

4 Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte

Teilweise als Kritik an Corporate Social Responsibility (CSR) und dem Trend zur Selbst- und Co-Regulierung forderten zivilgesellschaftliche Organisationen in den 1990er Jahren zunehmend, dass der Privatsektor eine eigenständige Verantwortung für die Menschenrechte übernehmen solle. Die Hoffnung war, dass ein solcher auf den Menschenrechten basierender Ansatz dem eher fragmentarischen Herangehen von CSR entgegenwirken könne (Horrigan 2010).

4.1 Hintergrund: Die UN-Normen

Auch auf UN-Ebene entwickelten sich Aktivitäten zur Bestimmung der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen, und 1998 wurde eine Expertengruppe mit der Ausarbeitung der sogenannten UN-Normen (»Norms on the Responsibility of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights«) beauftragt. Während die UN-Normen die herausragende Bedeutung der Staatenpflichten für die Menschenrechte betonten, strebten sie zugleich eine verbindliche Verantwortung der Privatwirtschaft für die Menschenrechte innerhalb ihrer Einflussphäre an. So heißt es in Artikel 1 der UN-Normen, dass

»[i]nnerhalb ihres jeweiligen Tätigkeits- und Einflussbereichs [...] transnationale Unternehmen und andere Wirtschaftsunternehmen verpflichtet [sind], die im Völkerrecht wie im innerstaatlichen Recht anerkannten Menschenrechte zu fördern, ihre Einhaltung zu sichern, sie zu achten, ihre Achtung zu gewährleisten und sie zu schützen, einschließlich der Rechte und Interessen indigener Völker und anderer schwächerer Gruppen.« (Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen 2004)

Die UN-Normen wurden 2003 durch die damalige UN-Menschenrechtskommission zurückgewiesen, aber das Anliegen blieb auf der internationalen Agenda und mündete in die Schaffung der Position eines Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs für dieses Thema. 2005 wurde der Harvard-Professor John Ruggie auf diesen Posten berufen. Bereits von 1997 bis 2001 war Ruggie für die Vereinten Nationen als Stellvertretender UN-Generalsekretär, UN-Sonderbeauftragter und Chefberater des Generalsekretärs in strategischen Planungsangelegenheiten tätig gewesen.

4.2 Ruggies theoretischer Ansatz

Zum besseren Verständnis sowohl des Prozesses, der zu den UN-Leitprinzipien führte, als auch von deren Inhalt ist es hilfreich, Ruggies theoretischen Hintergrund als Professor für Internationale Beziehungen und als ausgewiesener Verfechter von Global Governance kurz darzulegen.

In den 1980er Jahren wurde Ruggie durch sein Konzept des »embedded liberalism« bekannt, mit dem er die Wirtschaftsordnung nach dem Zweiten Weltkrieg beschreibt. Darunter versteht er die Mäßigung liberalisierter Marktkräfte durch die Einbettung in eine soziale Gemeinschaft (Ruggie 1982). Als Kennzeichen des »embedded liberalism« hob Ruggie damals den Multilateralismus und das Streben der Staaten nach innerer Stabilität hervor (Ruggie 1982, S. 393). Vor dem Hintergrund der voranschreitenden wirtschaftlichen Globalisierung in den 1990er Jahren zeigte sich Ruggie aber zunehmend skeptisch, ob dieser Kompromiss dauerhaft aufrechtzuerhalten sei (Ruggie 1997). Als grundlegendes Problem identifizierte er sogenannte »governance gaps« oder Regulierungslücken, die durch transnationale Konzerne entstanden seien (Ruggie 2004, S. 503). Demnach könnten transnationale Konzerne als nicht territorial gebundene Einheiten nicht allein durch nationale Regulierung oder Multilateralismus gesteuert werden. Somit stelle sich die Herausforderung, wie der »embedded liberalism« durch Global Governance, also durch gemeinsame Anstrengungen verschiedener Akteure – Staaten, internationale Organisationen, zivilgesellschaftliche Akteure und Unternehmen – auf die globale Ebene übertragen werden kann (Ruggie 2003). Bei seinen Überlegungen greift Ruggie auch auf sozialkonstruktivistische Auffassungen zurück, indem er den Einfluss von Ideen und Normen in der Weltpolitik hervorhebt (Ruggie 1998). Diese Auffassung spiegelt sich nicht zuletzt in der Konzeptuali-

sierung des Global Compact als Dialog- und Lernforum wider (Kapitel 3.3.1), die wesentlich auf den Einfluss von Ruggie zurückzuführen sein dürfte.

