Senti 1999) oder zu „Insellösungen“: Sie gelten in hohem Maße in der EU⁵¹⁹, Nordamerika und Australien und werden hier auch umgesetzt, weniger dagegen in den Schwellenländern und am wenigsten in den Entwicklungsländern.

Die ILO-Normen stellen also nur eingeschränkt wirksame globale Arbeits- und Sozialstandards dar. Der Einfluss der Wirtschaft und der Widerstand von Schwellen- und Entwicklungsländern behindern oft ihre Umsetzung. Zivilgesellschaftliche Organisationen, Gewerkschaften und NGOs, die soziale Interessen vertreten, können dem zu wenig entgegensetzen. ILO-Normen können daher

519 Die EU ist ein besonders gutes Beispiel dafür, dass sich länderübergreifende Arbeits- und Sozialstandards sozusagen als „Regionallösung“ entwickeln können.

die mit der Globalisierung von Wirtschaft und Finanzen zusammenhängende Schwächung nationaler Regulierungsmöglichkeiten bzw. das verbreitete und folgenreiche Fehlen solcher Regelungen in Schwellen- und Entwicklungsländern nicht ausreichend kompensieren. Aber sie haben eine gewisse Bedeutung und auch eine Leitfunktion bzw. Referenzcharakter bei der Gesetzgebung, wenn es in einzelnen Ländern darum geht, Arbeits- und Sozialstandards auf- oder auszubauen. Häufig erfolgt im zeitlichen Zusammenhang mit der Ratifizierung bestimmter ILO-Übereinkommen die entsprechende Anpassung des nationalen Rechts. Man könnte zwar mit Blick auf die Macht multinationaler Konzerne und die wettbewerbsbedingte Zurückhaltung von Entwicklungs- und Schwellenländern gegenüber der Umsetzung von ILO-Normen meinen, die Hoffnung auf eine breitere Umsetzung und Wirksamkeit internationaler Sozialstandards sei eine Illusion. Aber da es – ähnlich der Situation in den Industriestaaten – funktionale Notwendigkeiten für ihre Einführung gibt und auch gesellschaftliche Kräfte, die sich dafür einsetzen und für sie kämpfen, ist doch mit ihrer allmählich weiter wachsenden Wirksamkeit zu rechnen.

Neben den ILO-Normen gibt es weitere Bemühungen, internationale Sozialstandards zu verankern, etwa die Internationalen Rahmenvereinbarungen zwischen internationalen Gewerkschaftsbünden und Konzernen (IRV), die Quasi-Normen transnationalen Konzerne für ihre Dependancen im Ausland, Gütesiegel, Zertifizierungen, CSR-Kodexe etc. (siehe 2.3.1). Alle diese Bemühungen um Sozialstandards haben zwar meistens keine durchschlagenden Erfolge, aber doch gewisse positive Effekte. Die Konzentration der ILO auf die Kernarbeitsnormen hat z. B. die Chancen erhöht, dass wenigstens dieser Kernbestand internationalen Arbeits- und Sozialrechts breitere Beachtung findet. Die Quasi-Sozialnormen transnationaler Konzerne sorgen für die Beachtung grundlegender Rechte in vielen Konzernablegern weltweit, sei es von VW, Mercedes oder BMW. Ähnliches gilt für die Effekte der transregional erweiterten Unternehmensmitbestimmung, etwa bei Bayer, Renault oder Danone (siehe die Aufzählung in 2.2.2.2). Die IRVen haben eine vergleichbare Funktion und auch die Auseinandersetzungen um die Beachtung von Sozialstandards in der Lieferkette bleiben nicht ohne Wirkungen etc. Ähnliches gilt für Gütezeichen.

Die von vielen Unternehmen übernommenen oder selbst geschaffenen Verhaltenskodexe aus dem Bereich der Corporate Social Responsibility (CSR) sind einerseits zwar nachhaltig orientiert, aber sie sind i. d. R. nicht verpflichtend, d. h. ihre Umsetzung ist freiwillig. Externe Kontrollen bzw. Sanktionen sind selten vorgesehen und sie stellen damit nur einen begrenzt wirksamen Beitrag zum Arbeits- und Sozialschutz dar, können aber auch solche Effekte haben. Zwar dienen sie in hohem Maße dem unternehmerischen Interesse an einem guten Image,

aber können doch für mehr Problemtransparenz etc. sorgen. Wichtiger als andere sind hier die OECD-Leitlinien, die nationale Kontaktstellen für Beschwerden vorsehen (siehe 2.3.1.1).

Die von Gewerkschaften betriebenen Bemühungen um kollektive Internationale Rahmenabkommen (*IRV bzw. IFA*) stellen eine sinnvolle Reaktion auf die von den Unternehmen präferierten, aber oft wenig wirksamen freiwilligen Kodexe zur CSR dar, haben mehr Verbindlichkeit und quasi-tarifvertraglichen Charakter, aber bislang existieren nur wenige solcher Vereinbarungen (siehe 2.2.2.1). Recht erfolgreiche Sozialstandards sind die der transnationalen Konzerne für ihre Dependancen im Ausland, mit denen die größten Effekte des Fehlens ausreichender nationaler Standards im Gastland kompensiert werden sollen. Manche Unternehmen bauen so einen Kernbestand an konzerneigenen verbindlichen internationalen Umwelt- und Sicherheitsstandards auf (Herberg 2008: 121). Aber sie stellen Ausnahmen dar.

