

Wandel durch Handel

Unternehmen in Regionen umstrittener Staatlichkeit

Eberhard Sandschneider | Die Rolle von Wirtschaftsunternehmen in gescheiterten Staaten oder umstrittenen Regionen hat bislang kaum Aufmerksamkeit in Wissenschaft und Politik erfahren.¹ Dabei sind ökonomische Aktivitäten von entscheidender Bedeutung, wenn es darum geht, Stabilität und Staatsaufbau in den fragilen Bereichen der politischen Landkarte voranzutreiben.

Wer einen genaueren Blick auf die Weltkarte der Staatlichkeit am Anfang des 21. Jahrhunderts wirft, der kommt zu einem ernüchternden Fazit: Die Annahme, Staatlichkeit funktioniere in etablierten und international anerkannten Staaten beinahe automatisch, ist ein Mythos. In vielen Fällen ist Staatlichkeit in irgendeiner Form begrenzt, oft ist sie fragil, mitunter bereits zerstört.²

Heute sind schwache Staaten und umstrittene Regionen zu einer zentralen Aufgabe für die internationale Gemeinschaft geworden. Als „umstrittene Regionen“ können wir dabei geografische Räume definieren, in denen Staatlichkeit und internationale Anerkennung anfechtbar sind und in denen daher Staatsversagen in verschiedenen Ausprägungen festgestellt werden kann. Nicht alle umstrittenen

Regionen sind gescheiterte oder scheiternde Staaten in einem strikt politischen Sinn. Es besteht jedoch eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass umstrittene Regionen scheitern oder dass scheiternde Staaten auch zu umstrittenen Regionen werden.

Ernüchterung und Enttäuschung kennzeichnen die derzeitige Debatte über Ziele und Grenzen externer Unterstützung für den Staatsaufbau. Die Schwierigkeiten eines externen Nationbuilding zeigen sich am deutlichsten in Afghanistan und im Irak, und das vor allem aus zwei Gründen.

Der Versuch, Standards westlicher Staatlichkeit – Institutionen, Gesetze, Werte – in Regionen zu verpflanzen, in denen keine soziale, politische oder wirtschaftliche Stabilität herrscht, kann nicht gelingen. Weil unternehmerische Aktivitäten in der Debatte

¹ Zu den wenigen Ausnahmen zählen die sehr detaillierten Business Environment and Enterprise Performance Surveys (BEEPS), die von EBRD und Weltbank veröffentlicht werden.

² Josef Braml, Thomas Risse und Eberhard Sandschneider (Hrsg.): Einsatz für den Frieden. Sicherheit und Entwicklung in Räumen begrenzter Staatlichkeit, München 2010.

vernachlässigt werden, gelingt es uns auch nicht zu verstehen, warum wir beim Staatsaufbau die notwendigste Voraussetzung bisher nicht schaffen konnten: Stabilität. Diese umfasst ein Mindestmaß an gesicherten Lebensgrundlagen, ökonomischer Leistung und sozialem Zusammenhalt. Die hervorstechendsten Fälle von umstrittener Staatlichkeit sind Abchasien, Nagorny-Karabach, Kosovo, Nordzypern, Südossetien, Somaliland, Transnistrien, die palästinensischen Gebiete und Westsahara.

Es gibt gute Gründe für die internationale Gemeinschaft, sich eingehender mit diesen Regionen zu beschäftigen – aus einer normativen Perspektive, da sie rechtliche Standards von Staatlichkeit nicht erfüllen, aber auch aus einer sicherheitspolitischen

Es gibt keine „Grand Strategy“ für Unternehmen in umstrittenen Regionen

Perspektive: Eine nicht funktionierende Staatlichkeit oder ein politischer Konflikt um Souveränität haben nicht nur negative Auswirkungen im Territorium selbst, sondern weit darüber hinaus.

Unternehmen und Stabilisierung

Politische Spannungen haben sich in allen genannten Fällen äußerst negativ auf lokale Geschäfts-, Handels- und Lebensbedingungen sowie auf soziale Stabilität und Sicherheit ausgewirkt. Global agierende Unternehmen sorgen zumindest dafür, dass ein Minimum an lebenswichtigen Produkten

und Dienstleistungen vorhanden ist, etwa in der medizinischen Versorgung. Obwohl sie dabei unter maximalem Risiko arbeiten, ist ihr Beitrag zur Stabilisierung ohne Alternative.