In einem neueren Aufsatz beschreibt Ruggie den Prozess, der zu den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte führte (Ruggie 2014). Er betont, dass aufgrund der zunehmenden Regime-Komplexität und Fragmentierung des Völkerrechts in spezialisierte Sphären kaum Chancen für ein geschlossenes oder in sich kohärentes Governance-Regime bestünden. Stattdessen seien vor allem Ansätze einer polyzentrischen Governance für die Steuerung der Weltwirtschaft erfolgversprechend.

Diese Auffassungen Ruggies spiegeln sich in seiner Arbeit als Sonderbeauftragter für Wirtschaft und Menschenrechte wider. So wird der mehrjährige Prozess für die Ausarbeitung der UN-Leitprinzipien, der als breiter Multistakeholder-Prozess angelegt war, vielfach als gelungene Praxis von Global Governance beschrieben (z. B. Aarensen/Higham 2013). Wichtige inhaltliche Elemente der Leitprinzipien wie der »smart mix« unterschiedlicher Formen der Steuerung – einerseits verbindliche Regulierung durch menschenrechtliche Staatenpflichten und andererseits freiwillige Selbstregulierung und Co-Regulierung – und nicht zuletzt auch die Einbindung verschiedener Akteure in die Verantwortung für die Ausgestaltung der globalen Wirtschaft reflektieren Ruggies Auffassung von polyzentrischer Governance. Dies zeigt sich auch am Inhalt der UN-Leitprinzipien. Kritische Ansätze, die beispielsweise stärker die Macht transnationaler Konzerne betonen und deshalb eine verbindliche Regulierung der globalen Wirtschaft fordern, treten in Ruggies Ansatz in den Hintergrund.

4.3 Zum Inhalt der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte

Die UN-Leitprinzipien basieren auf dem Rahmenwerk »Protect, Respect and Remedy«, das John Ruggie dem UN-Menschenrechtsrat 2008 vorlegte. Sie umfassen drei Säulen, nämlich

1. die Pflicht des Staates, Menschenrechte zu schützen,
2. die Verantwortung von Unternehmen für die Achtung der Menschenrechte und
3. den Zugang zu Rechtshilfe und Wiedergutmachung für Opfer durch Beschwerdemechanismen und Entschädigung.

Die Diskussion dieser drei Säulen in den UN-Leitprinzipien erfolgt jeweils durch die Unterscheidung in grundlegende und operative Prinzipien. Insgesamt beinhalten die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte 31 Einzelprinzipien mit entsprechenden Kommentaren. 2014 veröffentlichte das Büro des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte die Broschüre »Frequently asked questions about the guiding principles on business and human rights« (United Nations Human Rights Office of the High Commissioner 2014). Darin wird der Charakter der UN-Leitprinzipien eingehend erläutert, und es werden Ausführungen zu den drei Säulen gemacht.

4.3.1 Staatliche Schutzpflicht

Als erste Säule in den Leitprinzipien hat die Pflicht des Staates zum Schutz der Menschenrechte aus zwei Gründen eine herausragende Stellung inne: Zum einen betonen die Leitprinzipien, dass die hauptsächliche Verpflichtung für die Menschenrechte nach wie vor bei den Staaten liegt; zum anderen wird aufgezeigt, dass Unternehmen Rahmenbedingungen benötigen, damit sie ihrer menschenrechtlichen Verantwortung nachkommen (können). Für die Schaffung dieser Rahmenbedingungen ist auf nationaler Ebene der Staat verantwortlich.