Auch in den für den Bereich von internationaler Wirtschaft und Welthandel geschaffenen vielfältige Regelungen (das Wirtschaftsvölkerrecht, etwa der „WTO-Familie“ GATT, GATS, TRIPS und TRIMS) werden inzwischen ökologisch-soziale Belange angesprochen aber, mit Ausnahme weniger Bestimmungen, wie des Art. XX und des Verbots der Gefängnis-Zwangsarbeit des GATT-Vertrags (WTO), nur rudimentär berücksichtigt. Erst in jüngerer Zeit sind die Beziehungen zwischen Umweltschutz und Verbraucherschutz (Gesundheitsschutz) einerseits und WTO-Normen andererseits in der WTO selbst mehr zum Thema geworden. Heute wird von der WTO anerkannt, dass Umweltabkommen Bedeutung für die Umsetzung der WTO-Normen haben können, es eine Konkurrenz zwischen internationalen Handelsnormen und internationalen Umwelt- und Verbraucherschutzabkommen geben kann und letztere eine handelsbeschränkende Wirkung haben können. Der Art. XX des GATT-Vertrages wird jetzt so interpretiert, dass die Handelsliberalisierung nicht automatisch Vorrang vor dem Umweltschutz hat. Es gibt in die WTO „importierte“ Schutzstandards und konkurrierende Interessen müssen austariert werden. Aber insgesamt dominieren die WTO-Regeln immer noch (Gehring 2007: 104f.) und die internationalen Umwelt- und Sozialstandards treten immer wieder hinter Wirtschaftsinteressen zurück (siehe aber das Beispiel der Zwangslizenz für Medikamente trotz TRIPS in 2.3.3.1.5). Der *IWF* sieht den internationalen Umweltschutz bislang erst ansatzweise als seine Aufgabe an und internationalen Sozialschutz noch gar nicht (2.3.4.1). Im Gegensatz dazu hat sich die *Weltbank* inzwischen Regeln für nachhaltiges Verhalten (safeguards) gegeben, die einen Teil der Weltbank-Aktivitäten prägen, aber oft auch vernachlässigt werden (siehe 2.3.4.2). Auch die *UNCTAD* nimmt mit ihrem Leitrahmen für eine nachhaltige Investitionspolitik auf ökologisch-soziale Anforderungen und solche

an nachhaltiger Entwicklung Bezug (2.3.4.3). Entsprechendes gilt von ISO-Normen oder CSR-Kodexen.

Im Unterschied zu den internationalen Umwelt- und Sozialstandards sind die vielfältigen internationalen Regelungen für den Bereich von Weltwirtschaft und Welthandel und die verrechtlichten Verfahren („Streitschlichtungsverfahren“) zu ihrer Umsetzung, recht wirksam. Das WTO-Recht hält z. T. ausdifferenzierte verrechtlichte Verfahren zur Norm-Umsetzung bereit, mit zuständigen Ausschüssen für einzelne Regelungsbereiche, einer Art Rechtsweg („Streitschlichtungsverfahren“) durch „Berichte“ der Panels als erster Instanz, dem Standing Appellate Body als Revisionsinstanz und dem WTO-Rat (als Dispute Settlement Body) als oberster Instanz sowie mit Sanktionen bei Regelverstößen (wie Zöllen, Importverboten, Quoten und Einfuhrlicenzen). Auch wenn die WTO-Verfahren manchmal sehr lange dauern und ihre Entscheidungen nicht zu 100 % akzeptiert werden, so werden sie – trotz vieler streitiger Verfahren und einiger zeitweiligen Weigerungen, die Schiedssprüche zu akzeptieren – doch meistens befolgt.

Die EZ hat explizit zur Aufgabe, nachhaltigere Entwicklungen in den Entwicklungs- und Schwellenländern zu fördern. Der Blick auf die Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele (2.4.1.2 Nr. 7) zeigt, welche Fortschritte es hier, z. B. durch Reduzierung extremer Armut gegeben hat. Aber es wird auch deutlich, wie begrenzt diese Entwicklungen in der Realität immer noch sind. Ähnliches lässt sich im Hinblick auf die Realisierung der *Menschenrechte*, insbesondere im Hinblick auf die Rechte aus dem Sozialpakt, bei denen der Bezug zum Problemkreis nachhaltige Entwicklung besonders deutlich ist, sagen. Immer wieder gibt es einzelne Fälle, in denen Bemühungen um ihre Durchsetzung Erfolg haben, aber insgesamt ist ihre Durchsetzungskraft noch gering (2.5).