Aus geschichtlichen, geografischen, politischen und wirtschaftlichen Gründen müssen wir uns mit jeder Region gesondert beschäftigen. Spezifische geschichtliche und politische Rahmenbedingungen und Konfliktherde, die von Unabhängigkeit (z.B. Kosovo) bis hin zum Anschluss (z.B. Südossetien und Transnistrien) reichen, sowie unterschiedliche Niveaus und Probleme im Bereich wirtschaftlicher Entwicklung und Rechtslage machen einen direkten Vergleich der Fälle kaum möglich.³ Daher ist es wenig hilfreich, einen allgemeingültigen Ansatz für erfolgreiche externe Unterstützung finden zu wollen. Vielmehr geht es darum, individuelle Ansätze zu entwickeln, die die einzig erfolgversprechende Basis für unternehmerische Tätigkeiten sind. Es gibt keine „Grand Strategy“ für Unternehmen in umstrittenen Regionen.

Eine vergleichende Perspektive kann jedoch strukturelle Probleme aufdecken, die von externen Akteuren gelöst werden müssen, unabhängig davon, ob sie unternehmerische oder politische Ziele verfolgen. In vielen umstrittenen Regionen bieten kleine Unternehmen Grundlagen für das tägliche Überleben. Größere Infrastruktur- und Dienstleistungsprojekte, die für den wirtschaftlichen Aufbau unerlässlich sind, etwa Tele-

³ Die OECD nennt die folgenden sechs Faktoren als entscheidend für das Verständnis regional-spezifischer Situationen: Geschichte der Staatsentstehung inklusive kolonialer oder postkolonialer Vermächtnisse, strukturelle Lücken, Historie vergangener gewalttätiger Konflikte, geografische Lage und Einkommensquellen, ökonomische Entwicklung und Armutsfalle sowie institutionelle Traditionen.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

© Vanessa Vick / Redux / Laif

kommunikation, Logistik oder Bankwesen, wären hingegen zu komplex, um von kleinen lokalen Unternehmen bereitgestellt werden zu können. Auch wenn es diesen Unternehmen in der Regel gelingt, sich trotz der Risiken und Probleme in ihrem unmittelbaren Umfeld zu behaupten, so fehlen ihnen doch der Zugang zu Ressourcen, finanziellen Mitteln und oft auch der notwendige Unternehmergeist, um umfangreichere Projekte zu bewältigen.⁴

Risiken und Motivationen

Unternehmerische Aktivitäten sind ein Schlüssel zur erfolgreichen Stabilisierung umstrittener Regionen und scheiternder Staaten: Für Millionen von Menschen werden die Erfüllung von Grundbedürfnissen und die Bereitstellung zentraler Infrastrukturele-

mente nicht etwa vom Staat geleistet, sondern von privaten Unternehmen. Unternehmerische Aktivität in umstrittenen Regionen ist jedoch naturgemäß mit einigem Risiko verbunden.

Ein schwacher Staat kann nicht das Ausmaß von Rechtssicherheit gewährleisten, das Unternehmer benötigen, um langfristig planen und um sichergehen zu können, dass ihre Investitionen auch Früchte tragen. Im Grunde müsste der nächstliegende Ratschlag an jedes Unternehmen lauten: Investiere nie in umstrittenen Regionen! Das Risiko ist zu hoch, die Investitionen sind zu unsicher und die Hoffnung auf Gewinn bleibt vage. Zudem besteht die Gefahr, dass sich Unternehmer in umstrittenen Regionen mit despotischen Herrschaftsquellen einlassen (müssen), intransparente politische Strukturen mittra-

Global agierende Unternehmen sorgen zumindest dafür, dass ein Minimum an Dienstleistungen vorhanden ist. Werbung für den Mobilfunkanbieter MTN in Uganda

⁴ Tommaso Ciarli, Saeed Parto und Maria Savona: UNU-WIDER Conflict and Entrepreneurship in Afghanistan. http://www.wider.unu.edu/publications/newsletter/articles/en_GB/Afghanistan-article-1109/.

gen, mit illegitimen Institutionen oder sogar mit Menschenrechtsverletzern zusammenarbeiten.