Säule 1: Staatliche Schutzpflicht

Grundlegende Prinzipien

- Staatliche Schutzpflicht in Bezug auf Unternehmensaktivitäten (Leitprinzip 1)
- Reichweite dieser Schutzpflicht (Leitprinzip 2)

Operative Prinzipien

- Allgemeine regulierende und grundsatzpolitische Aufgaben des Staates (Leitprinzip 3)
- Nexus von Staat und Wirtschaft (Leitprinzipien 4–6)
- Unterstützung der Achtung der Menschenrechte durch Unternehmen in von Konflikten betroffenen Gebieten (Leitprinzip 7)
- Gewährleistung von Politikkohärenz (Leitprinzipien 8–10)

Als Teil der grundlegenden Prinzipien erläutert *Leitprinzip 1* die staatliche Schutzpflicht in Bezug auf Unternehmen. Diese fordert vom Staat, dafür Sorge zu tragen, dass Menschenrechtsverstöße durch Dritte, also auch durch Unternehmen, verhindert sowie begangene Verstöße aufgeklärt und geahndet werden.

Leitprinzip 2 behandelt die Reichweite der geforderten Maßnahmen und betont die Zuständigkeit des Staates für Unternehmen auf dem eigenen Hoheitsgebiet bzw. unter der eigenen Jurisdiktion. Ausführungen zur extraterritorialen staatlichen Schutzpflicht werden in den UN-Leitprinzipien eher zurückhaltend formuliert. Hier wird zwischen der Reichweite (beispielsweise Einsatz der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen bei der Förderung von Auslandsinvestitionen) und extraterritorialer Rechtssetzung und -durchsetzung (beispielsweise Strafverfolgung) unterschieden.

Bei den operativen Prinzipien behandelt *Leitprinzip 3* relevante Themen, die der Staat zur Wahrnehmung seiner Schutzpflicht berücksichtigen soll. Hierzu zählt neben der Durchsetzung bestehender Rechtsvorschriften, beispielsweise Antidiskriminierungs- und Arbeitsgesetze, auch, diese vor dem Hintergrund menschenrechtlicher Anforderungen ggf. anzupassen, damit sie eine Unterstützung für Unternehmen bei der Achtung der Menschenrechte darstellen. Des Weiteren sollen Staaten wirksame Handlungsanleitungen zur Achtung der Menschenrechte (einschließlich geeigneter Methoden) für Unternehmen bereitstellen. Schließlich geht es darum, dass der Staat Unternehmen veranlasst, ihre Maßnahmen für die Achtung der Menschenrechte auch gegenüber Stakeholdern adäquat zu kommunizieren.

Leitprinzip 4 widmet sich der Verbindung zwischen Staat und Wirtschaft. Dabei geht es neben der unmittelbaren Verantwortung für staatliche Unternehmen besonders auch um die Forderung, die Vergabe von Exportkrediten, Exportkredit- und Investitionsgarantien von der Einhaltung menschenrechtlicher Kriterien abhängig zu machen. Ein weiteres Thema, nämlich die angemessene Aufsicht von Unternehmen, die ursprünglich staatliche Dienstleistungen übernehmen, wird in *Leitprinzip 5* behandelt. *Leitprinzip 6* schließlich fordert die Einbindung der Menschenrechte in die öffentliche Vergabepolitik.

Leitprinzip 7 verweist auf die besondere Gefährdung der Menschenrechte in Konfliktgebieten, die häufig mit schwacher Staatlichkeit der sogenannten Gaststaaten einhergeht. Deshalb ist hier der Heimatsstaat, in dem ein Unternehmen seinen Hauptsitz hat, besonders gefordert. Er soll

Unternehmen, die in Konfliktregionen tätig sind, bei ihrem Bestreben, die Menschenrechte zu achten und ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nachzukommen, durch entsprechende Maßnahmen beispielsweise bei der Risikoabschätzung unterstützen. Bei der Verwicklung eines Unternehmens in Menschenrechtsverletzungen und Verstöße gegen die Menschenrechte soll der Staat ggf. Sanktionsmaßnahmen ergreifen. Hierzu kann die Verweigerung öffentlicher Förderung zählen.