Das *Völkerrecht* entwickelt seinen Regelungsanspruch und seine Regelungsweite in dem Zusammenhang weiter (s. u. 3.1.1). So ist der Bereich des sog. *ius cogens*, des von der Zustimmung von Staaten unabhängigen, zwingenden Völkerrechts, ausgeweitet worden⁵²⁰ (Zürn 2010: 17; Fischer-Lescano und Vellechner 2010: 21). Die Menschenrechte wurden (auch mit ihren auf Umwelt- und Sozialschutz zielenden Teilen) durch Verabschiedung völkerrechtlich verbindlicher Menschenrechtsverträge zunehmend aus ihrer Beschränkung, innere Angelegenheit von Nationalstaaten zu sein, herausgelöst (Pfeil 2011: 289).⁵²¹ Eine Reihe von Verfahren

520 Zum *ius cogens* gehört – wie oben ausgeführt – u. a. das Verbot von internationaler Aggression, genozidartiger Handlungen und Apartheid, das in den letzten Jahrzehnten verstärkt von den UN mit Sanktionen durchgesetzt wurde.

521 Vgl. hierzu auch die Ausweitung des Kreises der Völkerrechtssubjekte, etwa durch Einräumung der Individualbeschwerde bei Verletzung der Menschenrechtsakte I

(Berichtssystem, Staaten- und Individualbeschwerde) soll die Einhaltung der Menschenrechte überwachen. Auch die 2014 erfolgte Einsetzung einer Arbeitsgruppe des Menschenrechtsrat, welche die Verbindlichkeit von Menschenrechten (insbes. der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte) in transnationale Unternehmen besser sichern soll, zählt in diesen Kontext.

Die etwas größere Regelungsweite von Völkerrecht zeigt sich auch am zunehmenden – wenn auch noch recht begrenzten – Ausbau eines internationalen Justizsystems. Es sind mehr int. Gerichtshöfe⁵²² sowie internationale Schiedsstellen entstanden, wie der EuGH, der Europäische Menschengenrichtshof, der Internationale Gerichtshof und der Internationale Strafgerichtshof Den Haag, und mehr Verfahren sind vor ihnen anhängig. Im Jahr 2004 wurden 97 quasi-gerichtliche Einrichtungen wie Internationale Schiedsgerichte und Gerichtshöfe gezählt, nachdem 1960 nur 27 zu verzeichnen gewesen seien (Zürn 2010).⁵²³ Die Entscheidungen basieren dann nicht mehr allein auf Verhandlungen, sondern werden in einer Art von justiziellen Verfahren von unabhängigen Spruchkörpern auf der Basis bestehender Normen und allgemeiner Rechtsregeln, von Präzedenzfälle sowie aufgrund juristischer Argumentation entschieden. Vor diesem Hintergrund wird davon gesprochen, dass wir es inzwischen mit neuartigen Rechtsregimen in der Form supranationalen oder transnationalen Rechts zu tun haben (Fischer-Lescano und Vellechner 2010: 20 f.).

Für die Überwachung der Umsetzung der internationalen Übereinkommen und Regelungen stehen also inzwischen immer mehr Verfahren, internationale Vertragsorganisationen und Sekretariate der UN zur Verfügung und auch die Beteiligung von Zivilgesellschaft, internationalen Verbänden und NGOs (auch Gewerkschaften) an solchen Prozessen ist ausgeweitet worden (s. u. 3.1.3). Bei Grad und Form der Verrechtlichung zeigen sich aber Unterschiede: Der Bereich

und II (s. o. 2.5). Ausdruck der steigenden Bedeutung des Völkerrechts ist auch die zunehmende Aufmerksamkeit dafür in der Öffentlichkeit und in den Medien. „Das Völkerrecht wird aus dem Bereich von reinem Expertenwissen herausgelöst, und zugleich wird mit den Medien und kritischen zivilgesellschaftlichen Organisationen und Bewegungen eine gewisse Kontrollinstanz etabliert“ (Pfeil 2011: 294 f.).

522 Zur internationalen Gerichtsbarkeit gehören heute neben den in 2.5.6 dargestellten Gerichten z. B. regionale Menschengenrichtshöfe, der internationale Seegerichtshof, Streitbeilegungsorgane im Kontext der vielen internationalen Konventionen, wie das WTO-Streitbeilegungssystem (mit seinem Appellate Body) sowie die ILO-Beschwerde- und Klageverfahren oder regionale Gerichtshöfe (z. B. der EU).

523 Siehe das Project on International Courts and Tribunals, www.pict-pcti.org/matrix/matrixintro.html (Abruf 29.3.2016). Dort wird allerdings zunächst nur auf 22 internationale Rechtsprechungs-Körperschaften eingegangen. Nach Hickel soll es heute rund 500 internationale Schiedsstellen geben (Rudolf Hickel, in: Taz vom 11.2.2014: 14).

internationalen Wirtschaftens und Handels ist verpflichtender verrechtlicht, als der ökologische und soziale, kennt auch wirksamere quasi-gerichtliche Verfahren.

Von der wirksamen Umsetzung aller internationalen Umwelt- und Sozialstandards und einer nachhaltigen Weltrechtsordnung sind wir also, so lässt sich aus all dem folgern, weit entfernt. Aber es entstehen tendenziell Elemente einer globalen Umwelt- und Sozialordnung (Kreide und Niederberger (Hrsg.) 2008 und Zangl (Hrsg.) 2009). Es gibt überall kleinere oder auch manchmal bedeutsame Erfolge sowie einzelne sehr positive Beispiele – siehe die Erfolge des Montreal-Abkommens – aber insgesamt sind meistens nur kleine Schritte, in einigen Feldern auch Misserfolge zu verzeichnen, wie bisher bei der Bekämpfung des Klimawandels.