Aus unternehmerischer Perspektive heraus sind umstrittene Regionen ausnahmslos kleine und risikoreiche Märkte. Absatz und (wenn vorhanden) Aussichten auf Gewinne haben keine große Auswirkung auf die Gesamtbilanz eines Unternehmens.

Neben den Anreizen und den unmittelbaren politischen Konsequenzen unternehmerischer Tätigkeit in umstrittenen Regionen gibt es grundlegende Risiken, die einen entscheidenden Einfluss

Aus unternehmerischer Perspektive sind umstrittene Regionen ausnahmslos kleine und risikoreiche Märkte

auf die Aktivitäten vor Ort haben. Basierend auf einer Reihe von Interviews mit Vertretern verschiedener Branchen konnten vier dieser Risiken als besonders wichtig identifiziert werden:

1. Sich um eine gewisse Rechtssicherheit zu bemühen, ist eine zentrale Herausforderung für jedwede Aktivität des privaten Sektors in Regionen, in denen eine rechtliche Struktur nur schwach oder sogar überhaupt nicht ausgebildet ist. Dabei geht es nicht nur um den formalen Aspekt rechtlicher Strukturen für geschäftliche Aktivitäten, sondern auch um die Verpflichtung von Unternehmen, ihre Mitarbeiter vor rechtlicher Verfolgung in diesen Regionen zu schützen.

2. Generell ist auch Management-sicherheit eine entscheidende Unwägbarkeit, sowohl in Bezug auf den Diebstahl und Missbrauch von Produkten als auch auf die Sicherheit von vor Ort tätigem Personal, welches der

Gefahr krimineller Aktivitäten wie zum Beispiel Raub, Erpressung oder gar Entführung ausgesetzt ist. Es gibt keine Garantie dafür, dass Produkte und Dienstleistungen, die zur Erhöhung des Lebensstandards beitragen sollen, nicht von lokalen Machthabern zur Erfüllung von Eigeninteressen missbraucht werden. So kann beispielsweise die Einrichtung eines Telekommunikationssystems zur Entwicklung einer funktionierenden Gesellschaft beitragen. Gleichzeitig kann es aber auch der Verfolgung und Inhaftierung von Dissidenten dienen – mit unabsehbaren Konsequenzen für die Menschenrechtssituation.

3. Es ist politisch wünschenswert und schafft öffentliche Legitimität, soziale und Verwaltungsstandards, die im Heimatland des Unternehmens gelten, auch in umstrittenen Regionen beizubehalten. Nur lässt sich das vor Ort häufig nicht ohne weiteres umsetzen. Bestechung und Korruption gehören in diesem Zusammenhang zu den größten Problemen, weil rechtliche Strukturen ungefestigt und einzelne Straftaten schwer zu ahnden sind. Jedes ausländische Unternehmen muss daher einen Weg finden, derlei Problemen individuell zu begegnen.

4. Die Forderung nach Achtung der Menschenrechte ist traditionell eine politisch heikle Angelegenheit. Wenn wirtschaftliche Interessen mit Menschenrechtsfragen aufgewogen werden sollen, so nimmt die eigentliche Idee der Menschenrechte womöglich mehr Schaden, als deren Fürsprechern bewusst ist.

Im öffentlichen Diskurs westlicher Demokratien ist es derzeit offensichtlich schwierig, eine simple Un-

terscheidung zu treffen, die eine flexiblere Menschenrechtspolitik zuließe und das Problem doppelter Standards beseitigen würde. Auf Regierungsebene müssen Menschenrechte selbstverständlich auf der Tagesordnung bleiben. Die Auseinandersetzungen mit anderen Regierungen sollten jedoch auf die Mittel der stillen Diplomatie begrenzt bleiben, die am Ende erfolversprechender sind als jede öffentliche Anschuldigung. Auf der Ebene der Nichtregierungsorganisationen hingegen ist es notwendig, so offen und offensiv wie möglich vorzugehen. Organisationen wie Amnesty International dürfen nicht schweigen, solange irgendwo auf der Welt Menschenrechtsverletzungen stattfinden.