Eine grundlegende Schwäche des bestehenden Menschenrechtsregimes liegt darin begründet, dass Menschenrechte häufig gegenüber wirtschaftlichen und politischen Interessen eines Staates in den Hintergrund treten. Deshalb stellt die Gewährleistung von Politikkohärenz gerade auch im Kontext von Wirtschaft und Menschenrechten eine besondere Herausforderung dar und wird in den *Leitprinzipien 8–10* ausführlich behandelt. Dabei geht es sowohl um vertikale als auch um horizontale Kohärenz. Vertikale Kohärenz bezieht sich auf die Abstimmung von Strategien, Gesetzen und Verfahren, damit Unternehmen staatlichen Verpflichtungen nachkommen. Horizontale Kohärenz betont die Notwendigkeit der Abstimmung zwischen Ministerien und weiteren staatlichen Institutionen auf unterschiedlichen Ebenen, die auf das Verhalten von Unternehmen mit verschiedenen Maßnahmen Einfluss nehmen. Eine solche Kohärenz erfordert die Herstellung eines entsprechenden Bewusstseins, beispielsweise durch Training der verantwortlichen Akteure. Horizontale Kohärenz bezieht sich auch auf die Zusammenarbeit zwischen Staaten, beispielsweise bei Investitionsabkommen. Hier müssen menschenrechtliche Verpflichtungen ebenfalls Eingang finden. Dasselbe gilt für die Kooperation in multilateralen Institutionen. Die Staaten werden aufgerufen, international intensiver zu kooperieren, um Menschenrechte vor Verstößen durch Unternehmen zu schützen.

4.3.2 Menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen

Die Verantwortung des Unternehmens für die Achtung der Menschenrechte als zweite Säule der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte stellt eine Erweiterung des bisherigen Menschenrechtskonzeptes dar. Die beiden Säulen 1 und 2 ergänzen sich und betonen mit den Staaten und den Unternehmen die zentralen Akteure für die Stärkung der Menschenrechte unter den Bedingungen der wirtschaftlichen Globalisierung. Zugleich wird aber auch deutlich zwischen den beiden Akteuren unter-

schieden. Durch internationale Menschenrechtsverträge haben Staaten die Verpflichtung, die Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten, während die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen nicht durch das Völkerrecht geregelt wird (United Nations Human Rights Office of the High Commissioner 2014, S. 28). Durch nationales Recht, beispielsweise in der Verfassung verankerte oder gesetzliche Bestimmungen zum Streikrecht bzw. zur Organisationsfreiheit, können aber auch für Unternehmen Verpflichtungen im jeweiligen Land bestehen. Zudem bezieht sich die in den Leitprinzipien ausgeführte menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen auf die Vermeidung von Menschenrechtsverstößen, enthält aber keine Forderung an Unternehmen, Menschenrechte zu fördern und zu gewährleisten. Hierzu können Unternehmen zusätzlich und über die in den Leitprinzipien niedergelegten Ansprüche hinausgehend beitragen (United Nations Human Rights Office of the High Commissioner 2014, S. 29).

Säule 2: Verantwortung von Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte

Grundlegende Prinzipien

- Die Achtung der Menschenrechte impliziert, dass Unternehmen es vermeiden, die Rechte anderer zu beeinträchtigen oder an nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen beteiligt zu sein (Leitprinzip 11).
- Die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen bezieht sich auf alle Menschenrechte der UN-Menschenrechtscharta und der ILO-Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (Leitprinzip 12).
- Die Verantwortung, die Menschenrechte zu achten, bezieht sich auf negative Auswirkungen der eigenen Geschäftstätigkeit und auf solche im Rahmen von Geschäftsbeziehungen (Leitprinzip 13).
- Der Verantwortung, die Menschenrechte zu achten, unterliegen alle Unternehmen (Leitprinzip 14).
- Unternehmen sollten über entsprechende Grundsätze und Verfahren verfügen, um ihrer menschenrechtlichen Verantwortung nachzukommen (Leitprinzip 15).

Operative Prinzipien

- Grundsatzverpflichtung (Leitprinzip 16)
- Menschenrechtliche Sorgfaltspflicht (Leitprinzipien 17–21)
- Wiedergutmachung (Leitprinzip 22)
- Fragen des Kontexts (Leitprinzipien 23–24)

Die grundlegenden Prinzipien von Säule 2 werden in den UN-Leitprinzipien sehr ausführlich behandelt. *Leitprinzip 11* legt dar, dass die Verantwortung, die Menschenrechte zu achten, ein globaler Standard ist, der von Unternehmen erwartet wird. Bei negativen Auswirkungen von Geschäftsaktivitäten sind Vorkehrungen zur Wiedergutmachung bereitzustellen. Dies gilt unabhängig davon, ob der jeweilige Staat seinen menschenrechtlichen Pflichten nachkommt. Unternehmen dürfen aber durch ihr Verhalten nicht dazu beitragen, dass Staaten ihren menschenrechtlichen Pflichten nicht nachkommen können, beispielsweise durch Druck auf Gaststaaten beim Investitionsschutz. Zudem gilt diese Verantwortung unabhängig davon, ob Unternehmen die Menschenrechte durch Selbstverpflichtungen oder philanthropische Aktivitäten fördern wollen.

Leitprinzip 12 betont, dass Unternehmen eine Verantwortung für die Achtung aller Menschenrechte tragen, die in den Dokumenten der UN-Menschenrechtscharta und der ILO-Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit verankert sind. Dennoch können einzelne Menschenrechte stärker im Blickpunkt stehen, denn in der Praxis können, beispielsweise aufgrund typischer Merkmale eines Sektors, spezifische Menschenrechte besonders gefährdet sein. Gegebenenfalls sollten die Menschenrechte bestimmter Gruppen, beispielsweise von indigenen Gemeinden, Wanderarbeitern oder Frauen, besonders berücksichtigt werden. *Leitprinzip 12* fordert zudem eine regelmäßige Überprüfung aller Menschenrechte.

Leitprinzip 13 unterscheidet zwischen der unmittelbaren Verantwortung von Unternehmen durch die eigene Geschäftstätigkeit und der impliziten Verantwortung, die aufgrund von Geschäftsbeziehungen entsteht. Dies umfasst Beziehungen zu Geschäftspartnern, zu Einrichtungen in der Wertschöpfungskette und zu anderen nichtstaatlichen oder staatlichen Stellen, die mit der Geschäftstätigkeit, den Produkten oder Dienstleistungen unmittelbar verbunden sind.

Leitprinzip 14 betont, dass die Verantwortung für die Achtung der Menschenrechte für alle Unternehmenstypen unabhängig von der Größe oder anderen Faktoren gilt. Bei der Wahrnehmung der menschenrechtlichen Verantwortung können die Anforderungen an kleine und mittlere Unternehmen weniger umfassend sein, weil sie möglicherweise über geringere Kapazitäten verfügen, und diese Unternehmen können andere Verfahren als große Konzerne anwenden (United Nations Human Rights Office of the High Commissioner 2014). Jedoch können auch die Aktivitäten kleiner und mittlerer Unternehmen schwere negative Auswirkungen auf die Menschenrechte Betroffener haben. Der Grad der Schwere wird bemessen nach Ausmaß und Umfang sowie nach den Möglichkeiten zur Wiedergutmachung.

Schließlich verweist *Leitprinzip 15* darauf, dass Unternehmen für die Wahrnehmung ihrer Verantwortung zur Achtung der Menschenrechte über Grundsätze und adäquate Verfahren für die Durchführung und ggf. auch für die Wiedergutmachung verfügen müssen. Aufbauend auf *Leitprinzip 15* zielen die operativen Prinzipien von Säule 2 im Wesentlichen auf die Bereiche Strategie, Vorgehen und Auswirkungen (»policy«, »process«, »impact«; United Nations Human Rights Office of the High Commissioner 2012).

So geht es bei der Grundsatzverpflichtung in *Leitprinzip 16* um eine öffentliche Erklärung der Unternehmensführung, um ihre Verantwortung, Selbstverpflichtungen und Erwartungen nach außen und innen aktiv zu dokumentieren. Die interne Kommunikation der Grundsatzverpflichtung sollte erforderliche Rechenschaftshierarchien enthalten und im Unternehmen die Kohärenz zwischen verschiedenen Abteilungen sicherstellen. Eine wichtige Maßnahme hierbei ist die entsprechende Schulung der Mitarbeiter.

Die *Leitprinzipien 17–21* widmen sich dem Thema der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht von Unternehmen in allen Bereichen unternehmerischer Aktivitäten. Diese Pflicht geht über die Befolgung nationaler Gesetze hinaus und fordert Unternehmen zum eigenständigen Umgang mit menschenrechtlichen Risiken auf. Das Ausmaß bzw. die Tiefe einer solchen Sorgfaltspflicht ergibt sich aus der konkreten Geschäftsaktivität und den Bedingungen vor Ort. Der Prozess der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht umfasst grundsätzlich drei Schritte:

Menschenrechtliche Sorgfaltspflicht von Unternehmen

- Kenntnis des Kontextes des Landes, in dem das Unternehmen tätig ist, und der dortigen menschenrechtlichen Herausforderungen, die für das Unternehmen relevant sind
- Überprüfung des Einflusses, den die Unternehmenstätigkeit innerhalb dieses Kontextes z. B. auf Beschäftigte und Gemeinden hat
- Überprüfung der Geschäftsbeziehungen, die zu Menschenrechtsverletzungen beitragen könnten (»complicity«). Dabei geht es um Beziehungen zu lokalen Unternehmen, Zulieferern, zu staatlichen Instanzen oder sonstigen Akteuren.

Letztlich geht es bei der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht also um eine Risikoabschätzung, die präventiv verhindern soll, dass ein Unternehmen an Menschenrechtsverletzungen und Verstößen gegen die Menschenrechte beteiligt ist. Ein wichtiges Instrument hierbei ist ein sogenanntes »Human Rights Impact Assessment« (HRIA), das systematisch ermitteln soll, welche möglichen menschenrechtlichen Auswirkungen eine Geschäftsaktivität hat, beispielsweise eine Investition, ein Projekt oder ein größeres Exportgeschäft. Inhaltlicher Bezugspunkt eines solchen HRIA sind die international anerkannten Menschenrechte. Vergleichbare Prüfungen für umweltbezogene Risiken werden bereits seit den 1960er Jahren durchgeführt und sind heute in vielen Staaten gesetzlich reguliert und Standard bei großen Investitionsprojekten. Neben der konkreten menschenrechtlichen Risikoprüfung im Falle einzelner Projekte umfasst die Sorgfaltspflicht auch die kontinuierliche Kontrolle der Auswirkungen der Geschäftsaktivitäten.

Leitprinzip 22 beinhaltet die Wiedergutmachung bei nachteiligen Auswirkungen von Geschäftsaktivitäten und kommt zum Zuge, wenn Maßnahmen zur Wahrnehmung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nicht gegriffen haben. Wiedergutmachung geschieht entweder durch ein Unternehmen allein oder in Kooperation mit anderen Akteuren. Ein wichtiges Instrument für die Wiedergutmachung können Beschwerdemechanismen darstellen, die in Säule 3 (Kapitel 4.3.3) eingehender behandelt werden.

Die *Leitprinzipien 23 und 24* widmen sich Fragen des Kontextes. Dabei geht es zum einen darum, geltendes nationales Recht einzuhalten. Zum anderen sollen die international anerkannten Menschenrechte möglichst auch dann beachtet werden, wenn der innerstaatliche Kontext dies er-

schwert. Eine besondere Problematik ergibt sich in Konfliktgebieten, wo Unternehmen einem besonderen Haftungsrisiko ausgesetzt sein können und häufig vor der Herausforderung stehen, nicht zu einer Verschlechterung der Situation beizutragen. In komplexen Kontexten wird die Konsultation von Experten und anderen Stakeholdern empfohlen.

4.3.3 Abhilfe

Säule 3 ist vom Charakter her kurativ und unterscheidet sich somit von den beiden ersten Säulen der UN-Leitprinzipien, die überwiegend als präventiv einzustufen sind. Diese dritte Säule sieht Zugang zu Rechtsmitteln und Wiedergutmachung vor. Die Leitprinzipien greifen hier vor allem die Forderung zivilgesellschaftlicher Akteure auf, die Perspektive der Opfer stärker zu berücksichtigen. Dabei dient der Zugang zu Beschwerde- und Sanktionsmechanismen sowohl der Umsetzung der staatlichen Schutzpflicht als auch der Unternehmensverantwortung: Beiden Komponenten soll durch die Einrichtung von Mechanismen, durch die bei Verstößen für Abhilfe gesorgt werden kann, Nachdruck und Glaubwürdigkeit verliehen werden.

Säule 3: Zugang zu Abhilfe

Grundlegendes Prinzip

- Maßnahmen und Mittel, damit Betroffene Zugang zu wirksamer Abhilfe haben, sind Teil der staatlichen Schutzpflicht (Leitprinzip 25).

Operative Prinzipien

- Staatliche gerichtliche Mechanismen (Leitprinzip 26)
- Staatliche außergerichtliche Beschwerdemechanismen (Leitprinzip 27)
- Nichtstaatliche Beschwerdemechanismen (Leitprinzipien 28–30)
- Wirksamkeitskriterien für außergerichtliche Beschwerdemechanismen (Leitprinzip 31)

Das grundlegende Prinzip für Säule 3 in *Leitprinzip 25* richtet sich an die Staaten und fordert, dass gerichtliche, administrative, gesetzgeberische oder andere geeignete Mittel bereitstehen, damit Betroffene über Zugang zu wirksamer Abhilfe verfügen. Das Vorhandensein solcher Verfahren wird dabei als Voraussetzung für eine effektive staatliche Schutzpflicht verstanden.

Der Zugang zu Abhilfe hat sowohl verfahrens- als auch materiell-rechtliche Aspekte und kann von Entschuldigungen bis hin zu Strafmaßnahmen reichen. Staatliche Beschwerdemechanismen können gerichtlicher und außergerichtlicher Natur sein. Als mögliche Institutionen werden neben Gerichten auch nationale Menschenrechtsinstitutionen, die Nationalen Kontaktstellen für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (Kapitel 3.3.2) oder auch Ombudsstellen der Regierung genannt. Diese Mechanismen müssen der Öffentlichkeit bekannt sein, und ggf. müssen Betroffene benötigte finanzielle und sachverständige Unterstützung für den Zugang erhalten. Staatliche gerichtliche und außergerichtliche Beschwerdemechanismen sollten ergänzt werden durch verschiedene private Mechanismen. Es wird also zwischen dem Zugang zu adäquaten juristischen Rechts- und Sanktionsmitteln und außergerichtlichen Mechanismen zur Beschwerde und Wiedergutmachung unterschieden. Diese sollen einander ergänzen und verstärken.

Um diese Anforderungen durchzusetzen, fordert *Leitprinzip 26* die Staaten auf, die Fähigkeit staatlicher Organe zu entwickeln, Beschwerden wirksam entgegennehmen zu können. Dazu müssen rechtliche, praktische und andere relevante Hindernisse abgebaut werden. Als mögliche Schranken werden hier die Aufspaltung der rechtlichen Verantwortung innerhalb einer Unternehmensgruppe und die mögliche rechtliche Benachteiligung bestimmter Gruppen, beispielsweise indigener Gemeinden, genannt. Auch praktische und verfahrenstechnische Beschränkungen können die Wirksamkeit gerichtlicher Verfahren beeinträchtigen. Hierzu zählen die Kosten einer Gerichtsverhandlung oder auch die Ablehnung von Sammelklagen. Staaten müssen Hindernissen entgegenwirken, die Klägern aus dem Ausland den Zugang zu Rechtsmitteln versperren oder erschweren. Wirksame gerichtliche Mechanismen müssen ein ordnungsgemäßes Verfahren gewährleisten und unabhängig von jeglichem Druck von außen, auch durch die Privatwirtschaft, sein.

Leitprinzip 27 widmet sich außergerichtlichen staatlichen Beschwerdemechanismen, auch um Gerichte zu entlasten. Es werden ähnliche mögliche Beeinträchtigungen wie bei den gerichtlichen Verfahren genannt.

Leitprinzip 28 behandelt nichtstaatliche Beschwerdemechanismen, die entweder Unternehmen allein oder in Kooperation mit anderen Akteuren, beispielsweise Multistakeholder-Initiativen, zur Verfügung stellen. Auch Menschenrechtsghremien der UN werden hier genannt. Hierzu zählen bei-

spielsweise die Überwachungsausschüsse für Menschenrechtsverträge. In *Leitprinzip 29* geht es um die Wirksamkeit nichtstaatlicher Beschwerdemechanismen. Die Existenz solcher Beschwerdemechanismen kann dazu beitragen, dass Unternehmen rasch Maßnahmen zur Wiedergutmachung bereitstellen und umsetzen. *Leitprinzip 30* macht Ausführungen zu verschiedenen Typen privater Beschwerdemechanismen und verweist dabei ausdrücklich auf globale Rahmenvereinbarungen zwischen Unternehmen und Gewerkschaften.

Von besonderer Bedeutung für Säule 3 ist *Leitprinzip 31*, das acht Kriterien für die Wirksamkeit außergerichtlicher Beschwerdemechanismen benennt: Sie müssen legitim, zugänglich, berechenbar, ausgewogen, transparent und rechtekompatibel sein sowie eine Quelle kontinuierlichen Lernens darstellen. Außerdem sollen Verfahren auf Unternehmensebene auf Dialog und Austausch aufbauen.

4.4 Zur Bewertung der UN-Leitprinzipien

Die Leitprinzipien bieten wichtige Ansatzpunkte für eine bessere Ausgestaltung der globalen Wirtschaft nach menschenrechtlichen Kriterien. Damit hat ein solcher auf Menschenrechten basierender Ansatz grundsätzlich ein hohes, über rein freiwillige CSR-Maßnahmen hinausgehendes normatives Potenzial. Die staatliche Schutzpflicht wird durch die UN-Leitprinzipien präzisiert und an die Bedingungen der wirtschaftlichen Globalisierung angepasst. Hierzu zählt beispielsweise die Forderung, dass Regierungen die Vergabe von Exportkreditgarantien von der Achtung der Menschenrechte abhängig machen. Durch die Forderungen nach Politikkohärenz werden vorhandene Schwachstellen des Menschenrechtsregimes angesprochen. Die Ausführungen zur Verantwortung von Unternehmen mit der Betonung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht gehen über gängige CSR-Ansätze hinaus: Die Leitprinzipien halten fest, dass transnationale Unternehmen alle Menschenrechte zu respektieren haben. Zusätzlich sieht die dritte Säule – Zugang zu Rechtsmitteln und Wiedergutmachung – die Möglichkeit für Betroffene vor, die Wahrnehmung der staatlichen Schutzpflicht und der privatwirtschaftlichen Verantwortung für die Achtung der Menschenrechte einzufordern.

Die breite Anerkennung der UN-Leitprinzipien lässt sich auch für die gewerkschaftliche Arbeit nutzen, und die UN-Leitprinzipien können als Maßstab für Forderungen an Regierungen und Unternehmen dienen. Dabei bietet jede der drei Säulen Anknüpfungspunkte für die Arbeit der Gewerkschaften. So kann Säule 1 genutzt werden, um das Recht auf gewerkschaftliche Organisation und seine Durchsetzung durch Regierungen in Produktionsländern einzufordern. Auch die deutsche Regierung kann bei Verhandlungen mit Partnerländern auf die Verwirklichung gewerkschaftlicher Rechte drängen. Die Wahrnehmung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht durch Unternehmen erfordert die Einbindung Betroffener, also auch der Beschäftigten. Insofern geht es in diesem Prozess auch um Mitwirkung und Transparenz. Und schließlich bildet Säule 3 einen wichtigen Ansatz, um Beschwerden gegenüber Unternehmen vorzutragen. Beschwerdemechanismen, wie sie in globalen Rahmenvereinbarungen verankert sind, können anhand der entsprechenden Wirksamkeitskriterien in den UN-Leitprinzipien überprüft und ggf. verbessert werden.

Zugleich zeigt sich, dass die UN-Leitprinzipien durchaus einen »smart mix«, also eine Komplementarität von Regulierung und privatwirtschaftlicher Selbststeuerung anstreben, indem sie staatliche Schutzpflicht und Unternehmensverantwortung für die Menschenrechte verknüpfen. Dieses Herangehen reflektiert Vorstellungen von Global Governance, speziell auch polyzentrischer Governance, und soll dazu beitragen, Regulierungslücken bei der Steuerung der globalen Wirtschaft zu schließen. Allerdings ist dieser Ansatz bisher erst wenig ausgearbeitet. Es wird wesentlich darauf ankommen, wie ernst die Regierungen die Forderung nach Komplementarität nehmen und diese umsetzen.

Anzumerken ist, dass die UN-Leitprinzipien nach den ersten Jahren praktischer Erfahrung durchaus kontrovers diskutiert werden. Kritikpunkte richten sich an inhaltliche Unbestimmtheiten, beispielsweise die fehlende Definition der Schwere von Menschenrechtsverletzungen (De Felice 2015). Zivilgesellschaftliche Organisationen fordern verstärkt eine verbindliche Regulierung, damit Menschenrechte und Nachhaltigkeitskriterien in der globalen Wirtschaft besser umgesetzt werden.