Die immer noch relativ geringe Wirksamkeit vieler internationaler ökologischer und sozialer Standards entspricht damit Interessen und Machtressourcen, die für oder gegen sie mobilisiert werden können. Unternehmen und Investoren versuchen, Erfolg und Profit im Rahmen der Weltmarktkonkurrenz, also unter starkem Kostendruck zu realisieren. Umweltschutz und Berücksichtigung sozialer Belange aber verursachen Kosten.⁵²⁴ Auch Schwellen- und Entwicklungsländer setzen sich aus Wettbewerbsgründen gegen strengere internationale Umwelt- und Sozialstandards ein. Das wird dadurch begünstigt, dass die internationalen Umwelt-, Sozial- und Wirtschaftsnormen in Verfahren entstehen, an denen Betroffene oder Vertreter der Zivilgesellschaft und insbesondere an nachhaltiger Entwicklung orientierte NGOs, trotz immer wieder bemerkenswerter Relevanz von NGOs in Einzelfällen (s. u. 3.1.3), relativ wenig beteiligt sind.

Macht und Einfluss der transnationalen Konzerne und Wirtschaftsverbände bei der internationalen Normsetzung beruhen u. a. auf ihren Ressourcen, ihrer Bedeutung für Arbeitsplätze und Staatseinkünfte sowie auf der engen strukturellen, organisatorischen und oft sogar personellen Verknüpfung mit dem politischen System in Nationalstaaten und internationalen Organisationen. Dem stehen nur recht schwache gesellschaftliche Gegenkräfte (an nachhaltiger Entwicklung interessierte zivilgesellschaftliche Organisationen und Verbände, Gewerkschaften und NGOs) gegenüber, denn gesellschaftliche Macht liegt in geringerem Maße bei den Vertretern allgemeiner, zukünftiger oder nachhaltiger Interessen (so die von C.

524 Wie massiv Konzerne Schutznormen für Umwelt und Bevölkerungen zu verhindern, zu umgehen oder zu unterlaufen versuchen, zeigen viele Skandale, in die Konzerne in den letzten Jahren verwickelt waren. Ein Beispiel ist der VW-Abgas-Skandal, der 2015 bekannt wurde: bei VW (aber auch in anderen Konzernen wie FIAT) wurden über längere Zeit rechtswidrig Emissionskontrollen und verbindliche Umweltschutzregeln aus Kostengründen bzw. zur Verbesserung von Absatzchancen unterlaufen und dabei auf massenhaften Betrug gesetzt – in ca. 11 Millionen Autos wurde eine Software eingebaut, die diesen Betrug ermöglichte.

Offe schon früh vorgetragene Argumentation zur Organisations- und Durchsetzungsfähigkeit von mit ökonomischen Interessen verbundenen Positionen, siehe Offe 1972 und 1984 sowie Gesang 2014: 23).

Viele Politiker erkennen die Bedeutung von globalem Umweltschutz immer noch nicht ausreichend oder geben bei der Abwägung von ökonomischen und ökologischen Interessen den ökonomischen den Vortritt. Ähnliches gilt für sozialschützende Vorschriften. Politiker sind mit ihren Einstellungen und ihrem Verhalten gelegentlich auch stark mit der Wirtschaft verflochten, evt. sogar (mehr oder weniger) von Wirtschafts-Lobbys abhängig, u.a. von Spenden für Wahlkampf und politische Arbeit. Die Bürger sind zum Teil zu wenig informiert oder überblicken die Komplexität mancher Anforderungen nicht. Außerdem sind sie oft sehr an kurzfristigen eigenen Interessen orientiert und nicht an zukünftigen Entwicklungen bzw. am Allgemeinwohl und verdrängen Probleme wie weltweiten Klimaschutz oder Hunger und wollen ihren Lebensstil nicht ändern, auch wenn es etwa der Klimawandel erfordert (zu den vielfältigen Bestimmungsfaktoren, welche Umweltbewusstsein und entsprechendes Verhalten behindern siehe die Studie von Fuhrer und Wölfling 1997).⁵²⁵ Folgerichtig wählen sie Kandidaten, die ihrer aktuellen Interessenlage entsprechen und unterstützen NGOs, die sich für Nachhaltige Entwicklungen einsetzen, zu wenig (Gesang 2014: 25 f.).

Der Etablierung und Umsetzung wirksamer internationaler nachhaltiger Umwelt- und Sozialstandards sind also eine Vielzahl von Grenzen gesetzt:

525 Zunächst einmal spielt hier eine Rolle, dass Umweltprobleme oft nicht individuell erfahren und erlebt werden und nicht direkt zu Bedrohungen führen, daher auch weniger zu einem Verantwortungsgefühl im Hinblick auf die Lösung dieser Probleme und zu konkreter Handlungsabsicht. Sie sind zum Teil nur graduell (wie häufig bei Umweltbelastungen durch Emissionen) bzw. erst in der Zukunft deutlicher erfahrbar (wie der Klimawandel) oder spielen in fernen Zonen eine merkbare Rolle (wie die Folgen des Ozonlochs). Da zudem Verhaltensveränderungen im Umweltbereich meist erst in zeitlicher Distanz Veränderungen für den Schutz der Umwelt bewirken, wird die Verstärkung durch Erfolg eigenen Verhaltens auch erst später wirksam und das wiederum erschwert das Lernen neuer Verhaltensformen (Fuhrer und Wölfling 1997: 29 ff.). Außerdem sind viele häufig noch unsicher im Hinblick auf Existenz und Ausmaß der Umweltprobleme oder hoffen auf zukünftige technische Problemlösungen. Viele haben den Eindruck, als Individuen wenig bewirken zu können, und finden es schwer, Gewohnheiten zu ändern oder eventuell auf bestimmte Elemente von Lebensqualität zu verzichten. Gelegentlich spielt eine Rolle, auch im Umweltschutz müsse es gerecht zugehen, d.h., das konkrete Verhalten wird davon abhängig gemacht, dass auch andere beim Umweltschutz mitmachen (BMU 2008: 39; Bastian 2001).

- Die starke internationale Position von Wirtschaftsinteressen und multinationalen Konzernen und mit ihnen verbundener Politik und Organisationen bestimmt den Prozess der Entwicklung internationaler Regelungen sehr stark. Daraus resultieren relativ schwache internationale Umwelt- und Sozialstandards (die Normen sind zu wenig verbindlich und es gibt massive Umsetzungsdefizite).
- Es gibt keine internationale Organisation mit ausreichenden Kompetenzen und ausreichender Macht zur Umsetzung der internationalen Übereinkommen und Standards und keine „Weltregierung“.⁵²⁶
- Daher haben Nationalstaaten weiterhin eine zentrale Rolle für Entwicklung und Implementation der internationalen Übereinkommen und Normen, nehmen diese aber oft nicht ausreichend wahr.⁵²⁷
- Viele Entwicklungs- und Schwellenländer lehnen weiterreichende Umwelt- und Sozialstandards ab, u. a. weil sie ihre Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen könnten.
- Zivilgesellschaftliche Organisationen, Gewerkschaften und an nachhaltiger Entwicklung orientierte NGO's sind zu schwach, um in breitem Maße für wirksame Regelungen und Entscheidungen und deren Umsetzung sorgen zu können.

Der Bereich von Internationaler Wirtschaft und internationalem Handel ist – allerdings bei geringer Nachhaltigkeitsorientierung – weiter und verbindlicher verrechtlicht, als der Umwelt- und der Sozialbereich und die Regelungen und Entscheidungen werden hier auch, soweit sie im Interesse der Wirtschaft sind, wie die WTO-Regeln oder die Lex Mercatoria, relativ weitgehend umgesetzt. Man kann daher sagen: So wie starke ökonomisch geprägte Interessen Entstehen und Umsetzung wirksamerer internationaler Umwelt- und Sozialstandards einschränken, so sorgen sie gleichzeitig dafür, dass die internationalen Wirtschaftsnormen wirksam sind.

Internationale Umwelt- und Sozialstandards sind nicht nur sehr oft von begrenzter Wirksamkeit, sondern auch sektoral selektiv und regional unterschiedlich, d. h. sie betreffen evt. nur bestimmte Teile von Problemfeldern und gelten in

526 Es gibt in dem Zusammenhang schon lange Forderungen zum Aufbau durchsetzungsfähiger UN-Organisationen. Schon 1999 forderte die UNDP angesichts der bisher fehlgeschlagen Weltordnungspolitik unter Rekurs auf eine neue „globale Ethik“ und neue „globale Architektur“ eine Weltumweltbehörde, einen Weltinvestitionstrust und internationalen Strafgerichtshof (Brand u. a. 2000: 45 mit Bezug auf UNDP 1999: 139 ff.). Seit Juni 2014 gibt es immerhin die Umweltversammlung der UN (UNEA).

527 Die Nationalstaaten hatten dementsprechend auch auf den Konferenzen von Rio oder Johannesburg eine Führungsrolle (als Bremser oder Promotoren von nachhaltiger Entwicklung, vgl. Stockmann 2003: 3). Ähnlich war es auch auf anderen Weltkonferenzen, besonders auffällig 2009 in Kopenhagen.

einzelnen Regionen unterschiedlich. Aus dem zunehmend registrierbaren Bedarf an internationalen Regelungen ergibt sich nicht unbedingt eine einheitliche globale Rechtsordnung.

Internationale ökologische und soziale Standards werden z. B. nicht überall in der Welt in gleichem Maße übernommen, sondern regional unterschiedlich:

- a. am ehesten in entwickelten Industrieländern, die schon länger auf Recht als wesentliche Verkehrsform setzen,
- b. weniger und langsamer in Schwellenländern: Deren Wirtschaft und die dort tätigen multinationalen Konzerne profitieren – wegen niedriger ökologischer und sozialer Kosten – zum Teil noch von der „rechtsarmen“ Situation. Diese Länder besitzen auch weniger (finanzielle, technische) Ressourcen zum Aufbau entsprechender effizienter Rechtssysteme und ihrer Durchsetzung. Ihre Gesellschaften sind auch meist weniger transparent und damit haben Betroffene, Arbeitskräfte, Verbraucher und andere Gesellschaftsmitglieder weniger Einfluss, als in westlichen Industrieländern.
- c. besonders wenig und langsam in Entwicklungsländern: die Probleme unter b) stellen sich hier verschärft.

Wirksames internationales Recht entsteht auch nicht für alle gesellschaftliche Sektoren, in denen es Bedarf gibt – also gleichermaßen im Umwelt-, Sozial- und Wirtschaftsbereich – sondern vor allem dort, wo sich mächtige Interessen für seine Entwicklung einsetzen. Es ist daher oft Recht, das ohne ausreichende Repräsentation aller betroffenen Interessen entstanden ist und Interessen am Schutz globaler natürlicher Gemeinschaftsgüter oder sozialer Belange selektiv berücksichtigt.

Wegen der divergierenden Interessen, etwa zwischen Wirtschaft- und Umweltinteressen, ist die Schaffung internationalen Rechts, das nachhaltige Entwicklungen stützen soll, oft nicht ohne Auseinandersetzungen zwischen den unterschiedlichen Akteuren möglich. Nachhaltiges Weltrecht muss „in sozialen Kämpfen errungen werden“ (so Buckel und Fischer-Lescano 2008: 129⁵²⁸) und die dabei auftretenden Probleme können auch zu einem zeitweisen Scheitern der Rechtsbildung führen (vgl. dazu das Beispiel der Kopenhagener Klimakonferenz 2009). Das „werdende Weltrecht“ kann oft nur durch intensives Eintreten von an Gemeinwohl- und Nachhaltigkeit orientierten Akteuren, durch Skandalisierung von Umwelt- und Sozialproblemen, vernetztes Handeln von NGOs und Opferanwälten sowie Nutzung

528 Auch die Herausbildung nationalstaatlichen Rechts war – so die Analyse und Diskussion in der rechtsgeschichtlichen Forschung dazu – Resultat eines „Kampfs ums Recht“ (Jhering 1872/2004; zum Kampf um das deutsche Arbeitsrecht siehe Leuchten 1978).

rechtlicher Instrumente im Sinne ökologischer und sozialer Belange beeinflusst werden. Hilfreich wäre dabei, dass sich ein entsprechendes Denken und Bewusstsein, eine entsprechende „Weltauffassung“ durchsetzt (Buckel und Fischer-Lescano 2008: 128).

Das Entstehen von immer mehr globalem Recht wirft die Frage auf, ob damit (langfristig) jenseits der Nationalstaaten die Genese von *globalen konstitutionellen Prozessen* und von Elementen einer Art globaler Verfassung verbunden sein könnte.⁵²⁹ In der Debatte um eine solche neue Konstitutionalisierung wird u. a. auf Defizite im aktuellen Prozess der internationalen Normbildung – wie undemokratische Verfahren, Einfluss von mächtigen internationalen Netzwerken von Politikern, Wirtschaftsvertretern und Verwaltungspersonal – aufmerksam gemacht (zur Netzwerkhegemonie schon Slaughter 1997). Es besteht das hohe Risiko, dass diese internationalen Normen weitgehend „top-down“ zustande kommen und dabei wenig an den Interessen Betroffener oder an Gemeinwohlinteressen ausgerichtet sind, sondern besonders an ökonomischen Interessen, etwa der transnationalen Konzerne – den Antreibern der Globalisierung. Weltpolitik und internationale Normsetzung werden heute tatsächlich in hohem Maße durch transnationale Netzwerke aus Politik, Wirtschaft und Verwaltung gesteuert.⁵³⁰ So entsteht aus der Kooperation von ausgewählten nationalen und internationalen Akteuren sowie transnationalen Netzwerken oft eine Art von Global Governance und „globalem Verwaltungsrecht“, dass nicht demokratisch legitimiert ist und oft einzelne Interessen favorisiert. Machtorientierte Politik, die sich auch auf Experten (und eine Art „Expertokratie“⁵³¹) stützt, kann sich dabei relativ weit durchsetzen und eine Verlagerung zu einem von Rechtsexperten, und nicht von Parlamenten geschaffenen „managerialen Recht“ bewirken (Holmes 2013: 231 ff.). Wissen und „Rechtsmanagement durch Wissensnetzwerke“ sollen dabei zur Legitimation der Entscheidungen beitragen, Teile der Wissenschaft sowie die behauptete „Richtigkeit“ und Objektivität von Wissen können so zur besonders wichtigen Stütze von Herrschaft werden, indem sie Zustimmung Betroffener fördern. Allerdings kann auch „Wissen“ bekanntlich umkämpft und das, was als objektives Wissen behauptet wird, kann von Interessen abhängig und bestimmt sein. Das Zusammenwirken

529 Man könnte sich dies als gewisse Analogie zu den Bemühungen um einen Verfassungsvertrag für die EU und die Herausbildung von EU-Verfassungsrecht vorstellen. Zur Konstitutionalisierung siehe Peters 2010: 10 ff; Holmes 2013: 141 ff. und als Überblick Brunkhorst 2013: 7 ff.