Diskret, offensiv, pragmatisch

Daneben gibt es den Aspekt der wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Auch Unternehmen, die in Regionen und Staaten aktiv sind, in denen es zu Menschenrechtsverletzungen kommt, müssen primär ihren geschäftlichen Interessen nachgehen, und das heißt nichts anderes, als einen Gewinn zu erwirtschaften. Nur stellt sich die Frage, auf welche Weise diese Unternehmen die Menschenrechtssituation effektiver zum Positiven verändern können: Indem sie Dienstleistungen bereitstellen, die die Lebensbedingungen vor Ort verbessern, und indem sie darauf achten, westliche Standards der guten Unternehmensführung vor allem im Bereich des Arbeitsrechts einzuführen? Oder indem sie hehren Forderungen nachkommen, gänzlich auf geschäftliche Aktivitäten in Staaten und Regionen zu verzichten, in denen die Umsetzung der Menschen-

rechte (noch) nicht dem westlichen Standard entspricht?

Eine erfolgreiche Politik zur Durchsetzung der Menschenrechte sollte daher auf drei Ebenen ansetzen: vornehmlich diskrete Regierungsarbeit, offene, kritische NGO-Interventionen sowie pragmatische Stabilisierung durch die Bereitstellung grundlegender Dienstleistungen und die Durchsetzung von Sozialstandards im unternehmerischen Bereich.

Es ist kontraproduktiv, ausländische Unternehmen zum Rückzug aus umstrittenen Regionen und scheiternden Staaten zu zwingen. Meist geschieht dies durch die Androhung von Sanktionen und des Verlusts von Anteilen in größe-

Die Mittel stiller Diplomatie in Menschenrechtsfragen sind meist effektiver als jede Form öffentlicher Anschuldigungen

und bedeuten-
deren (westlichen)
Märkten. Darauf-
hin füllen fast
zwangsläufig an-
dere Unternehmen (nicht immer,
aber sehr oft aus China) die entste-
hende Lücke, übernehmen Marktanteile und verfolgen ihre eigenen strategischen Interessen – was zu signifikant niedrigeren Standards im Bereich unternehmerischer und sozialer Verantwortung führt. Unter diesem Gesichtspunkt wirkt politischer Druck auf Unternehmen, die in diesen Regionen und Staaten tätig sind, den eigentlichen werteorientierten politischen Zielen entgegen.

In Anbetracht dieser Risiken stellt sich die Frage, warum Unternehmen überhaupt in umstrittenen Regionen investieren. Die bereits erwähnte Interviewreihe gibt Aufschluss über ihre Motive.

1. Ein Interesse an der Fortsetzung unternehmerischer Aktivitäten beugt

Umstrittene Regionen bieten nur einen kleinen Markt und tragen wenig zum Gewinn eines „Global Players“ bei

einem Rückzug aus umstrittenen Regionen vor. In manchen Fällen sind Unternehmen, vor allem aus den Bereichen Infrastruktur und Logistik, schon vor dem Ausbruch politischer Konflikte um Souveränität in dem entsprechenden Territorium aktiv gewesen. Sie tendieren dazu, ihre Aktivitäten trotz wachsender Unsicherheiten fortzusetzen, indem sie sich an das abrupt veränderte Umfeld anpassen. So können sie bestehende Investitionen schützen und Kontakte mit lokalen Partnern und Kunden aufrechterhalten.

2. Welche Entscheidungen für Investitionen getroffen werden, hängt auch von den Erwartungen an die Entwicklung des Marktes ab. Die meisten umstrittenen Regionen bieten nur einen verhältnismäßig kleinen Markt und tragen nur wenig zum Gesamtgewinn eines „Global Players“ bei. Dennoch sind die Erwartungen an die Marktentwicklung nach der Lösung politischer Differenzen unter Umständen ein starker Anreiz für ein Engagement in diesen Regionen.

3. Den Kunden umfassende Serviceleistungen anbieten zu wollen, scheint das dominierende Motiv für die meisten Unternehmen zu sein. Sie versuchen, deren Ansprüchen gerecht zu werden, indem sie ihre Dienste auch in solchen Regionen anbieten, in denen sie unter streng politischen und ökonomischen Erwägungen nicht tätig wären. Aufgrund höherer Sicherheitsausgaben und genereller Unsicherheiten des Marktes entstehen ihnen aber zusätzliche Kosten.