530 Holmes 2013: 222 ff.; zur Netzwerkhegemonie vgl. auch Brunkhorst sowie Eberl und Rödl in: KJ 4/2010: 416 ff.

531 Zur Debatte um „Expertokratie“ vgl. Habermas 1968: 122.

von Macht, „managerialem Recht“ und mit selektiven Interessen verknüpftem Wissen könnte so zu einem neuen transnationalen Herrschaftsmittel werden. Expertokratien und manageriales Recht bergen das hohe Risiko, dass ökonomische Partikularinteressen besonders berücksichtigt werden und Interessen an nachhaltiger Entwicklung kaum. Die großen, drängenden Probleme der Welt (Hunger und Armut sowie sonstige soziale Missstände, Klimawandel, Knappheit und Verschlechterung von Boden Luft und Wasser weltweit) können aber mit an kurzfristigen und „partikularen“ Interessen orientiertem Recht nicht auch nur annähernd bewältigt werden. Es braucht vielmehr globales Recht, das im Interesse globaler Gemeingüter und Betroffener langfristig wirksame Antworten auf globale ökologische und soziale Probleme geben kann.

Die bislang entstehende internationale Rechtsordnung ist aufgrund ihres Zustandekommens in den genannten transnationalen Netzwerken aber nicht nur teilweise ohne demokratische Legitimation, sondern sie ist auch keine einheitliche Rechtsordnung und stattdessen regional und sektoral *fragmentiert*, weil sie Ergebnis vielfältiger und divergierender Interessen ist (Hitzel-Cassagnes 2012: 217).⁵³² Es gibt also *keine einheitliche „Verfasstheit“ oder Konstitutionalisierung des transnationalen Rechts*, kein überwölbendes Prinzip (wie die Orientierung an nachhaltiger Entwicklung es sein könnte) und keine zentrale globale Kontroll- und Durchsetzungs-Instanz (keinen Weltstaat und keine Weltregierung). Auch die International Law Commission der UN (ILC) hat diese bereichsspezifische Fragmentierung der internationalen Rechtsnormen in einem Bericht zur *Fragmentierung des Völkerrechts* festgestellt (ILC Study Group 2006). Einzelne Normen und Normenkomplexe sind zum Teil zu wenig aufeinander bezogen, so dass bei der Umsetzung nicht nur Interessenkonflikte, sondern auch Norm-Kollisionen entstehen können, die nicht durch Abstimmungen und Interessenausgleich gelöst werden.

Hier sei z. B. daran erinnert, dass GATT und WTO lange Zeit in ihren internationalen Regelwerken keine Rücksicht auf UN-Übereinkommen zum Schutz von Umwelt und Gesundheit nahmen und evt. Normen-Konflikte negierten, also keine Norm-Harmonisierung, sondern lediglich Durchsetzung von GATT- und WTO-Normen anstrebten. Zwar hat hier in den letzten Jahren eine Veränderung eingesetzt aber oft negiert die WTO weiterhin Umwelt- und Sozialbelange (s. o. 2.3.3.1). Ein uneinheitliches, fragmentiertes Recht ergibt sich auch durch das Nebeneinander internationaler Übereinkommen zwischen Staaten einerseits und privaten Normen (wie der Lex Mercatoria) sowie internationalen Wirtschafts-Schiedsge-

532 Zur rechtstheoretischen Diskussion vor dem Hintergrund der Debatte um Transnationalisierung und Fragmentierung des internationalen Rechts siehe z. B. Hanschmann 2009 und Tohidipur 2009.

richten andererseits. Internationale Schiedsgerichte kombinieren z. B. Normen aus unterschiedlichen Rechtsquellen nach eigenen „Meta-Regeln“, die ihrem Bedarf entsprechen (Moritz 2011: 220).

Solche Fragmentierungen bergen viele Risiken, wie unzureichende Antworten auf funktionale Anforderungen oder wichtige Interessen Betroffener und von evt. widersprüchlichen Regelungen (Normen- und Regimekollisionen) mit der Folge von Legitimationsproblemen. Daher bräuchte man *Kollisionsregeln* für internationales Recht und ein Management solcher Normenkollisionen (Hitzel-Cassagne 2012: 218 f., 228), also so etwas wie eine Vermittlung bei Rechtsstreitigkeiten über die Geltung der unterschiedlichen Rechtsordnungen, d. h. ein übergeordnetes Recht und eine funktionierende einheitliche Weltrechtsordnung. Die Orientierung am Ziel nachhaltiger Entwicklung könnte Kollisionen vermeiden helfen, aber eine solche einheitliche nachhaltigkeitsorientierte Rechtsordnung ist noch nicht in Sicht.

Allerdings gibt es zumindest Untersuchungen zu den Problemen, die durch die Existenz unterschiedlicher und relativ autonomer Rechtsregime entstehen sowie zu möglichen Lösungsansätzen.⁵³³ Dabei wurden Überlegungen zur Lösung entstehender normativer Konflikte angestellt, wobei auch die Bedeutung des zwingenden Völkerrechts (*ius cogens*) herausgestellt wurde (Hitzel-Cassagnes 2012: 226 ff.).⁵³⁴

Globales Recht stellt also, soweit vorhanden, bislang keine einheitliche Rechtsordnung dar, sondern ist *fragmentiert* weil

- es nicht von einer allgemeinen Weltinstanz (einem Weltstaat bzw. einer Weltrepublik und ihrer Legislative) erlassen ist,

533 Vgl. die Arbeit der *Völkerrechtskommission* der UN (VRK bzw. International Law Commission), die mögliche Risiken der Rechtsfragmentierung untersucht. Diese Kommission hat seit 2002 einen Arbeitsauftrag mit dem Titel: „Fragmentation of international law: difficulties arising from the diversification and expansion of international law“ (Hitzel-Cassagnes 2012: 223, Anm. 245). 2006 hat eine Arbeitsgruppe der VRK zur Untersuchung der Rolle funktional spezialisierter und differenzierter Rechtsregime und möglicher Kollisionen mit anderen Regimen transnationalen Rechts oder des Völkerrechts einen Bericht zu den dabei entstehenden Problemen internationaler Rechtsentwicklung vorgelegt, siehe dazu ausführlicher Hitzel-Cassagnes 2012: 223 ff.

534 Die Diskussion geht dabei von einer gewissen Normenhierarchie aus: An der Spitze soll dabei die UN-Charta als „Herzstück“ eines Weltverfassungsrechts stehen (vgl. Art. 103 SVN), gefolgt 2. von den anderen verbindlichen völkerrechtlichen Verträgen und 3. den zwingenden Fundamentalprinzipien des Völkerrechts; daran schließt sich 4. das nicht-bindende internationale Recht (*soft law*) an, das Normen mit geringerer Normativität darstellt (Hitzel-Cassagnes 2012: 238 ff.), wobei die Durchsetzung dieser Hierarchie ein Problem bleibt.

- die Mehrheit der mächtigen Weltakteure bislang keine allgemeinen, „Weltinteressen“ identifiziert“ oder benannt hat, für deren Durchsetzung eine einheitliche globale Rechtsordnung erforderlich wäre,
- die bestehenden Ansätze zu globalem Recht wegen großer Widerstände aus Teilen von Wirtschaft, Politik und Gesellschaft zu wenig aus allgemeinen, übergeordneten globalen Funktionserfordernissen für langfristig nachhaltige Entwicklungen (Schutz globaler natürlicher Gemeinschaftsgüter oder sozialen Schutzes für alle) abgeleitet werden,
- internationale oder transnationale Akteurs-Netzwerke vielmehr sehr häufig partikulare und nicht nachhaltige Interessen vertreten,
- es keine ausreichende globale Öffentlichkeit gibt, welche durch Diskussion und Beteiligung größerer Teile von Betroffenen und vor allem von an nachhaltigen Entwicklungen orientierten NGOs (und Gewerkschaften) zu einer Verbreiterung und gewissen Vereinheitlichung entsprechenden Wissens und zur Abklärung des Stellenwerts von kurzfristig orientierten und partikularen bzw. nachhaltig orientierten Interessen im Rahmen der globalen Entwicklung beitragen und dadurch die nachhaltige Orientierung und entsprechende Vereinheitlichung bisher fragmentierten globalen Rechts fördern könnte,
- die wissenschaftliche Expertise in den Diskussionen um wichtige globale Interessen aufgrund interessengeleiteten Agierens mächtiger Akteure manchmal zu wenig handlungsleitend werden kann (siehe die lange Zeit hinhaltende Diskussion um die Erkenntnisse des IPCC) oder weil die Wissenschaft ihrerseits teilweise interessengebunden ist,
- Interessen daher höchst selektiv bei der Normbildung berücksichtigt und Gesichtspunkte nachhaltiger Entwicklung vernachlässigt werden.

Statt einer einheitlichen Welt-Rechtsordnung und hierarchischer Umsetzung demokratisch gewonnenen Weltrechts gibt es z. T. widersprüchliche Regelungen (so wie Umwelt- und Wirtschaftsnormen zum Teil im Widerspruch zueinander stehen), ohne dass das Ziel nachhaltiger Entwicklung so etwas wie eine Gemeinsamkeit bildet. Die Fragmentierung internationalen Rechts in verschiedene Regelungsbereichen und -sektoren spiegelt sich auch in seiner unterschiedlichen Verbindlichkeit und Durchsetzbarkeit. Sie ist im internationalen Wirtschaftsbereich am größten, geringer im internationalen Umweltbereich und wohl am geringsten im internationalen Sozialbereich.

Es ist z. Zt. noch offen, wie die Fragmentierung globalen Rechts und partielle Unwirksamkeit internationaler Umwelt- und Sozialstandards einmal durch verbindliches globales Recht überwunden werden kann. Unterschiedliche Interessen und ungleiche Macht erschweren Entstehen und Umsetzung eines globalen, an den

Zielen nachhaltiger Entwicklung orientierten wirksamen Rechts. Es ist trotzdem denkbar, dass es sich – evt. in einem langen Übergangsprozess, wie früher in Nationalstaaten oder der EU – allmählich entwickelt.

Globale Umwelt- und Sozialstandards

Nachhaltige Entwicklungen jenseits des Nationalstaats

Treutner, E.

2018, XIV, 477 S., Softcover

ISBN: 978-3-658-18174-1