4. Obgleich diese Motivation wohl nie öffentlich ausgesprochen würde, spielen politische Interessen sicherlich eine Rolle: Der Privatsektor wird in sonst unzugänglichen Regionen zum Ersatz für direkte politische Einflussnahme externer Akteure. Klare Trennlinien zwischen dem geschäftlichen und dem privaten Sektor lassen sich in umstrittenen Regionen oft nicht ziehen. Um es positiv auszudrücken: Ausländische Unternehmen können dazu gezwungen sein, in einem wirtschaftlichen Umfeld die Rolle der gesetzgebenden Institution dort zu übernehmen, wo Regeln nicht oder bestenfalls sehr unzuverlässig funktionieren. Negativ formuliert könnte man jedoch auch sagen, dass ein Unternehmen als verlängerter Arm oder gar als Ersatz eines externen politischen Akteurs (d.h. eines Staates) betrachtet wird, der seinerseits in den Konflikt verwickelt ist. In diesem Fall droht den Unternehmen der Verlust ihrer Glaubwürdigkeit und Marktposition.

Fünf Grundsätze

Es lassen sich folglich fünf strategische Grundsätze formulieren, die den Erfolg eines Unternehmens in umstrittenen Regionen maßgeblich beeinflussen:

1. „Konzentriere dich aufs Geschäftliche und nicht aufs Politische und halte dich aus politischen Konflikten möglichst heraus.“ In Fällen, in denen Unternehmen Leistungen anbieten, die unter normalen Umständen dem Staat zufallen würden, sollte man von solchen Verallgemeinerungen absehen. Natürlich gibt es immer ein ideales Szenario, doch das an-

- dauernde Risiko, Mittäter bei der Stabilisierung korrupter und inkompetenter Regime zu sein, sowie das Risiko, vielen Schlechtes und wenigen Gutes zu tun, sollte verantwortungsvollen Unternehmensführern ausnahmslos bewusst sein.
2. „Führe einen transparenten Verhaltenskodex ein, stelle sicher, dass er angewandt wird und sei unnachgiebig bei der Durchsetzung international akzeptierter Standards guter Unternehmensführung.“ Aufgrund der zweifelhaften oder gänzlich fehlenden Gesetzgebungsorgane und Vollzugsbehörden obliegt es einem Unternehmen, eigenständig den ungestörten Ablauf seiner Aktivitäten abzusichern, ohne dabei die unternehmerische Verantwortung für ein sauberes und anständiges Vorgehen zu vernachlässigen.
 3. „Bemühe dich um Unterstützung durch verlässliche lokale Partner und gründe deine Aktivitäten auf persönlichem und institutionellem Vertrauen. Sichere dich dabei jedoch auch über unbeteiligte internationale Akteure und Institutionen ab, da diese bei der Erstellung eines positiven Bildes sowohl im Ausland als auch in der Zielregion von großer Hilfe sein können.“ Solch politische Unterstützung zu gewährleisten, ist eine notwendige Voraussetzung für Erfolg – sowohl im Heimatland des Unternehmens als auch in der Zielregion.
 4. „Trete internationalen Regulierungsmechanismen bei, wann immer dies möglich ist. Bemühe dich nicht nur um einen lokalen, sondern auch um einen regionalen Ansatz und kooperiere mit anderen Unternehmen (auch Konkurrenten), um eine Durchsetzung von Regeln zu koordinieren.“ Einzelne Vorstöße können von lokalen Akteuren angefochten oder umgangen werden. Koordinierte Bemühungen können dazu beitragen, das geschäftliche Umfeld zu verbessern. Ein Fehlen von internationaler Unterstützung kann nicht nur den geschäftlichen Erfolg gefährden, sondern auch negative Auswirkungen auf humanitäre Standards haben.
 5. „Strebe ein proaktives und transparentes Kommunikationsverhalten an und schaffe dir somit öffentliches Verständnis und internationalen Rückhalt für lokale und regionale Geschäftsaktivitäten.“ Es ist für Unternehmen unerlässlich, durch eine solche Kommunikationsstrategie ihre Aktivitäten nicht nur direkt in den betroffenen Regionen, sondern auch in ihren Heimatmärkten zu rechtfertigen und zu untermauern.



Prof. Dr. EBERHARD SANDSCHNEIDER ist Otto Wolff-Direktor des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP).