

John Gerard Ruggie\*

## Die soziale Konstruktion der Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte der Vereinten Nationen\*\*

### 1. Einführung

Der Menschenrechtsrat (HRC) der Vereinten Nationen hat die Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte im Juni 2011 einstimmig angenommen.<sup>1</sup> Sie sind die bislang einzige offizielle Richtschnur, die der Menschenrechtsrat und seine Vorgängerorganisation, die Menschenrechtskommission, für Staaten und Unternehmen in Bezug auf Wirtschaft und Menschenrechte herausgegeben haben. Und es war das erste Mal, dass eines dieser Gremien Regeln zu einem Thema »verabschiedete«, über das nicht die Regierungen selbst verhandelt hatten. Der UN-Hochkommissar für Menschenrechte, Seid Al Hussein, beschreibt diese Prinzipien als »den global maßgeblichen Standard, der eine Anleitung liefert, welche Maßnahmen alle Staaten und Unternehmen zur Wahrung der Menschenrechte ergreifen sollten«.<sup>2</sup> Laut Arvind Ganesan, Leiter des Bereichs Unternehmen und Menschenrechte bei Human Rights Watch, war noch bis in die späten 1990er Jahre »eine etwaige Verantwortlichkeit von Unternehmen für Menschenrechte kein Thema«.<sup>3</sup> Natürlich trugen viele Faktoren zu diesem Wandel bei, nicht zuletzt der zunehmende Druck der Zivilgesellschaft und der betroffenen Bevölkerungsgruppen. Aber was die Schaffung eines globalen Standards anbelangt, hat die Economist Intelligence Unit die Annahme der Prinzipien durch den HRC als »Wasserscheide« eingestuft.<sup>4</sup>

Die Leitlinien basieren auf einer Struktur mit den drei Eckpfeilern »schützen, achten und abhelfen«: (1) Staaten sind verpflichtet, durch politische Maßnahmen, Regulierung, Gesetzgebung und deren Vollzug *Schutz vor Menschenrechtsverletzungen* durch Dritte, einschließlich Unternehmen, zu gewährleisten. (2) Unternehmen tragen eigenständig Verantwortung für die *Achtung der Menschenrechte*; das heißt, sie müssen eine Verletzung der Rechte von Menschen infolge ihrer Aktivitäten oder Geschäftsbeziehungen verhindern beziehungsweise gegen etwaige Verletzungen vorgehen. (3) Wo Menschenrechte verletzt werden, müssen betroffene Indivi-

\* Für ihre hilfreichen Kommentare zum ersten Entwurf dieses Aufsatzes gebührt mein Dank Rachel Davis, Surya Deva, Martha Finnemore, Peter Katzenstein, Amy Lehr, Caroline Rees, John Sherman, John Tasioulas und Francis West.

\*\* Vorlage für einen Vortrag von John G. Ruggie am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Übersetzung aus dem Englischen von Nicola Liebert.

1 Vereinte Nationen 2011.

2 Al Hussein 2015.

3 Zitiert in Economist Intelligence Unit 2015.

4 Ebd.

duen *wirksamen Schutz* erhalten, und sowohl Staaten als auch Unternehmen müssen dafür Sorge tragen. Es gibt insgesamt 31 Prinzipien, jeweils mit einer Erläuterung über Bedeutung und Auswirkungen auf Recht, Politik und Praxis. Sie umfassen alle international anerkannten Menschenrechte und gelten für alle Staaten und alle Unternehmen. Sie schaffen selbst keine neuen rechtsverbindlichen Verpflichtungen, vielmehr leitet sich ihre normative Kraft aus der Billigung durch die Staaten und aus der Unterstützung durch andere wichtige Akteure ab, einschließlich der Wirtschaft selbst. Gleichwohl sind sie teilweise bereits in verbindliche Vorschriften und Gesetze eingeflossen. Als Verfasser dieser Prinzipien erfüllen mich derartige Erfolge natürlich mit Stolz.<sup>5</sup>

Allerdings erklärte ich dem UN-Menschenrechtsrat bei der Vorlage der Leitprinzipien, dass sie nicht das Ende – ja nicht einmal den Anfang vom Ende – der Herausforderungen in Bezug auf Wirtschaft und Menschenrechte darstellen. »Immerhin wird die Annahme der Leitprinzipien durch den Rat das Ende des Anfangs markieren, sie schaffen eine gemeinsame globale Aktionsplattform, auf der Fortschritte einer nach dem anderen kumulativ aufbauen können, ohne dass dadurch andere vielversprechende längerfristige Entwicklungen blockiert werden.«<sup>6</sup>

Die Leitprinzipien haben einen wahren Strom von Fachliteratur hervorgebracht.<sup>7</sup> Und durch mehrere Jahre praktischer Erfahrung wurde die Debatte noch weiter unterfüttert. Doch das konzeptionelle und theoretische Verständnis, wie global gültige Regeln erstellt werden, auf dessen Basis ich die Leitprinzipien entwickelte und zu dem ich als Wissenschaftler beigetragen habe, wurde immer noch nicht vollständig ausformuliert und diskutiert. Der vorliegende Text soll diese Lücke zu schließen helfen, ausgehend von der Annahme, dass diese Ideen nach dem Scheitern früherer Bemühungen zu dem relativen Erfolg der Leitprinzipien beigetragen haben könnten und dass sie möglicherweise auch auf andere komplexe und umstrittene globale Politikfelder anwendbar sind.

Der Text ist in sechs Abschnitte inklusive dieser Einführung unterteilt. Abschnitt 2 befasst sich mit einigen der wesentlichen systemischen Faktoren, die die globale Wirtschaft und Politik von den 1990er Jahren bis Mitte der 2000er Jahre geprägt haben, also während des Höhepunkts der jüngsten Globalisierungswelle. In Abschnitt 3 werden die wesentlichen Eigenschaften von zwei ganz unterschiedlichen UN-Initiativen dargestellt, die beide um die Jahrhundertwende entworfen wurden und zum besseren Schutz der Menschenrechte in der Wirtschaft beitragen sollen: die »Normen für die Verantwortlichkeiten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen in Hinblick auf die Menschenrechte« (kurz: Normen)

5 Von 2005 bis 2011 diente ich dem UN-Generalsekretär als Sonderbeauftragter für Unternehmen und Menschenrechte.

6 Presentation of the Report to United Nations Human Rights Council, Professor John G. Ruggie, Special Representative of the Secretary-General for Business and Human Rights, in Genf am 30. Mai 2011.

7 So zum Beispiel Mares 2012; Deva, Bilchitz 2013; Baumann-Pauly, Nolan 2016; Rodríguez-Garavito 2017. Die Leitprinzipien haben auch in moralphilosophische Debatten über die konzeptuellen und normativen Fragen des internationalen Menschenrechts Eingang gefunden. Siehe etwa Buchanan 2013; Tasioulas 2017.

und der *Global Compact*. Abschnitt 4 umreißt die theoretischen Konstrukte, auf denen die Entwicklung der Leitprinzipien basiert, während in Abschnitt 5 ihre Verbreitung und Umsetzung dargestellt werden. In Abschnitt 6, dem Fazit, werden die Lehren erörtert, die sich aus den Erfahrungen mit den Leitprinzipien für diesen Bereich und womöglich für andere komplexe und umstrittene Bereiche der globalen Regulierung ziehen lassen.

## 2. Der Kontext

Dieser Abschnitt beleuchtet drei wesentliche systemische Faktoren, die meiner Beobachtung nach zu Beginn des 21. Jahrhunderts prägend waren für die Ausarbeitung globaler Regeln einschließlich der Regeln in Bezug auf Wirtschaft und Menschenrechte.

### *Geoökonomische und geopolitische Faktoren*

1982 stellte ich in einem Aufsatz das Konzept eines in die globale Wirtschaft »eingebetteten Liberalismus« vor.<sup>8</sup> Ich beschrieb darin, wie die kapitalistischen Länder lernten, die Effizienz und die wirtschaftlichen Vorteile marktwirtschaftlicher Systeme mit allgemeinen Sozialnormen und institutionellen Praktiken in Einklang zu bringen, die die Märkte selbst benötigen, um überleben und sich entwickeln zu können. Ich hatte den Begriff aus Karl Polanyis wegweisendem Werk *The great transformation* aus dem Jahr 1944 übernommen.<sup>9</sup> Es war ein langer und steiniger Weg, um bis dahin zu gelangen.

Vereinfacht dargestellt, sah der Kompromiss des »eingebetteten Liberalismus« im Wesentlichen so aus: Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde das Bekenntnis zu offenen Märkten institutionell gekoppelt an Normen und Praktiken zum Schutz verschiedener gesellschaftlicher Gruppen. Die Regierungen spielten eine Schlüsselrolle bei der Einführung und Aufrechterhaltung dieses Systems: auf der einen Seite durch die Wiederherstellung eines multilateralen Währungs- und Handelsregimes und die schrittweise Beseitigung von Handelshemmnissen, auf der anderen Seite durch soziale Investitionen und Sicherheitsnetze im Inland. Zugleich dämpften sie die Volatilität der grenzüberschreitenden Transaktionsströme, beispielsweise durch Kapitalverkehrskontrollen, um destabilisierende Zu- und Abflüsse von Spekulationsgeldern zu verhindern, und durch vorübergehende Schutzmaßnahmen gegen plötzliche Importfluten. Die Versöhnung dieser beiden konkurrierenden Politikziele – offene internationale Märkte und zugleich wirtschaftliche und soziale Stabilität im Inland – erforderte einen schwierigen Balanceakt auf nationaler wie auf internationaler Ebene, der in den einzelnen Ländern unterschiedliche Formen annahm: Sozialdemokratie, soziale Marktwirtschaft oder New Deal. In den Indus-

8 Ruggie 1982.

9 Polanyi 1973 [1944].

trielländern bildete dieser Gesellschaftsvertrag die Grundlage für eine der längsten und sozial gerechtesten Phasen wirtschaftlichen Aufschwungs in der Geschichte.<sup>10</sup>

Als ich den Aufsatz schrieb, war unter Volkswirten der »neue Protektionismus« gerade in aller Munde, die Überzeugung nämlich, dass die interventionistischen und sozialstaatlichen Komponenten des »eingebetteten Liberalismus« die Offenheit der Weltwirtschaft zu untergraben drohten.<sup>11</sup> Der angebliche Niedergang der amerikanischen Hegemonie wurde besonders gerne zur Erklärung herangezogen.<sup>12</sup> Anhaltende US-Zahlungsbilanzdefizite würden demnach die Golddeckung des Dollar gefährden und der Welt einen US-Papiergeldstandard aufzwingen. Zur gleichen Zeit »ermunterten« die USA Länder wie Japan energisch zur Einführung »freiwilliger« Exportkontrollen, um so den Zuwachs von Einfuhren insbesondere von Unterhaltungselektronik, Stahl und Autos in die USA zu verlangsamen.

Ich gelangte jedoch zu einem ganz anderen Schluss: »Der wichtigste Grund für eine Unterbrechung der bisherigen Entwicklung ist nicht der »neue Protektionismus« in der Währungs- und Handelspolitik, sondern der wiederauflebende Ethos des Wirtschaftsliberalismus.«<sup>13</sup> Abgesehen davon, dass ich die Berichte über den wirtschaftlichen Niedergang der USA als ebenso stark übertrieben empfand wie Mark Twain die Berichte über seinen Tod, führte ich dafür auch theoretische Argumente an: Der Kompromiss des »eingebetteten Liberalismus« werde bei einer Verschiebung der staatlichen Orientierung, die von einer sozialen Zielsetzung weg zum Markt führt, aller Wahrscheinlichkeit nach zerbrechen, von einer ausgleichenden Rolle, die er im Inland zur Abfederung von negativen Folgen der Marktöffnung spielt, hin zu einer neuen Form unbeschränkter Abhängigkeit von Marktmechanismen. Wie gerufen, kündigte sich mit der Wahl von Margaret Thatcher (1979) und Ronald Reagan (1980) eine solche Verschiebung an.

Das Phänomen, dessen Aufstieg ich in diesem Zusammenhang vorhergesagt hatte, wurde als Neoliberalismus bekannt, der sich in den 1990er Jahren zur dominanten ideellen und institutionellen Vorlage für die Wirtschaftspolitik entwickelte.<sup>14</sup> Die Literatur über den Neoliberalismus ist umfangreich, und das Konzept selbst bleibt umstritten. Ich beabsichtige nicht, die Debatte hier zu wiederholen oder zu bewerten, sondern möchte lediglich einige für unsere Diskussion relevante Aspekte darlegen, angefangen bei den multinationalen Unternehmen.

Raymond Vernon, der seit den 1970er Jahren Pionierarbeit bei der Erforschung der Multis leistete, veröffentlichte 1998 ein Buch mit dem Titel *In the hurricane's eye: the troubled prospects of multinational enterprises*. Sein Entschluss zum Verfassen dieses Buchs, so schreibt er im Vorwort, »entstand aus dem Eindruck heraus,

10 Salvatore Pitruzzello weist anhand detaillierter statistischer Daten nach, dass in der Nachkriegszeit der eingebettete Liberalismus in den OECD-Ländern sowohl für ein höheres langfristiges Wirtschaftswachstum als auch für besseren sozialen Schutz sorgte als die Laissez-faire-Politik des 19. Jahrhunderts (Pitruzzello 2008).

11 Siehe zum Beispiel Krauss 1978.

12 Siehe etwa Keohane 1980.

13 Ruggie 1982, S. 413.

14 Crouch 2011.

die Welt sei an einem Punkt angekommen, an dem die unausweichlichen Zusammenstöße zwischen multinationalen Unternehmen und Nationalstaaten an Häufigkeit und Intensität zunehmen könnten, was wiederum Reaktionen des öffentlichen wie auch des privaten Sektors nach sich ziehen dürfte, die für ihre eigene Entwicklung höchst nachteilig sind«. <sup>15</sup>

Heutzutage sind multinationale Unternehmen jedoch die am weitesten verbreitete Art, grenzüberschreitende Wirtschaftstätigkeiten zu organisieren. Zwischen 1991 und 2001 waren rund 94 Prozent aller Änderungen nationaler Regeln über Auslandsinvestitionen auf eine weitere Erleichterung ausgerichtet. <sup>16</sup> Nike war eines der ersten US-Industrieunternehmen, die ihre Produktion komplett ins Ausland verlagerten: Es begann zunächst in Japan in den 1970er Jahren, dann ging es Anfang der 1980er Jahre nach Südkorea und Taiwan weiter, und als das dortige Kostenmodell unter Druck geriet, überzeugte Nike seine koreanischen und taiwanesischen Zulieferer, in andere asiatischen Ländern wie Indonesien und Vietnam weiterzuziehen.

Im Dezember 2001 wurde China als Mitglied in die Welthandelsorganisation (WTO) aufgenommen und entwickelte sich alsbald zu einem der führenden Produktionsstandorte in der Welt. Im selben Jahr startete China seine Politik der wirtschaftlichen Expansion, also die aktive Förderung von Auslandsinvestitionen, und ist seither Heimat zahlreicher multinationaler Unternehmen geworden, etwas, was in etwas geringerem Maße auch Brasilien, Indien und Südafrika gelang. Komplexe Wertschöpfungsketten verbinden die immer weiter verstreute Produktion und die Erbringung von Dienstleistungen. Rohstoffunternehmen suchen nach neuen Öl-, Gas- und Mineralvorkommen in einem immer anspruchsvolleren Arbeitsumfeld. Saskia Sassen stellte 2006 fest, dass sich in der sozialen Zielsetzung nationaler Wirtschaftspolitik ein grundlegender Wandel vollzogen habe. Die Organisationslogik der Wirtschaftspolitik »richtete sich in früheren Perioden bis hin zur Bretton-Woods-Ära auf den Aufbau von Nationalstaaten; in der jetzigen Phase orientiert sie sich an der Schaffung globaler Systeme«. <sup>17</sup>

Eine Folge davon ist, dass »etwa 80 Prozent des Welthandels (gemessen an den Bruttoausfuhren) an die internationalen Produktionsnetzwerke transnationaler Konzerne gebunden sind«. <sup>18</sup> Und schätzungsweise jeder siebte Arbeitsplatz weltweit ist ein Glied in den Lieferketten multinationaler Konzerne, wobei die informelle Arbeit noch nicht berücksichtigt ist. <sup>19</sup> Je offener die nationalen Volkswirtschaften werden, umso größer wird der Anteil von Produktion und Handel, der zum Netz der rund 80.000 Multis und ihrer verbundenen Einheiten gehört, sei es durch Kapitalverflechtung oder durch andere Verträge. Und doch bleiben auf globaler Ebene die gemeinsamen Werte und institutionellen Verfahren zur Einbindung solcher

15 Vernon 1998, S. VII f.

16 UNCTAD 2002, S. 7.

17 Sassen 2006, S. 16.

18 UNCTAD 2013, S. 135.

19 ILO 2016.

Wirtschaftskräfte und Akteure schwach und werden teilweise sogar noch schwächer.

### *Legale und institutionelle Fragmentierung*

Die Fragmentierung der globalen Politikgestaltung und Gesetzgebung wurde ebenfalls Ende der 1990er Jahre deutlich erkennbar. In einer Studie über das, was sie als »Stagnation« des Völkerrechts bezeichnen, stellen Pauwelyn, Wessel und Wouters fest:

»Die 1990er Jahre lassen sich als Höhepunkt des formellen Völkerrechts und der Verrechtlichung der internationalen Beziehungen bezeichnen: Ende des Kalten Krieges, Reaktivierung des UN-Sicherheitsrats, Umweltkonferenz von Rio 1992, Inkrafttreten des Seerechtsübereinkommens, Einrichtung der WTO und der Energiecharta im Jahr 1994, unbefristete Verlängerung des Atomwaffensperrvertrags 1995, Kyoto-Protokoll 1997, Römisches Statut 1998. Die Jahrhundertwende war jedoch ein Wendepunkt.«<sup>20</sup>

Seither schrumpft die Zahl neuer multilateraler Verträge. Bei den Vereinten Nationen wurden in den vergangenen zwei Jahrzehnten weniger Verträge als in früheren Dekaden hinterlegt. Selbst die Zahl der neuen Investitionsverträge ist rückläufig. Ähnliche Trends gibt es auch auf regionaler Ebene.

Diese zunehmende Fragmentierung der globalen Regulierung ist auf eine ganze Reihe von Faktoren zurückzuführen.<sup>21</sup> Drei davon sind für die gegenwärtige Diskussion besonders relevant: Erstens gingen mit den geökonomischen Veränderungen geopolitische Verschiebungen einher, die häufig zuerst in konsensorientierten internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen spürbar werden. Die aufstrebenden Mächte mit ihren vielfältigen nationalen Interessen, die die Differenzen bei den ökonomischen, rechtlichen und politischen Systemen widerspiegeln, begannen in multilateralen Foren einen wachsenden Einfluss auszuüben, wodurch die Koalitionsbildung und Konsensfindung erschwert wurden.

Ein zweiter, damit teilweise in Zusammenhang stehender Faktor ist das, was manche als die Zunahme der Regierungskunst der Vernetzung bezeichnen, also selbstkonstituierte transnationale öffentliche oder private Regelungsarrangements für spezifische politische Probleme.<sup>22</sup> Diese wurden zumeist von einzelnen Ländern oder in bestimmten Fragen maßgeblichen privaten Gremien ins Leben gerufen, die die größeren, breiter aufgestellten und schwerfälligeren internationalen Organisationen umgehen wollten. Beispiele hierfür sind der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht, die Financial Action Task Force, das Financial Stability Board, das Inter-

20 Pauwelyn et al. 2014, S. 733.

21 Ebd., insbesondere S. 739.

22 Siehe dazu zum Beispiel Slaughter 2004; Hale, Held 2011; Büthe, Mattli 2011.

national Accounting Standards Board und die Proliferation Security Initiative.<sup>23</sup> Während so das Völkerrecht nachgerade verkümmerte, breitete sich das internationale Privatrecht rasant aus und schuf so de facto eine neue *Lex mercatoria*.<sup>24</sup> Als Beispiel dafür sind die Handelsschiedsverfahren zu nennen und die Verwendung dieses Modells für die Streitschlichtung zwischen Investoren und Staaten im Rahmen bilateraler Investitionsschutzabkommen.

Ein dritter Faktor ist die schiere inhaltliche Komplexität globaler Probleme, gepaart mit der extremen Interessendivergenz zwischen den und sogar oft innerhalb der einzelnen Staaten. Der Klimawandel ist der Prototyp solcher »verwickelter Probleme«. Diese lassen sich charakterisieren als »große gesellschaftliche Probleme, die sich in kausalen Netzen von länderübergreifend verflochtenen Variablen verfangen haben, wodurch Diagnose ebenso wie Prognose erschwert werden«. <sup>25</sup> Sofern Staaten angesichts solcher Probleme überhaupt kollektive Maßnahmen ergreifen, nehmen diese im Allgemeinen nicht die Form eines umfassenden Regelwerks für einen ganzen Problembereich an, sondern von einzelnen und zumeist unkoordinierten Fragmenten, die sogenannte »Regimekomplexe« bilden.<sup>26</sup> Für den Bereich globale Umweltpolitik kommen Keohane und Victor zu dem Schluss, dass es »prohibitive Schwierigkeiten aufwirft, alle Verbindungen [zwischen den einzelnen Fragmenten] ex ante zu einem einzigen umfassenden Regelwerk zusammenzufassen«. <sup>27</sup>

### *Skaleninkompatibilitäten*

Der Klimawandel ist ein gutes Beispiel für Skaleninkompatibilität: Seine Auswirkungen sind global, aber Gegenmaßnahmen liegen praktisch allein in der Macht der Nationalstaaten. Eine andere Art von Skaleninkompatibilität zeigt sich beim Thema Wirtschaft und Menschenrechte. Während die globale Regulierung durch die Staatengemeinschaft sich immer weiter fragmentiert, spielt die bereits erwähnte globale Integrationskraft der multinationalen Konzerne eine zunehmend wichtige Rolle. Doch obgleich die in aller Welt aktiven Multis wie Nike, Google, Coca-Cola, Toyota, Novartis und Sinopec bekanntlich jeweils als ein einziges großes Unternehmen mit einer einzigen Führungsspitze fungieren, eine jeweils einheitliche globale Vision und Strategie verfolgen und ihre Aktivitäten weltweit nach Effizienzgesichtspunkten, Marktanteilen und Gewinnen optimieren, werden sie juristisch mitnichten als Einheit betrachtet. Die nationalen Rechtsvorschriften gelten mit wenigen Aus-

23 Diese externe Fragmentierung spiegelt nicht zuletzt auch die Fragmentierung innerhalb ein und derselben Regierung wider. Beispielsweise begründete US-Außenminister Rex Tillerson das Scheitern seines Versuchs, ein Abkommen zwischen den Golfstaaten und Katar im Juli 2017 zu vermitteln, teilweise mit der »fragmentierten« Entscheidungsfindung innerhalb der US-Regierung, der er die »höchst strukturierten« Prozesse bei Exxon Mobil, dessen Vorstandschef er gewesen war, gegenüberstellte; siehe Harris 2017.

24 Früheres Gewohnheitsrecht im internationalen Handel (Anmerkung der Übersetzerin). Siehe dazu Cutler 2003; Calliess, Zumbansen 2012, Ruggie, Sherman 2015.

25 Reinecke, Ansari 2016.

26 Bierman et al. 2009; Keohane, Victor 2011; Orsini et al. 2013.

27 Keohane, Victor 2011, S. 13.

nahmen nur für die Unternehmensteile, die im jeweiligen Land ihren Sitz haben, und nicht für das multinationale Unternehmen als Ganzes. Die Muttergesellschaft gilt als separate Rechtspersönlichkeit und haftet somit nur beschränkt für durch Töchter verursachte Schäden, auch wenn sie deren alleinige Eigentümerin ist. Knox zufolge kann sich das Völkerrecht mit multinationalen Unternehmen »befassen« und in einigen Fällen sogar ein adäquates Handeln »definieren«, wie es etwa die ILO-Arbeits- und Sozialstandards eindeutig tun. Aber im Allgemeinen werden entsprechende Pflichten den Staaten auferlegt, nicht unmittelbar den Unternehmen.<sup>28</sup> Larry Catá Backer untertreibt noch, wenn er konstatiert: »Aus juristischer Sicht lassen sich die Rahmenbedingungen für die Regulierung multinationaler Konzerne, freundlich gesagt, als in Entwicklung befindlich beschreiben.«<sup>29</sup>

Die genannten Faktoren – geoökonomische und geopolitische Verschiebungen, die Fragmentierung von Völkerrecht und globaler Ordnungspolitik sowie Skalensinkompatibilitäten – bestimmen weiterhin sowohl das Umfeld als auch die Ergebnisse globaler Regulierung. Diese Faktoren machen es dringlicher denn je, die Agenda für Wirtschaft und Menschenrechte voranzutreiben, zugleich aber ist dadurch auch die Umsetzung durch formale zwischenstaatliche Institutionen schwieriger geworden.

### 3. Gesetzgebung und Lernprozesse

Nike gehörte, wie bereits erwähnt, zu den ersten, die ihre Produktion ins Ausland verlagert haben, und wurde früh schon zur Zielscheibe von Kampagnen gegen die schlechten Arbeitsbedingungen in den ausländischen Fabriken, wo nun die Sportschuhe und -kleidung hergestellt wurden. In den 1990er Jahren kam das Unternehmen kaum aus den negativen Schlagzeilen heraus.<sup>30</sup> Als Reaktion darauf richtete Nike eine eigene Abteilung für *Corporate Responsibility* ein, verabschiedete einen Verhaltenskodex für Zulieferer und begann mit Fabrikkontrollen.

Shell verfolgte in Nigeria eine vergleichbare Strategie. Die umweltschädlichen Produktionsmethoden des Konzerns, vor allem umfangreiche Umweltverschmutzung durch Öl und dauerndes Gasabfackeln, was nicht nur die Gesundheit der Menschen massiv beeinträchtigte, sondern auch ihre Fähigkeit, ihren Lebensunterhalt durch Landwirtschaft und Fischerei zu bestreiten, führten zu Protesten der Ogoni im Niger-Delta. Als diese immer massiver wurden und zum Teil in Gewalt umschlugen, zog sich Shell vorübergehend aus seinen Fördergebieten in Ogoniland zurück. Die nigerianische Militärregierung schlug den Aufstand nieder, wobei Berichten zufolge etwa 2.000 Menschen ums Leben kamen.<sup>31</sup> Shell verlor schließlich seine Ölkonzessionen in Ogoniland. 1995 verurteilte ein Militärgericht in einem Scheinprozess Ken Saro-Wiwa, den Anführer der Ogoni-Bewegung, und acht seiner

28 Knox 2008.

29 Catá Backer 2007/2008, S. 507.

30 Ruggie 2013.

31 Ebd., S. 9-14.

Mitstreiter zum Tod durch Erhängen. Politiker in Afrika und anderswo forderten eine Begnadigung und übten Druck auf Shell aus, seinen Einfluss dahingehend zu nutzen. Doch das Unternehmen gab lediglich eine zahnlose Erklärung ab, es sei nicht seine Aufgabe, sich in Regierungsangelegenheiten einzumischen. Nach dem Jahr 1995, das der spätere Vorstandsvorsitzende Mark Moody-Stuart als *annus horribilis* bezeichnete, begann Shell jedoch mit der Überarbeitung seiner Geschäftsprinzipien. Zu den neuen Prinzipien gehörten »das Recht und die Verantwortung« der Shell-Unternehmenseile, »in allen Angelegenheiten, die sie selbst, ihre Mitarbeiter, ihre Kunden oder ihre Anteilseigner betreffen, [sowie] in die Bevölkerung betreffenden Angelegenheiten, zu denen sie einen Beitrag leisten können«, ihre Auffassung den Regierungen zur Kenntnis zu geben.<sup>32</sup> Zu dieser Verantwortungsagenda gehörte auch, »die Unterstützung für grundlegende Menschenrechte im Einklang mit der legitimen Rolle von Unternehmen zum Ausdruck zu bringen«.

Große Multis aus den verschiedensten Branchen übernahmen in den 1990er Jahren Verhaltenskodizes, Lieferketten-Audits und andere Formen der Überwachung. Eine Bewegung für Corporate Social Responsibility (CSR) und entsprechende Dienstleistungsunternehmen blühten auf. Nike und Shell galten in dieser Zeit als führend in Sachen CSR. Dessen »phänomenaler Aufstieg« stellt laut einem wissenschaftlichen CSR-Handbuch eine Entwicklung dar, »die im Pantheon der Ideen in der Managementliteratur nahezu einzigartig ist«.<sup>33</sup> 1999 kamen zwei ganz unterschiedliche UN-Initiativen hinzu: die »Normen für die Verantwortlichkeiten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen in Hinblick auf die Menschenrechte« und der »UN Global Compact«. Sie entwickelten sich unabhängig voneinander und ohne nennenswerte Kenntnis der jeweils anderen.

### *Die Normen*

Die Initiative zur Entwicklung der Normen, ein vertragsähnlicher Text, entsprang der tiefen Überzeugung der meisten Menschenrechtsexperten, dass rechtsverbindliche Instrumente das wirksamste, wenn nicht sogar das einzig mögliche Instrument zur Regelung der internationalen Wirtschaftsaktivitäten sind. Ihrer Ansicht nach ist CSR kaum mehr als eine am eigenen Vorteil orientierte Selbstregulierung, um den guten Ruf von Unternehmen zu pflegen, den Druck von außen zu mindern und so die Wahrscheinlichkeit von »harten« Ordnungsmaßnahmen zu verringern, ohne ausreichende Rechenschaftspflicht und ohne Abhilfe für auftretende Probleme zu schaffen.

Die Normen wurden unter der Schirmherrschaft der damaligen UN-Unterkommission für Menschenrechte ausgearbeitet, einem Fachgremium der Menschenrechtskommission, das sich aus 26 von Regierungen ernannten, aber in ihrem eigenen Namen tätigen Experten zusammensetzt. Besonders weitreichend war der Anspruch einer direkten völkerrechtlichen Verbindlichkeit der Normen für alle Unternehmen, die somit an einheitliche globale Standards gebunden wären. Darü-

32 Moody-Stuart, S. 256 f.

33 Crane et al. 2008, S. 3.

ber hinaus sahen die Normen für den »Einflussbereich« von Unternehmen im Wesentlichen die gleichen allgemeinen Verpflichtungen vor, die Staaten im Rahmen der von ihnen ratifizierten Menschenrechtsverträge haben, nämlich die Menschenrechte zu »fördern, ihre Einhaltung sicherzustellen, sie zu achten sowie ihre Achtung und ihren Schutz zu gewährleisten«. <sup>34</sup> Die im Text aufgeführten spezifischen Normen wurden aus den bestehenden internationalen Menschenrechten und dem humanitären Völkerrecht abgeleitet und durch andere ergänzt, die die Verfasser als besonders wichtig für die Wirtschaft erachteten, etwa Verbraucher- und Umweltschutz. Gemäß den Normen sollten die Unternehmen kontrolliert werden, bestimmten Berichtspflichten unterliegen und Entschädigungen an Opfer zahlen.

Damit die Normen Rechtswirksamkeit erlangen, müssten die Staaten sie natürlich vertraglich verankern oder auf andere Weise weitreichend in nationales Recht übernehmen. Menschenrechtsgruppen machen sich genau dafür stark, doch bei den Regierungen hatten die Normen wenige oder gar keine Unterstützer, und von internationalen Wirtschaftsorganisationen wurden sie sogar vehement abgelehnt. <sup>35</sup> Als der Text 2004 der aus Regierungsvertretern zusammengesetzten Menschenrechtskommission zur Annahme vorgelegt wurde, war deren Reaktion eher kühl. Sie dankte der Unterkommission für ihre »Arbeit«, nicht aber für das Ergebnis. Der Text enthalte »nützliche Elemente und Ideen«, hieß es, doch die Kommission habe ihn nicht angefordert, er habe keine rechtliche Grundlage, und ohnehin sei es nicht die Aufgabe der Unterkommission, das Verhalten von Unternehmen zu kontrollieren. <sup>36</sup> Auf Unternehmensseite herrschte zweifellos große Zufriedenheit mit diesem Ergebnis. Allerdings wiesen die Normen tatsächlich gravierende grundlegende Mängel auf, etwa die Vermischung der Haftung seitens der Staaten und der Unternehmen, wobei sie bei letzteren sogar unbegrenzt gelten sollte, was sowohl bei Staaten als auch Unternehmen Sorgen auslöste. <sup>37</sup>

### *Der Global Compact*

Die andere, ebenfalls 1999 ins Leben gerufene große UN-Initiative über unternehmerisches Verhalten, der Global Compact, verfolgte eine andere Strategie. Am Anfang stand eine Aufforderung an die Unternehmen durch den damaligen UN-Generalsekretär Kofi Annan, als dieser in einer Grundsatzrede auf der Jahrestagung des Weltwirtschaftsforums in Davos um Unterstützung aus der Wirtschaft für die UN-Menschenrechts-, Arbeits- und Umweltnormen warb: »Diese universellen Werte können Sie als Bindemittel für Ihre globalen Unternehmungen nutzen, denn es sind Werte, die Menschen auf der ganzen Welt als ihre eigenen anerkennen.« <sup>38</sup>

34 Der Text ist online verfügbar unter <http://hrlibrary.umn.edu/links/norms-Aug2003.html> (Zugriff vom 08.06.2017).

35 Ruggie 2013, S. 47-55.

36 UN Human Rights Commission Resolution 2004/11, U.N. Doc. E/CN.4/2004/L.73/Rev. 1, 20. April 2004.

37 Ruggie 2013, Kapitel 2.

38 Vereinte Nationen 1999.

Annan betonte zudem, dass die mit diesen Themen befassten UN-Organisationen bereitstünden, den Unternehmen dabei zur Seite zu stehen.

Als Annans Stellvertretender Generalsekretär für strategische Planung war ich damals beauftragt worden, zusammen mit Georg Kell, einem für internationale Investitionen zuständigen Mitarbeiter, einen Entwurf für die Davoser Rede zu schreiben. Als Grundlage der Initiative diente das Konzept des eingebetteten Liberalismus. Annan sagte dazu in Davos:

»Globalisierung ist eine Tatsache. Aber mir scheint, wir haben ihre Brüchigkeit unterschätzt. Das Problem ist doch folgendes: Die Märkte breiten sich so schnell aus, dass die Gesellschaften und ihre politische Systeme nicht mit der Anpassung hinterherkommen, geschweige denn den Kurs vorgeben können. Die Geschichte lehrt uns, dass ein solches Ungleichgewicht zwischen Wirtschaft, Gesellschaft und Politik nie sehr lange aufrechterhalten werden kann. [...] Das haben die Industrieländer in ihrer tragischen und kostspieligen Erfahrung mit der Weltwirtschaftskrise gelernt. [...] Die größte Herausforderung besteht derzeit darin, einen vergleichbaren Pakt [wie die Schaffung von sozialen Sicherheitsnetzen in Reaktion auf die Weltwirtschaftskrise; Anmerkung der Übersetzerin] auf globaler Ebene zu entwickeln als Unterbau für die neue Weltwirtschaft.«<sup>39</sup>

Niemand habe so sehr von der Globalisierung profitiert wie die global tätigen Unternehmen, so Annan weiter, und niemand habe dabei so viel zu verlieren. »Warten Sie nicht darauf, dass jedes Land entsprechende Gesetze einführt«, fügte er hinzu. »Sie können Menschenrechte sowie menschenwürdige Arbeits- und Umweltstandards direkt einhalten, und zwar durch Ihre eigene Unternehmensführung.«<sup>40</sup>

Die Reaktion auf die Rede war derart positiv, dass Annan sich verpflichtet fühlte, ein eigenes Programm einzurichten, mit einem Vollzeitmitarbeiter und einem Anfangsbudget von 10.000 US-Dollar. Kell und ich wurden mit der Konzeption beauftragt; ersterer wurde später der Geschäftsführer des Compact. Der Compact wurde fast von Anfang an als schwaches Regulierungsinstrument kritisiert, doch er war gar nicht als ein solches gedacht gewesen.<sup>41</sup> Vielmehr war er von vornherein als Netzwerk für wertorientiertes Engagement und Lernen konzipiert.<sup>42</sup> Da es sich zudem um eine persönliche Initiative des Generalsekretärs handelte, zunächst ohne die Zustimmung der Generalversammlung, hätte der Compact nicht einmal dann ein regelsetzendes UN-Instrument sein können, wenn Annan dies gewollt hätte.<sup>43</sup> Stattdessen war er als normenbasiertes Lernforum und Motivation für Selbstverpflichtungen angelegt, was uns als notwendige Ergänzung zu anderen Ansätzen erschien, wie eigene Initiativen der Wirtschaft und Gesetzgebung.

Als Leitfaden für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln stellte der Compact zehn Prinzipien auf, die sich an UN-Erklärungen in den Bereichen Menschenrechte, Arbeit und Umwelt orientierten. Mit der Verabschiedung des entspre-

39 Ebd.

40 Ebd.

41 Ein Literaturüberblick findet sich in Rasche 2009; siehe auch Rasche, Gilbert 2012.

42 Siehe zum Beispiel Ruggie 2001; Ruggie 2002.

43 Tatsächlich wurde Annans Kompetenz, solch eine Initiative zu starten, von einigen Regierungen angefochten. Im Laufe der Zeit erkannte die Generalversammlung jedoch erst das Büro des Global Compact und schließlich den Compact selbst an.

chenden UN-Übereinkommens kam später noch Korruptionsbekämpfung hinzu.<sup>44</sup> Die zehn Prinzipien dienen als eine *öffentliche* Richtschnur, an der sich die immer zahlreicheren *privaten* Unternehmenskodizes orientieren können. Um zu zeigen, dass sie es ernst meinen, ist im Fall von Unternehmen ein Schreiben des Vorstandsvorsitzenden vorzulegen, wofür üblicherweise die Zustimmung des Aufsichtsrats notwendig ist, und im Fall anderer teilnehmender Organisationen wie NGOs und Arbeitnehmervertretungen ein Brief ihres Leiters. Und um der Rechenschaftspflicht Genüge zu tun, werden von den Teilnehmern jährliche Fortschrittsberichte verlangt, die anschließend veröffentlicht werden. Die personellen Kapazitäten reichen zwar nicht für eine eingehende Überprüfung aus, aber Unternehmen, die zwei Jahre in Folge keinen Bericht vorlegen, werden von der Mitgliederliste gestrichen.<sup>45</sup>

Der Ansatz des Compact, langfristige Veränderungen im Unternehmensverhalten herbeizuführen, lässt sich, grob gesagt, als »sozialkonstruktivistisch« beschreiben.<sup>46</sup> Sozialwissenschaftlich gesehen, bedeutet dies, dass neben den üblichen Faktoren wie Macht und Interessen auch der Ideenbildung, menschlicher Einflussnahme und institutionellem Lernen eine wichtige Rolle zugesprochen wird. So untersucht der Sozialkonstruktivismus beispielsweise, wie Normen die Akteure dazu bringen können, die von ihnen verfolgten Interessen oder sozialen Ziele neu zu definieren, und wie innovative Ideen und Führungsstile zur Überwindung institutioneller Hindernisse, die dem Fortschritt im Weg stehen, beitragen können.

Der Compact machte es sich zur Aufgabe, die Meta-Norm verantwortungsvollen Unternehmenshandelns zu stärken und zu verbreiten sowie die Gemeinschaft der Teilnehmer am Compact in diesem Bereich auf eine breitere Basis zu stellen und mit Hintergrundinformationen zu versorgen. Konkret führt der Compact unter anderem Weiterbildungsforen durch und schält bewährte Praktiken heraus, er initiiert öffentlich-private Partnerschaften im Rahmen der »People and Planet«-Agenda der Vereinten Nationen, dient als Inkubator für innovative Initiativen in verschiedenen Geschäftsfeldern, die dann ausgegliedert werden (wie etwa die UN-Prinzipien für verantwortliches Investieren mit fast 1.700 unterzeichnenden Institutionen aus über 50 Ländern, die zusammen Verfügungsgewalt über 62 Billionen US-Dollar haben), und er knüpft nationale Netzwerke sowohl in Schwellenländern wie Brasilien, China und Indien als auch in Entwicklungsländern. Bereits 2005 organisierte der Compact in China eine Gipfelkonferenz zur sozialen Verantwortung der Unternehmen (CSR), was bis zum damaligen Zeitpunkt der größte Dialog dieser Art im Land war, mit Vertretern von Wirtschaft, Regierungen, großen internationalen Nichtregierungsorganisationen, darunter Amnesty und Transparency International, sowie

44 Konkret stützen sich die Prinzipien auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die ILO-Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, die Erklärung von Rio über Umwelt und Entwicklung sowie das UN-Übereinkommen gegen Korruption.

45 Rund 4.000 Unternehmen wurden im Lauf der Zeit von der Mitgliederliste genommen, darunter überproportional viele kleine und mittelständische Unternehmen (Interview des Autors mit einem Compact-Vertreter).

46 Siehe zum Beispiel Ruggie 1998; Barnett 2005.

internationalen Gewerkschaftsverbänden.<sup>47</sup> Viele der bekanntesten chinesischen Firmen beteiligen sich am Compact, wie etwa PetroChina, China Mobile, Baidu, Lenovo, China Minmetals, Sinopec sowie die China Development Bank, eine wichtige Finanzierungsquelle für Auslandsinvestitionen chinesischer Unternehmen.<sup>48</sup>

Mag sein, dass der Global Compact seine Aufgabe noch besser hätte erfüllen können. Und doch ist er heute mit mehr als 12.000 institutionellen Teilnehmern aus 170 Ländern – darunter Unternehmen, zivilgesellschaftliche Organisationen, Arbeitnehmervertreter, Investorengruppen, Wirtschaftshochschulen, nationale Global-Compact-Netzwerke und selbst Städte – die weltgrößte Initiative für unternehmerische Verantwortung (inzwischen spricht man lieber von Nachhaltigkeit).<sup>49</sup> Dass mehr Teilnehmer aus Schwellenländern als aus Nordamerika stammen, deutet darauf hin, dass die Initiative dort angekommen ist, wo sie am dringendsten gebraucht wird. In der Umfrage einer norwegischen Unternehmensberatung zum 15. Jahrestag der Compact-Gründung gaben 60 Prozent der Befragten an, sie seien »motiviert, umfassendere UN-Ziele und -Themen (z. B. Armut, Gesundheit, Bildung) voranzubringen«; zwei Drittel meinten, dass der Compact »die Umsetzung einer Politik der Nachhaltigkeit fördert«, und fast 50 Prozent erklärten, er helfe bei der »Entwicklung der Vision unseres Unternehmens«.

Recht und Lernen ergänzen sich. Wo es Gesetze gibt, muss man lernen, sie zu verstehen und entsprechend zu handeln. Wo es keine Gesetze gibt, wo sie schwach sind oder nicht durchgesetzt werden, sind Lernprozesse nötig, um die Beeinträchtigungen durch diesen Mangel abzumildern und zu ihrer künftigen Einführung und Gestaltung beizutragen.

#### 4. Polyzentrische Steuerung

Nachdem sie die Normen abgelehnt hatte, schuf die Menschenrechtskommission stattdessen 2005 ein Mandat für ein »Sonderverfahren« – gemeint ist ein unabhängiger Sachverständiger – und bat den UN-Generalsekretär, den Mandatsträger auszuwählen. So wurde ich zum Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für Wirtschaft und Menschenrechte.<sup>50</sup> Das Mandat war zunächst bescheiden: Identifikation und Präzisierung von Standards und bewährten Praktiken (*best practices*) im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte für Staaten und für Unternehmen, Klärstellung von Konzepten wie »unternehmerische Mitschuld« bei Menschenrechtsverletzungen durch geschäftlich verbundene Parteien oder eine Definition des »unternehmerischen Einflussbereichs« sowie die Entwicklung von Materialien für die Erfolgskontrolle im Bereich Menschenrechte. Aufgrund der Kontroversen um

47 Siehe [www.csrwire.com/press\\_releases/21599-United-Nations-Global-Compact-to-Convene-i-Global-Compact-Summit-China-i-in-Shanghai-30-November-1-December-2005](http://www.csrwire.com/press_releases/21599-United-Nations-Global-Compact-to-Convene-i-Global-Compact-Summit-China-i-in-Shanghai-30-November-1-December-2005) (Zugriff vom 08.06.2017).

48 Siehe [www.unglobalcompact.org/engage-locally/asia/china](http://www.unglobalcompact.org/engage-locally/asia/china) (Zugriff vom 08.06.2017).

49 Die in diesem Absatz genannten Zahlen sind entnommen aus DNV-GL Group 2015.

50 UN-Menschenrechtskommission, Resolution 2005/69, 20. April 2005.

das Thema wurde das Mandat zunächst nur für zwei und nicht für die üblichen drei Jahre erteilt; es wurde später auf eine volle und dann noch eine zweite volle Amtszeit ausgeweitet, dem maximal möglichen Zeitraum. Zu Beginn wurden keine Leitlinien gefordert oder gar erwartet. Ich war lediglich verpflichtet, der Kommission und dann dem Menschenrechtsrat, der sie 2006 ablöste, sowie der UN-Generalversammlung jährlich Bericht zu erstatten.

Ich hatte zwar einige Lehren aus der Arbeitsweise des Compact gezogen, aber dieses Mandat war anders. Zunächst war es von einem internationalen Organ erteilt worden und keine persönliche Initiative eines Generalsekretärs. Überdies ging es um eine eingehende Prüfung von Wirtschaft und Menschenrechten, inklusive der Rolle der Staaten und der Frage von Gegenmaßnahmen, mit denen sich Compact gar nicht befasst. Ich fasse im Folgenden kurz die zentralen Ideen zusammen, die der Entwicklung der Leitlinien zugrunde liegen.

### *Multiperspektivische Rahmensetzung*

Sozialwissenschaftler, die sich mit der Rolle der Ideenbildung und der Normen bei der Förderung eines politischen Strategiewandels beschäftigen, wissen längst, wie entscheidend die Rahmensetzung für ein Projekt ist. Erfolgreiche Konzepte basieren oft auf Einfachheit und unbestreitbaren Grundsätzen. In der Kampagne für den Zugang zu lebenswichtigen Arzneimitteln zum Beispiel, in der es um den Preis von HIV/AIDS-Medikamenten in Entwicklungsländern ging, waren die Slogans »Patienten gehen vor Patente« und »Patente töten« besonders erfolgreich, weil sie tief-sitzende ethische Normen ansprachen.<sup>51</sup> Diese von Ärzten ohne Grenzen koordinierte Kampagne war allerdings nur auf einen Adressaten ausgerichtet: die Pharmaindustrie. Und sie hatte ein übergeordnetes Ziel: die Senkung der Arzneimittelpreise. Mein Mandat hingegen war mehrdimensional und erforderte somit einen multiperspektivischen Rahmen.

Die UN-Leitlinien stützen sich auf die empirische Beobachtung, wonach das Verhalten von Unternehmen auf globaler Ebene durch drei verschiedene Steuerungssysteme beeinflusst wird. Das erste ist das traditionelle System des öffentlichen Rechts und der staatlichen Lenkung, national wie auch international. So wichtig dieses auch sein mag, für sich allein vermochte es viele globale politische Herausforderungen nicht zu stemmen, von der Armutsbekämpfung bis zur Bekämpfung des Klimawandels. Das zweite ist ein System zivilgesellschaftlicher Steuerung durch Interessengruppen, die sich mit den negativen Folgen bestimmter Geschäftspraktiken befassen und die teils mit Kampagnen, Gerichtsverfahren und anderen Druckmitteln für die Einhaltung sozialer Standards sorgen wollen, teils aber auch durch Partnerschaften mit Unternehmen positive Veränderungen herbeizuführen versuchen. Und das dritte System ist die Unternehmensführung oder Corporate Governance, in die die Elemente der beiden anderen (wenn auch nicht zu gleichen Teilen) einfließen und die unternehmensweite Strategien sowie das Risikomanagement umfasst. Die Herausforderung bestand nun darin, eine normative Plattform

51 Sell, Prakash 2004.

zu entwickeln, auf der die drei Lenkungssysteme mit Bezug zu Wirtschaft und Menschenrechten besser aufeinander abgestimmt und ihre jeweiligen Mängel kompensiert werden können. So könnten sie sich wechselseitig verstärken, um Schritt für Schritt einen spürbaren Wandel herbeizuführen.

Für eine bessere Abstimmung stützen sich die Leitlinien auf die verschiedenen Debatten und Argumente, welche der jeweiligen Rolle entsprechen, die jedes Lenkungssystem bei der Regulierung des Verhaltens von Unternehmen spielt. So liegt der Schwerpunkt für Staaten auf der rechtlichen Verpflichtung im Rahmen des internationalen Menschenrechtssystems, in ihrem Hoheitsgebiet Menschenrechtsverletzungen durch Dritte, darunter auch Unternehmen, zu verhindern, sowie auf einer Politik, die diese Verpflichtung ernst nimmt, etwa bei Geschäften der öffentlichen Hand mit privaten Unternehmen. Für Unternehmen legen die Leitlinien über die Einhaltung gesetzlicher Vorschriften hinaus den Schwerpunkt auf ein Risikomanagement in Bezug auf eine mögliche Beteiligung an Menschenrechtsverletzungen. Dies bedeutet, dass Unternehmen ihrer Sorgfaltspflicht nachkommen müssen, damit die Rechte Dritter nicht verletzt werden, beziehungsweise bei etwaigen Verletzungen aktiv werden müssen. Betroffenen Einzelpersonen und Gruppen bieten die Leitlinien einerseits Methoden für eine politische Stärkung und Emanzipation durch einen vertieften Dialog sowie durch ein Engagement während der gesamten Überprüfung im Rahmen der Sorgfaltspflichten und andererseits für die Durchsetzung ihres Rechts auf Abhilfe auf gerichtlichem und außergerichtlichem Wege. Diese Perspektiven werden mit dem Konzept »schützen, achten, abhelfen« kombiniert und in den Leitlinien konkretisiert.

Für die traditionellen mit Menschenrechtsfragen befassten Wissenschaftler stellt der zweite Eckpfeiler, nämlich die unternehmerische Verantwortung für die Achtung der Menschenrechte, den wohl umstrittensten Aspekt der Leitlinien dar. Darauf will ich im folgenden Abschnitt eingehen.

### *Sozialnormen*

Kampagnenorientierte international agierende Menschenrechtsaktivisten und ihre Unterstützer unterscheiden zwei Arten von Normen: ethische und rechtliche. Aus ethischen Normen versuchen viele dann, eine *Lex ferenda* abzuleiten und voranzutreiben, eine Gesetzgebung, wie es sie geben sollte. Sozialwissenschaftler und soziologisch interessierte Juristen betonen demgegenüber auch die Rolle sozialer Normen. Natürlich gibt es dynamische Beziehungen zwischen den drei. Um ein einfaches, lineares Beispiel zu nennen: Kampagnen gegen das Rauchen in Restaurants wurden zunächst mit der im Wesentlichen ethischen Begründung geführt, dass andere ein Recht auf Schutz vor Gesundheitsrisiken des Passivrauchens hätten. Bald wurde daraus – nicht zuletzt durch den Druck anderer Gäste und vieler Restaurants selbst – eine weithin akzeptierte soziale Norm, bis diese schließlich in vielen Ländern zur Rechtsnorm wurde.

Die Leitlinien betonen noch einmal, dass Unternehmen alle geltenden gesetzlichen Vorschriften einzuhalten haben. Über die Einhaltung gesetzlicher Vorschriften hinaus aber fordern sie von den Unternehmen auch Verantwortung für die Achtung

der Menschenrechte ein, und zwar unabhängig von der Bereitschaft oder Fähigkeit der jeweiligen Staaten zur Durchsetzung der Gesetze. Woraus ergibt sich diese Verantwortung für die Achtung der Menschenrechte? In den Leitlinien ist sie in einer transnationalen Sozialnorm verankert. Aber wie funktioniert das auf globaler Ebene, wo in den verschiedenen Ländern und Kulturen unterschiedliche soziale Normen gelten?<sup>52</sup>

Sozialnormen sind nichts anderes als gemeinsame Erwartungen an das Verhalten bestimmter Akteure unter bestimmten Umständen.<sup>53</sup> Sie gelten innerhalb von spezifischen Sphären sozialer Interaktion. Die unternehmerische Verantwortung, die Menschenrechte zu respektieren, ist als Sozialnorm weithin anerkannt in dem, was ich andernorts als »globalen öffentlichen Bereich« bezeichnet habe, der ganz ähnlich wie eine zivilgesellschaftliche oder öffentliche Sphäre im Inland funktioniert.<sup>54</sup> Folgendes Beispiel mag zur Veranschaulichung dieses Konzepts dienen: Wenn Oxfam America lokale Aktivisten im peruanischen Cajamarca finanziert, die Proteste gegen die dortigen Aktivitäten eines amerikanischen Bergbauunternehmens organisieren, und wenn es außerdem Vertreter der betroffenen Gemeinden zu den Aktionärs-hauptversammlungen des Unternehmens oder nach Genf zu einem UN-Forum für Wirtschaft und Menschenrechte bringt, damit sie ihre Argumente vor dem versammelten Publikum und der gesamten Welt, vor der Presse und den sozialen Medien darlegen können, so finden diese Aktionen im transnationalen Raum statt und nicht nur an den jeweiligen Orten. Ein anderes Beispiel: Wenn Gemeinden aus Sambia oder aus der Andenregion Beschwerden gegen chinesische Unternehmen einreichen und sich dabei auf Sozialnormen berufen, die sie zuvor in der gleichen Gegend mit westlichen Unternehmen ausgehandelt hatten, und wenn nun die chinesischen Manager Unterstützung aus Peking anfragen und Peking wiederum zur Orientierung auf den Global Compact, die UN-Leitlinien oder die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen zurückgreift, so handelt es sich gleichfalls um Handlungen im transnationalen Raum. Ähnliche Beispiele lassen sich in nahezu allen Bereichen der globalen Wirtschaftstätigkeit finden. Die Gesamtheit dieser transnationalen Räume bildet den globalen öffentlichen Bereich.

Dieser globale öffentliche Raum bietet eng miteinander verflochtene Foren für Debatten, Auseinandersetzungen und Aktionen sowohl von privaten als auch öffentlichen Akteuren, die sich auf die Schaffung oder Verteidigung sozialer Normen und politischer Präferenzen in Hinblick auf globale Gemeingüter konzentrieren. Im Menschenrechtsdiskurs ist mit Achtung der Rechte gemeint, die Rechte anderer nicht zu verletzen. Wir wissen, dass die Unternehmensverantwortung zur Achtung der Menschenrechte eine transnationale Sozialnorm ist, weil die relevanten Akteure – Regierungen und Zivilgesellschaft ebenso wie Unternehmen, die sich zum verantwortungsvollen Handeln verpflichtet haben – sie als solche anerkennen. Das

52 Für die Zwecke der Leitlinien war eine Beschäftigung mit der Frage nach tieferen ethischen Grundlagen der Menschenrechte nicht notwendig.

53 Siehe den Beitrag »Norms« von Karl-Dieter Opp, der auf dem Klassiker von George Homans aufbaut (Opp 2001; Homans 1974); siehe dazu auch Finnemore, Sikkink 1998.

54 Ruggie 2004.

bedeutet nicht, dass eine solche transnationale Sozialnorm wirkungsvoller (oder weniger wirkungsvoll) ist als ethische und rechtliche Normen oder dass sie mit diesen in keinem Zusammenhang stünde. Der Unterschied besteht einfach nur in der sozialen Funktionsweise. Selbstverständlich steht es den Unternehmen frei, zusätzliche Verpflichtungen einzugehen, und die Regierungen können weitere Verpflichtungen einfördern oder fördern. Aber der Ausgangspunkt für all dies ist die *Achtung* der Rechte.

Indem in den Leitlinien die ethischen und rechtlichen Normen durch die Sozialnormen ergänzt werden, gehen diese einen entscheidenden Schritt weiter. Sie halten nicht nur fest, *dass* Wirtschaftsunternehmen die Menschenrechte achten sollen, sondern sie bieten auch einen praktikablen Ansatz, *wie* dies geschehen kann. Die Logik ist einfach: Um vor sich selbst und anderen die Achtung der Menschenrechte belegen zu können, muss ein Unternehmen über geeignete Systeme zur Erkennung und zum Nachweis verfügen. Die Unternehmen sind also nicht nur zur Achtung der Menschenrechte verpflichtet, sondern die Leitlinien skizzieren darüber hinaus auch noch einen vierstufigen sorgfältigen Prüfungsprozess: Bewertung der tatsächlichen und potenziellen Auswirkungen auf die Menschenrechte, Einbindung und Umsetzung der Ergebnisse, Nachverfolgung der Reaktionen und schließlich Informationen über die Behandlung der Probleme. Außerdem sollten Unternehmen, die Rechtsverletzungen verursacht oder dazu beigetragen haben, für deren Behebung sorgen oder dabei mitwirken. Wo sie für bestimmte Schäden keine direkte Verantwortung tragen, aber über Geschäftsbeziehungen involviert sind, sollten sie ihren Einfluss zur Schadensverhinderung oder -minderung ausüben beziehungsweise den Partnern geeignete Anreize setzen, wenn der Schaden bereits eingetreten ist.<sup>55</sup>

Die Frage, auf welche Menschenrechte sich die Unternehmensverantwortung erstreckt, wird in den Leitlinien so beantwortet: auf alle international anerkannten Rechte, auf die ein Unternehmen Einfluss hat. Die anhaltende akademische Debatte über die Frage, ob Wirtschaftsunternehmen überhaupt Pflichtenträger gemäß den internationalen Menschenrechtsnormen sind, wird umgangen, denn den Leitlinien zufolge sollen Unternehmen die aktuellen, international anerkannten Menschenrechte als maßgebenden Katalog nehmen. Gemeint sind damit nicht die Menschenrechtsgesetze, die sie einhalten müssen, sondern die *Menschenrechte*, die sie achten sollen. Dank dieser Formulierung können auch Länder, die wichtige internationale Menschenrechtsnormen nicht ratifiziert haben, darunter China und die USA, die Leitlinien akzeptieren, die sich auf solche Normen beziehen, und die Leitlinien bei ihren Richtlinien für Unternehmen berücksichtigen.<sup>56</sup>

Und schließlich können die Unternehmen mithilfe eines sorgfältigen Prüfungsprozesses herausfinden, welche Menschenrechte sie eventuell verletzen. Dies sollte möglichst unter Einbeziehung der potenziell Betroffenen oder von deren Vertretern geschehen.

55 Siehe dazu die Leitlinien 16 bis 20.

56 Dies wurde während des Konsultations- und Verhandlungsprozesses sehr deutlich, nicht nur in Bezug auf diese beiden Länder.

Sozialnormen müssen nicht unbedingt zu einer Veränderung der *Lex lata*, des geltenden Rechts, führen. Wo sich jedoch noch keine neue rechtliche Regelung abzeichnet, ist die Schaffung, Konsolidierung, Verbreitung und Verankerung sozialer Normen ein unverzichtbares Instrument zur Förderung von Verhaltensänderungen. Betrachtet man außerdem, um es in Amartya Sens Worten auszudrücken, die Menschenrechte nur als »Eltern« oder »Abkömmlinge« von Gesetzen, so würde dies die zusätzlich zum Gesetz bestehenden gesellschaftlichen Strukturen und Prozesse, die das öffentliche Bewusstsein über Menschenrechte schärfen, »übermäßig einschränken« – Sen verwendet sogar den Begriff einkerkern.<sup>57</sup> Menschenrechte lassen sich eher in einem umfassenden Sinne begreifen: als Vermittler sozialer Beziehungen, insbesondere solchen mit erheblicher Machtasymmetrie, in denen das formale Recht nur ein Teil eines größeren Instrumentariums ist.<sup>58</sup>

### *Reflexive Dynamik*

Die Leitsätze sind nichts anderes als ein Text. Sie sollten jedoch, wie César Rodríguez Garavito anmerkt, nicht bloß als statischer Text gesehen werden, »sondern auch in ihrer dynamischen Dimension (einschließlich ihres Potenzials etwa, neue Normen und Arbeitsweisen voranzubringen, die über ihren ursprünglichen Inhalt hinausgehen ...)«.<sup>59</sup> Ich hatte sogar die Hoffnung, dass sie einen schrittweisen Prozess auslösen würden, der auf der Interaktion zwischen den drei globalen Lenkungssystemen basiert und im Laufe der Zeit aufeinander aufbauende Veränderungen bewirkt. Eine Regulierung nach Art einer Befehlsstruktur könnte, selbst wenn es so etwas gäbe, auf internationaler Ebene niemals einen solchen Prozess anstoßen. Aber nichts wäre gänzlich unverbunden mit den drei Lenkungssystemen. Es musste ein anderer Weg gefunden werden. Elemente der sogenannten reflexiven Regulierung und des reflexiven Rechts boten sich an.

Der deutsche Rechtswissenschaftler und Soziologe Günther Teubner entwickelte 1983 in einem bahnbrechenden Aufsatz das Konzept des reflexiven Rechts.<sup>60</sup> Teubner zufolge ist die Vorstellung, die großen sozialen und ökologischen Probleme könnten in der modernen Gesellschaft zentral »gesteuert« werden, aufgrund der Komplexität der Probleme und des Tempos des Wandels anachronistisch geworden. Lässt man jedoch der Selbstregulierung freien Lauf, wären immer weitere soziale und ökologische externe Effekte die Folge. Daher schlug Teubner einen eher verfahrensorientierten Ansatz vor zur Umgehung der Dichotomien Regulierung/Deregulierung, obligatorisch/freiwillig und rechtsverbindliche/-unverbindliche rechtliche Regeln. Er will auch keinen Mittelweg anbieten, vielmehr geht er sowohl konzeptuell als auch praktisch anders vor: »Die Rolle des reflexiven Rechts besteht darin, [...] die strukturellen Voraussetzungen für eine dezentrale Verflechtung der Gesellschaft zu schaffen, indem integrative Mechanismen innerhalb autonomer

57 Sen 2004.

58 Kratochwil 2014; außerdem Reus-Smit 2011.

59 Rodríguez Garavito 2011, S. 11.

60 Teubner 1983.

gesellschaftlicher Subsysteme gefördert werden.«<sup>61</sup> Vereinfacht ausgedrückt, definiert das reflexive Recht einen Rahmen institutionalisierter Verfahren und Organisationsnormen. In diesem Rahmen sollen die Rechtspersönlichkeiten, auf die die Regulierung abzielt, die erforderlichen Kapazitäten erwerben, um ihre sozialen und ökologischen Externalitäten effektiver anzugehen. Der Rahmen selbst unterliegt dabei je nach den gemachten Erfahrungen ständiger Anpassung. Aus diesem Denkansatz entstand die Idee der »regulierenden Selbstregulierung«, die in den USA insbesondere in Umweltrecht und -politik, aber auch in anderen Bereichen aufgegriffen wurde.<sup>62</sup>

Natürlich sind auf nationaler Ebene Eingriffe einer zentralen Instanz, etwa um Anpassungen vorzunehmen oder neue Mechanismen zu schaffen, vergleichsweise einfach. Auf der internationalen Ebene ist dies mangels einer zentralen Instanz weit aus schwieriger.<sup>63</sup> Gleichwohl waren diese Denkansätze nützlich, um die iterativen Wechselbeziehungen zwischen den drei Säulen in die Leitlinien einzubauen. Nehmen wir dazu diese Beispiele: In den Unternehmen geht es beim Risikomanagement auch um die Bewertung von Risiken für Menschen und nicht nur für das Unternehmen; die entsprechenden Prüfungsprozesse in Bezug auf Menschenrechte sollten kontinuierlich sein und eine ernsthafte Konsultation potenziell Betroffener und anderer relevanter Interessengruppen wie zivilgesellschaftlicher Organisationen und Arbeitnehmervertretern vorsehen; und Beschwerdemechanismen auf der betrieblichen Ebene müssen auf dem Engagement und dem Dialog mit den Menschen, für die sie gedacht sind, basieren und außerdem rechtskonform sein. Was die Staaten anbelangt, so gehört es zu ihren zentralen gesetzlichen Verpflichtungen, die Verletzung der Menschenrechte durch Unternehmen in ihrem Hoheitsgebiet zu verhindern. Gemäß den Leitlinien sollen Staaten, die Unternehmen finanzielle und sonstige Unterstützung gewähren, von diesen im Gegenzug die Durchführung sorgfältiger Überprüfungen im Bereich der Menschenrechte verlangen, wenn die Geschäftstätigkeit oder das Umfeld erhebliche Menschenrechtsrisiken mit sich bringen. Außerdem sollen sie die Achtung der Menschenrechte durch Unternehmen, mit denen sie in Geschäftsbeziehungen treten, fördern. Und schließlich sollen die Staaten für einen ausreichenden innenpolitischen Spielraum sorgen, um bei der Verfolgung anderer politischer Ziele, etwa im Rahmen von Handels- und Investitionsabkommen, ihren Menschenrechtsverpflichtungen nachkommen zu können. Durch die Leitlinien erhalten Rechteinhaber, die durch Aktivitäten von Unternehmen geschädigt werden, und diejenigen, die für sie eintreten oder für sie sprechen, ein neues, wichtiges anwaltliches Werkzeug und eine Basis für ihre Beteiligung gegenüber Unternehmen und Staaten.

Kurzum, die drei Säulen des Konzepts »schützen, achten, abhelfen« sind eng miteinander verbunden. Sie entsprechen drei entscheidenden *Funktionen*, die es besser umzusetzen gilt. Zur Realisierung dieser Ziele wird versucht, die drei globalen Lenkungssysteme – öffentliche, zivilgesellschaftliche und unternehmensbezogene – indi-

61 Ebd., S. 255.

62 Orts 1995.

63 Scheuerman 2001.

viduell und interaktiv zu nutzen. Im Rahmen dieses Konzepts spielt die weitere Verrechtlichung auf internationaler Ebene eine wichtige Rolle, und zwar mittels feiner Präzisionswerkzeuge, die diese Dynamik verstärken, und nicht mittels eines allumfassenden Vertrags, der all die komplexen, vielfältigen und umstrittenen Fragen abzudecken versucht, die Wirtschaft und Menschenrechte zu einem so wichtigen Thema für das Handeln machen.<sup>64</sup>

### *Prozess-Legitimität*

Karin Buhmann führt zumindest einen Teil des Erfolgs der Leitlinien auf das zurück, was sie als »Prozess-Legitimität« bezeichnet, auf der die Entwicklung der Leitlinien beruht.<sup>65</sup> Die Frage der Legitimität spielt in jedem internationalen Prozess eine zentrale Rolle, ganz besonders, wenn dahinter nur ein einzelner unabhängiger Experte steht. Dessen ungeachtet kann Pauwelyn, Wessel und Wouters zufolge ein »breiter Konsens Beteiligter und Anspruchsberechtigter« hinter den informellen Lenkungsregeln einer »schmalen staatlichen Einigung«, auf die sich viele Verträge stützen, normativ durchaus überlegen sein. »Die beteiligten Akteure sind vielfältiger und kompetenter. Das Ergebnis [...] wird sorgfältiger und kohärenter ausgearbeitet und kann sich auf einen breiteren Konsens stützen, sowohl ex ante, wenn die Norm entwickelt wird, als auch ex post, wenn sie auf allgemeine Akzeptanz stößt, weil sie funktioniert.«<sup>66</sup> Die Legitimität des Prozesses ist entscheidend für einen solchen »breiten Konsens Beteiligter und Anspruchsberechtigter«.

Als ich die Leitlinien entwickelte und dafür die Unterstützung durch den UN-Menschenrechtskommissar gewann, bemühte ich mich, Prozess-Legitimität vor allem durch folgende vier Mittel zu erreichen, die an anderer Stelle ausführlich beschrieben werden.<sup>67</sup> Das erste bestand darin, eine gemeinsame Faktengrundlage zu schaffen, um über die Einzelerfahrungen hinauszugehen, die bislang die Debatten beherrscht hatten. Dazu gehörten unter anderem die Kartierung von Menschenrechtsverletzungen, in die Unternehmen involviert waren, das Herausschälen üblicher Standards und bewährter Praktiken, die Analyse der durch die Nichteinhaltung von Menschenrechten verursachten Kosten für Unternehmen, die Untersuchung der Frage, inwieweit das Unternehmens- und Wertpapierrecht verantwortungsbewusste Geschäftspraktiken fördert oder behindert, die Dokumentation der Auswirkungen internationaler Investitionsabkommen auf die staatliche Fürsorgepflicht, die Erhebung von Kommentaren der Menschenrechtsvertragsorgane zu relevanten Fragen

64 Ruggie 2007.

65 Buhmann 2012 a; Buhmann 2012 b.

66 Pauwelyn et al. 2014, S. 749.

67 Siehe Ruggie 2013, Kapitel 4. Die Finanzierung des Mandats erfolgte durch freiwillige Beiträge der Regierungen. Ich profitierte auch von der ehrenamtlichen Unterstützung durch Wissenschaftler, Nichtregierungsorganisationen und Anwaltskanzleien. Forschungsergebnisse und Zusammenfassungen von Konsultationen und Pilotprojekten werden weiterhin auf der Website des Zentrums für Wirtschaft und Menschenrechte veröffentlicht: <https://businesshumanrights.org/en/un-secretary-generals-special-representative-on-business-human-rights> (Zugriff vom 30.12.2017).

sowie eine Erhebung zulässiger Gründe für eine extraterritoriale Gerichtsbarkeit in verschiedenen Regulierungsbereichen.

Das zweite Mittel der Legitimitätsgewinnung war die Einberufung von fast 50 internationalen Konsultationen auf allen Kontinenten, wobei die meisten als Veranstaltungen der verschiedenen Interessengruppen angelegt waren. Diese untersuchten die Menschenrechtssituation verschiedener Gruppen von Menschen in unterschiedlichen Branchen und Arbeitsumfeldern ebenso wie die Durchführbarkeit verschiedener Vorgehensweisen gegen die anhaltenden Menschenrechtsprobleme. Drittens besuchte ich Betriebe in unterschiedlichen Branchen und Ländern, von der Landwirtschaft über das verarbeitende Gewerbe bis zum Bergbau. Wo immer möglich, kombinierte ich die Besuche vor Ort mit Gesprächen mit Vertretern der lokalen Bevölkerung oder Gewerkschaftern, die von NGOs oder internationalen Gewerkschaftsverbänden organisiert worden waren. Und schließlich führte mein Team in mehreren Sektoren und Ländern Pilotprojekte durch, um die Vorgaben der Leitlinien über die Sorgfaltspflichten der Unternehmen in Bezug auf Menschenrechte und die Beschwerdeverfahren zu testen. Die ganze Zeit über unterrichtete ich die Regierungen an den UN-Standorten Genf und New York sowie in den Hauptstädten über den Fortgang. Zudem wurde ein Entwurf der Leitlinien im Internet veröffentlicht, zu dem Kommentare von Einzelpersonen und Institutionen aus 120 Ländern eingingen.

Als dann der Menschenrechtskommissar die Leitlinien zur Prüfung annahm, genossen sie bereits breite Zustimmung unter Regierungen und Unternehmen sowie allgemeine, wenn auch nicht enthusiastische Unterstützung durch die großen Menschenrechtsorganisationen, die ein rechtsverbindliches Ergebnis vorgezogen hätten. Die Zustimmung des Rates erfolgte in zwei Schritten. Im Jahr 2008 »begrüßte« er zunächst das Konzept »schützen, achten, abhelfen« und bat mich, für eine weitere Amtszeit zu bleiben, um es zu »operationalisieren«. Die 2011 durch den Rat gebilligten Leitlinien sind diese Umsetzung.

## 5. Verteilte Netzwerke

Die Vorbereitungen zur praktischen Umsetzung der Leitlinien begannen bereits vor ihrer formellen Verabschiedung. Wenn den Regierungen die Erneuerung eines Mandats sinnvoll erscheint, ist das übliche UN-Vorgehen, ein neues einzurichten. Und so bildete der Menschenrechtskommissar eine Experten-Arbeitsgruppe mit je einem Mitglied aus jeder der fünf anerkannten Regionen, die mit der Bekanntmachung und Umsetzung der Leitlinien beauftragt wurde.<sup>68</sup> Ich begrüßte diese Entwicklung, war mir jedoch auch darüber bewusst, dass dafür noch viel mehr Arbeit über UN-Kreise hinaus zu leisten sein würde. Zunächst konzentrierte ich mich darauf, eine Handvoll wesentlicher Akteure im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte zu finden, die – um einen Begriff aus der Informatik zu bemühen – Teil eines größeren und vielfältigeren »verteilten Netzwerks« werden könnten.

68 UN Human Rights Council Resolution A/HRC/RES/17/4, 6. Juli 2011.

Einige dieser Akteure übernahmen Kernelemente der Leitlinien vollständig, andere teilweise, wieder andere übertrugen die Leitlinien in ganz neue Bereiche. Hier sind einige Beispiele dafür: Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen stammen aus dem Jahr 1976. Zwar wurden sie immer wieder überarbeitet, doch fehlte nach wie vor ein Kapitel über Menschenrechte. Als die OECD Anfang 2011 mit der jüngsten Überarbeitung der Leitsätze begann, lag gerade ein erster Entwurf der UN-Leitlinien vor. Es herrschte Einigkeit auf allen Seiten, die beiden Initiativen eng aufeinander abzustimmen, um die Unternehmen nicht mit konkurrierenden oder gar unvereinbaren Grundsätzen zu konfrontieren. Das neue Menschenrechtskapitel der OECD-Leitsätze wurde folglich quasi wörtlich aus dem zweiten Eckpfeiler der Leitlinien (der unternehmerischen Verantwortung für die Achtung der Menschenrechte) übernommen.<sup>69</sup> Die OECD-Leitsätze sind nicht zuletzt deshalb von Bedeutung, weil sie als einzige einen internationalen Beschwerdemechanismus vorsehen, in dem jeder einen »spezifischen Fall« von Rechtsverletzung durch ein multinationales Unternehmen vor eine dafür vorgesehene Instanz in einem Land bringen kann, das sich an die Leitsätze hält. Dabei kann es sich um das Land handeln, in dem es zur Rechtsverletzung kam, oder um das Land des Unternehmenssitzes. Die nationale Beschwerdestelle versucht, den Streit zu schlichten, und gibt am Ende eine Erklärung ab, ob beziehungsweise wie der Fall gelöst wurde. Nach 2011 hat die Zahl von Beschwerden über Menschenrechtsverletzungen stark zugenommen.<sup>70</sup>

Parallel zum UN-Mandat für die Leitlinien ging auch die ISO-Norm 26000 an den Start, ein von der Internationalen Organisation für Normung entwickelter Leitfadensatz zur sozialen Verantwortung, und auch hier bemühten wir uns um eine enge Abstimmung bei den Menschenrechtsbestimmungen.<sup>71</sup> Für unser Thema ist dies von großer Bedeutung, da die anderen ISO-Normen und Leitfäden, beispielsweise für Qualitäts- und Umweltmanagement, von Unternehmen gerade auch in Asien gerne aufgegriffen werden.

Auch die International Finance Corporation (IFC), die Weltbank-Tochter für den Privatsektor, integrierte bestimmte Leistungsstandards in ihre Kreditvergabe- und Investitionspolitik. Durch eine enge Zusammenarbeit übernahm die IFC dafür wichtige Elemente der Leitlinien, beispielsweise die Verpflichtung der Kreditnehmer zur Achtung der Menschenrechte und die Auflage besonderer Sorgfaltspflichten in bestimmten Risikosituationen. Die IFC spielt hier eine wichtige Rolle, weil sie einerseits direkten Einfluss auf den Zugang der Unternehmen zu Kapital hat und weil

69 Schekulin 2011. Schekulin war Vorsitzender des OECD-Investitionsausschusses.

70 Ruggie, Nelson 2015.

71 Eine Darstellung der Auswirkungen des UN-Mandats für die Leitlinien auf die ISO-Norm 26000 aus Sicht der Nichtregierungsorganisationen findet sich in Atler 2011 – und aus Unternehmenssicht in Fine 2011.

sich andererseits Geschäftsbanken, von denen drei Viertel der Projektfinanzierungen auf der Welt stammen, an den IFC-Kriterien orientieren.<sup>72</sup>

Die EU billigte nicht nur die Leitlinien; die Kommission änderte überdies in Reaktion auf sie ihre offizielle Definition von sozialer Unternehmensverantwortung und forderte alle Mitgliedstaaten zur Entwicklung entsprechender nationaler Aktionspläne auf.<sup>73</sup> (Die UN-Arbeitsgruppe empfahl daraufhin allen UN-Mitgliedstaaten die Erstellung nationaler Aktionspläne.) Des Weiteren beschloss die EU für europäische Unternehmen ab einer bestimmten Größe Berichtspflichten über finanzielle Angaben hinaus, die sich an den Leitlinien orientieren.<sup>74</sup> Die Bestimmungen der Leitlinien über Sorgfaltspflichten fanden außerdem Eingang in das US- und das EU-Recht über mineralische Rohstoffe aus Konfliktregionen, in die US-Vorschriften für Investitionen amerikanischer Unternehmen in Myanmar, in das britische Gesetz gegen Zwangsarbeit und Sklaverei und in ein neues französisches Gesetz, das Sorgfaltspflichten in Bezug auf Menschenrechte für Unternehmen vorschreibt, einhergehend mit Haftungsansprüchen, falls die Rechtsverletzung auf fehlende Vorkehrungen zurückzuführen ist.

Großkonzerne hatten einen besonderen Anteil daran, dass sich die Leitlinien schnell durchsetzten. Mehrere von ihnen hatten den Menschenrechtsrat schriftlich zur Annahme der Leitlinien aufgefordert. Sie bezeichneten eine gemeinsame Grundlage als wünschenswert und hielten die Leitlinien, zu denen sie genau wie andere Interessengruppen konsultiert worden waren, für geeignet. Einige Unternehmen gaben seither eigene Menschenrechtsberichte heraus auf Grundlage der Berichtsnormen, die speziell für die Leitlinien von der Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsfirma Mazars gemeinsam mit Shift entwickelt worden waren, einer 2011 von Mitgliedern meines ehemaligen UN-Teams gegründeten gemeinnützigen Organisation, deren Leiter ich bin.<sup>75</sup> Nach Beobachtung von Shift und anderen wenden immer mehr Unternehmen die Leitlinien an, doch bleibt die Umsetzung oft noch Stückwerk.<sup>76</sup> Immerhin ist der Trend nicht auf westliche Unternehmen und Regierungen beschränkt. Ein Dutzend Entwicklungsländer haben bereits nationale Aktionspläne verabschiedet oder sind dabei, sie zu entwickeln.<sup>77</sup> Und auch in China stützen sich die Aufsichtsbehörden bei der Beratung chinesischer Investoren über die Einhaltung von Menschenrechten auf internationale Standards wie die Leitlinien und die OECD-Leitsätze. Dazu gehört unter anderem die Empfehlung an chinesische Roh-

72 Siehe [www.ifc.org/wps/wcm/connect/6b499080498009a2a78cf7336b93d75f/Phase3\\_QCRHumanRights.pdf?MOD=AJPERES](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/6b499080498009a2a78cf7336b93d75f/Phase3_QCRHumanRights.pdf?MOD=AJPERES) und [www.equator-principles.com](http://www.equator-principles.com) (Zugriff vom 08.06.2017).

73 Europäische Kommission 2011.

74 Howitt 2014.

75 Shift 2015.

76 Shift 2017.

77 Siehe <https://business-humanrights.org/en/government-action-platform> (Zugriff vom 08.06.2017).

stoffunternehmen, sie sollten »die UN-Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte während der gesamten Dauer von Bergbauprojekten einhalten«. <sup>78</sup>

Es dauerte einige Zeit, bis manche großen Menschenrechtsorganisationen das Potenzial der Leitlinien als Lobbyinstrument erkannten. Arbeitnehmerorganisationen hingegen unterstützten sie von Anfang an, da sie aufgrund ihrer langjährigen Erfahrungen die Grenzen der bindenden Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) kannten. <sup>79</sup> Wirtschaftsanwälte begleiteten das Mandat ehrenamtlich und brachten sich dadurch in Stellung, potenzielle Mandanten beim Risikomanagement im Bereich Menschenrechte zu beraten. Ein weiterer Vorteil ihres Engagements war, dass sie dadurch Interesse bei den Anwaltskammern in mehreren Ländern weckten. Die US-amerikanische Anwaltskammer gehörte schon früh zu den Befürwortern der Leitlinien. Die International Bar Association hat sogar eine offizielle Empfehlung über die Bedeutung der Leitlinien für Anwaltskammern und Anwaltskanzleien herausgegeben, sowohl für sie selbst als Firmen als auch in ihrer Rolle als Rechtsbeistand von Unternehmen. <sup>80</sup>

Die für eine UN-Initiative wohl ungewöhnlichste Entwicklung ist die Befürwortung der Leitsätze durch die FIFA, den Dachverband des internationalen Fußballs, und deren Folgewirkungen. Die Reichweite der FIFA – sowohl in Bezug auf Länder als auch auf Individuen – ist beeindruckend. Der Verband hat 211 nationale Mitgliedsverbände, die sich in sechs regionale Verbände gliedern. Nach Angaben des ehemaligen FIFA-Präsidenten gibt es 300 Millionen aktive Fußballer, und 1,6 Milliarden Menschen auf der ganzen Welt sind direkt oder indirekt bei den Spielen dabei. <sup>81</sup> Nachdem sie die Weltmeisterschaften erst an Russland und dann an Katar vergab, geriet die FIFA 2014 nicht nur wegen Korruption, sondern auch wegen der Menschenrechte unter zunehmenden Druck. Russland steht unter anderem in der Kritik wegen seines Gesetzes gegen Homosexualität, der Art, wie die Behörden Grundstücke für die Sportstätten erwerben, und wegen mutmaßlicher Verstöße gegen die Arbeitsstandards beim Bau der Anlagen. In Katar ging es vor allem um massive Verletzungen der Rechte von Wanderarbeitern, die von Anwerbern und von den Bauunternehmern (und mehr noch von Subunternehmern), die die Stadien und andere Infrastruktur errichten, praktisch als Zwangsarbeiter ausgebeutet werden.

Mary Robinson, frühere Präsidentin Irlands und UN-Hochkommissarin für Menschenrechte, und ich schrieben damals gemeinsam im Namen des Institute for Human Rights and Business, dem wir beide angehörten, einen offenen Brief an den FIFA-Präsidenten. <sup>82</sup> Wir wiesen auf diese Probleme hin und drängten darauf, dass die FIFA ihre Politik und Praxis an den Leitlinien ausrichten. Daraufhin bat mich

78 China Chamber of Commerce of Metals, Minerals & Chemicals Importers & Exporters 2014.

79 Internationaler Gewerkschaftsbund 2011.

80 International Bar Association 2016.

81 FIFA 2015.

82 Online verfügbar unter [www.ihrb.org/pdf/2014-06-11-Open-Letter-FIFA.pdf](http://www.ihrb.org/pdf/2014-06-11-Open-Letter-FIFA.pdf) (Zugriff vom 02.05.2017).

die FIFA um einen Bericht über die wichtigsten Menschenrechtsprobleme und entsprechende Empfehlungen. Ich war einverstanden, allerdings unter der Bedingung, dass ich die volle Kontrolle über den Inhalt des Berichts behielte und dass er von der Harvard University veröffentlicht würde.<sup>83</sup> FIFA-Sponsoren, Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften – inklusive Spielervereinigungen – begrüßten das Vorhaben. Die FIFA reagierte auf den Bericht mit der Aufnahme einer Klausel in ihre Statuten, mit der sie sich zur Einhaltung aller international anerkannten Menschenrechte verpflichtet. Sie hat darüber hinaus Menschenrechtsgrundsätze für ihre Geschäftspolitik verabschiedet und einen Beirat für Menschenrechte eingerichtet, der sich aus Sponsoren und Vertretern von NGOs, Arbeitnehmern und dem UN-Menschenrechtskommissariat zusammensetzt. Für die Menschen in den Ausrichterländern dürfte es besonders interessant sein, dass die FIFA nunmehr Menschenrechtsfragen in die Ausschreibungsanforderungen für künftige Weltmeisterschaften aufnimmt, für die populärsten Wettkämpfe im populärsten Sport der Welt.<sup>84</sup>

Im Gefolge dieser FIFA-Beschlüsse hat 2017 die Union der Europäischen Fußballverbände (UEFA), eine der regionalen Konföderationen der FIFA, Menschenrechtskriterien für die Vergabe der Europameisterschaft 2024 verabschiedet, um die sich Deutschland und die Türkei als Ausrichter bewerben. Den neuen Ausschreibungsbedingungen nach muss sich der siegreiche Kandidat an die Leitlinien halten. Dazu gehören die »Bewertung von Menschenrechtsrisiken«, die »Verankerung der Menschenrechte in der Organisationskultur« und die »Umsetzung von Berichts- und Rechenschaftspflichten« durch Einbeziehung relevanter Interessengruppen.<sup>85</sup> Das Internationale Olympische Komitee geht einen ähnlichen Weg, aber in einem viel zaghafteren Tempo. Schließlich kündigte die World Players Association (WPA) im Juli 2017 eine Menschenrechtsagenda an, die auf der »Umsetzung der UN-Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte im Sport« basiert.<sup>86</sup> Die WPA ist die internationale Sportlergewerkschaft, der rund 100 Verbände in 60 Ländern angehören und die damit mehr als 85.000 Profisportler aus Fußball, American Football, Rugby, Basketball, Hockey, Cricket und anderen Sportarten vertritt. Diese Ankündigung ist zugleich der Auftakt einer Kampagne, alle Sportorganisationen zur Verabschiedung von Grundsätzen und einem praktischen Vorgehen zu bewegen, um die Achtung der Menschenrechte der Spieler gemäß den Leitlinien zu gewährleisten.

Im Gegensatz zu Netzwerken in Computersystemen bleiben die verschiedenen Elemente in solchen sozialen Netzen unabhängig und haben ihre eigenen Ziele und Prioritäten, sodass sie nur selten die gleiche Norm oder den gleichen Standard anwenden. Aber »Orchestrierungsprobleme«, wie Abbott und Snidal das nennen, sind auf internationaler Ebene weit verbreitet.<sup>87</sup> Im Falle der Leitlinien können

83 Ruggie 2016.

84 FIFA 2017.

85 UEFA 2017.

86 Siehe [www.uniglobalunion.org/sites/default/files/files/news/world\\_player\\_rights\\_policy\\_13\\_jul\\_17.pdf](http://www.uniglobalunion.org/sites/default/files/files/news/world_player_rights_policy_13_jul_17.pdf) (Zugriff vom 13.07.2017).

87 Abbott, Snidal 2009.

sowohl die UN-Arbeitsgruppe als auch das Büro des Menschenrechtskommissars bis zu einem gewissen Grad bei der Auslegung helfen. Es gibt zudem Hinweise auf eine regelmäßige Unterstützung bei der Interpretation durch Kommentare aus dem öffentlichen Raum des Internet. So stieß ein Anfang 2017 von einer Gruppe großer Investmentbanken herausgegebenes Weißbuch auf massive Proteste, weil darin behauptet wurde, die Banken trügen den Leitlinien gemäß nur eine sehr geringe Verantwortung für das, was ihre Kunden mit ihren Krediten oder Empfehlungen tun.<sup>88</sup>

Insgesamt haben sich Netzwerke als die überlegene Methode erwiesen, verglichen mit dem bloßen Vertrauen auf UN-Arbeitsabläufe und das zufällige Aufgreifen durch andere relevante Akteure. Obgleich die Leitlinien noch längst nicht in aller Welt bekannt sind, haben sie sich doch schneller und weiter verbreitet, als es sonst der Fall gewesen wäre. Die Nutzung der Netzwerke hat einen von Finnemore und Sikkink als »kaskadierende Normen« bezeichneten Prozess ausgelöst, der weit über den institutionellen Ursprungsort der Leitlinien hinaus in den Bereich internationaler Normungsgremien, nationaler Regierungen, Unternehmen, zivilgesellschaftlicher Organisationen, Anwaltskammern und sogar in den Sport hineinreicht.

## 6. Schlussfolgerungen

Das Kräfteverhältnis zwischen den Staaten verschiebt sich bekanntlich. Aber das gilt auch für die Organisationsökologie der globalen Ordnungspolitik, die Art, in der globale Regulierungen strukturiert werden.<sup>89</sup> Diese beiden Vorgänge stehen miteinander in Zusammenhang, wenn auch nur teilweise. Wie bereits erwähnt, erschweren Machtverschiebungen das Zustandekommen starker Vereinbarungen in großen konsensbasierten Foren, da die Anzahl und Vielfalt der Interessen erheblich zugenommen haben. Gleichzeitig breiten sich informelle Mechanismen aus, seien sie privat, öffentlich oder eine Kombination aus beidem. Dabei spielen neben den Kräfteverhältnissen auch andere Faktoren eine Rolle. Dazu gehören die Zunahme sogenannter verzwickter Probleme und Skaleninkompatibilitäten, clubartige internationale Strukturen mit begrenzter Mitgliederzahl von nationalen Regulierungsbehörden und Fachverbänden als Begleiterscheinung der Globalisierung, die leichtere Schaffung informeller Mechanismen und eine größere Flexibilität bei deren Änderung sowie schließlich auch niedrigere Einstiegs- und Ausstiegskosten.

Die Leitlinien erstrecken sich über beide Welten: ein formelles, von einem zwischenstaatlichen Gremium eingerichtetes Mandat, ein informeller und polyzentrischer Entwicklungsprozess, ein formeller Beschluss und eine fortlaufende Kombi-

88 Unter anderem: Statement of UN Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises; Statement by BankTrack, Greenpeace, Oxfam & 35 anderen; Discussion paper von Ruggie 2017. Zu den Banken, die das Weißbuch herausgaben, gehören Barclays, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, BNP Paribas, Credit Suisse, Deutsche Bank, ING, J.P Morgan, Royal Bank of Scotland, Standard Chartered, UBS und UniCredit.

89 Abbott et al. 2016.

nation aus formeller und informeller Umsetzung. Dieser Prozess lässt sich möglicherweise nicht direkt auf andere komplexe und umstrittene globale Regulierungsbereiche übertragen, doch ein besseres Verständnis der zugrunde liegenden Dynamik ist gleichwohl wünschenswert, da diese nicht nur im Bereich der Wirtschaft und Menschenrechte Gültigkeit besitzt.

Ein Paradebeispiel dafür ist der Klimawandel. Das Kyoto-Protokoll von 1997, ein weltweit verbindliches Instrument mit strengen Emissionszielen und Zeitplänen, ist auf internationaler Ebene von vielen Klimawissenschaftlern als Misserfolg bezeichnet worden.<sup>90</sup> Um es mit Olmstead und Stavins zu sagen, war es zu wenig, zu schnell, zu verbindlich und zu asymmetrisch in seinen Verpflichtungen zwischen früheren und künftigen Treibhausgas-Emittenten. Demgegenüber wurde das Pariser Übereinkommen von 2015 als Erfolg gefeiert, der sich auf die Lehren aus der Vergangenheit und ein tieferes Verständnis für die besonderen Herausforderungen der Klimapolitik stützt.<sup>91</sup> Dabei beruht das Pariser Übereinkommen auf nationalen Zusagen, die nicht bindend sind, sowie auf einem periodischen, auf nationale Berichte gestützten Überprüfungsprozess. Es herrscht darüber hinaus weitgehender Konsens, dass das angestrebte Ziel, den globalen Temperaturanstieg auf zwei Grad – geschweige denn auf 1,5 Grad – zu begrenzen, durch das Übereinkommen allein nicht zu erreichen ist. Die im Folgenden aufgeführten Fragen mögen für den Klimawandel zwar von rein akademischer Natur sein, für andere internationale Politikbereiche sind sie jedoch höchst relevant: Was wäre, wenn die Regierungen 1997 von der Klimarahmenkonvention von 1992 statt zum Kyoto-Protokoll zu einer Vereinbarung wie der von Paris nach dem Prinzip »zusagen und überprüfen« gelangt wären? Wo stünden wir dann heute? Hätte so die extreme Polarisierung der Klimapolitik in den Vereinigten Staaten vermieden werden können? Wären neuere und zukünftige Emittenten früher eingebunden worden? Wären wir heute womöglich näher an das Ziel herangekommen, das Kyoto zu erreichen gehofft hatte? Was haben wir falsch gemacht, und wie lassen sich dergleichen Fehler an anderer Stelle vermeiden?

Die Idee der Menschenrechte ist einfach und machtvoll zugleich. Dies gilt jedoch nicht für die Funktionsweise und Wirksamkeit des globalen Menschenrechtsregimes. Es bleibt die Frage, wie Kratochwil es so treffend formuliert hat, »wie man ein politisches Projekt im Rahmen eines Diskurses über Menschenrechte aufrechterhalten kann, während unsere Interessen breiter werden [...] und vertraute Gemeinschaften ihren unhinterfragten Stellenwert und ihre integrative Kraft verlieren.«<sup>92</sup> Mit dem Begriff »politisch« ist in diesem Zusammenhang nicht taktisches Manövrieren oder der Sieg einer Partei gemeint. Politik im tieferen Sinn »liegt an der Schnittstelle von instrumentalem und ethischem Denken und Handeln.«<sup>93</sup> An dieser Stelle kommen Ideen und Normen für die Entwicklung sozialer Konstrukte des

90 Siehe zum Beispiel Falkner et al. 2010; Olmstead, Stavins 2011; Victor et al. 2012.

91 Victor 2016.

92 Kratochwil 2014, S. 229.

93 Reus-Smit 2001, S. 573.

Gemeinwohls ins Spiel. Es ist noch ein weiter Weg, bis wir von der »Einbettung« von Unternehmen in transnationale gesellschaftliche Normen und institutionelle Praktiken sprechen können. Die Beobachtung von Menschenrechtsverletzungen und dauerhafte Verpflichtungen zur Einhaltung der Menschenrechte sind entscheidende Schritte auf diesem Weg. Das gleiche gilt für evidenzbasierte Einblicke in Themen wie die Förderung kognitiver und normativer Veränderungen, den Aufbau und Ausbau von Gemeinschaften, die bewährte Praktiken verwenden («Communities of Good Practice»), die Auseinandersetzung mit der Komplexität institutioneller Gestaltung sowie die Sequenzierung von Politikprozessen. All dies sind wesentliche Beiträge zur Nachhaltigkeit des Projekts Wirtschaft und Menschenrechte.

## Literatur

- Abbott, Kenneth W.; Green, Jessica F.; Keohane, Robert O. 2016. »Organizational ecology and institutional change in global governance«, in *International Organization* 70, 2, S. 247-277.
- Abbott, Kenneth W.; Snidal, Duncan 2009. *Strengthening international regulation through transnational new governance: overcoming the orchestration deficit*. [https://works.bepress.com/kenneth\\_abbott/2/](https://works.bepress.com/kenneth_abbott/2/) (Zugriff vom 08.06.2017).
- Al Hussein, Zeid Ra'ad 2015. »Ethical pursuit of prosperity«, in *The Law Society Gazette* vom 23. März 2015.
- Atler, Sandra 2011. *The impact of the United Nations Secretary-General's special representative & the UN framework on the development of the human rights components of ISO 26000*. Corporate Responsibility Initiative Working Paper 64. Cambridge: Harvard Kennedy School.
- Barnett, Michael 2005. »Social constructivism«, in *The globalization of world politics*, hrsg. v. Baylis, John; Smith, Steve, S. 160-173. 3. Auflage. Oxford: Oxford University Press.
- Baumann-Pauly, Dorothee; Nolan, Justine. Hrsg. 2016. *Business and human rights: from principles to practice*. London: Routledge.
- Bierman, Frank; Pattberg, Philipp; Asselt, Harro van; Selli, Fariborz 2009. »The fragmentation of global governance architectures: a framework for analysis«, in *Global Environmental Politics* 9, 4, S. 14-40.
- Buchanan, Allen 2013. *The heart of human rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Büthe, Tim; Mattli, Walter 2011. *The new global rulers: the privatization of regulation in the world economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Buhmann, Karin 2012 a. »The development of the ›UN framework‹: a pragmatic process towards a pragmatic output«, in *The UN guiding principles on business and human rights: foundations and implementation*, hrsg. v. Mares, Radu, S. 85-105. Leiden: Martinus Nijhoff.
- Buhmann, Karin 2012 b. »Business and human rights: analysing discursive articulation of stakeholder interests to explain the consensus-based construction of the ›protect, respect, remedy UN framework‹«, in *International Law Research* 1, S. 88-101.
- Calliess, Galf-Peter; Zumbansen, Peer 2012. *Rough consensus and running code: a theory of transnational private law*. Oxford: Hart Publishing.
- Catá Backer, Larry 2007/2008. »Multinational corporations as objects and sources of transnational relations«, in *ILSA Journal of Comparative and International Law* 14, S. 499-523.
- China Chamber of Commerce of Metals, Minerals & Chemicals Importers & Exporters 2014. *Guidelines for social responsibility in outbound mining investments*. [www.emm-network.org/case\\_study/cccmc-developing-guidelines-for-socialresponsibility-in-outbound-mining-investment](http://www.emm-network.org/case_study/cccmc-developing-guidelines-for-socialresponsibility-in-outbound-mining-investment) (Zugriff vom 30.12.2017).
- Crane, Andrew; McWilliams, Abigail; Matten, Dirk; Moon, Jeremy; Sigel, Donald S. Hrsg. 2008. *The Oxford handbook of corporate social responsibility*. Oxford: Oxford University Press
- Crouch, Colin 2011. *The strange non-death of neoliberalism*. Cambridge: Polity Press.

- Cutler, A. Claire 2003. *Private power and global authority: transnational merchant law in the global political economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Deva, Surya. Hrsg. 2018. *Handbook on business & human rights*. London: Edward Elgar.
- Deva, Surya; Bilchitz, David. Hrsg. 2013. *Human rights obligations of business: beyond the corporate responsibility to respect?* Cambridge: Cambridge University Press.
- DNV-GL Group 2015. *Impact: transforming business, changing the world – the United Nations Global Compact*. [www.unglobalcompact.org/library/1331](http://www.unglobalcompact.org/library/1331) (Zugriff vom 08.06.2017).
- Economist Intelligence Unit 2015. *The road from principles to practices: today's challenges for business in respecting human rights*. Genf et al.: Economist Intelligence Unit.
- Europäische Kommission 2011. *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Eine neue EU-Strategie (2011-14) für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR)*. KOM(2011) 681, Brüssel, 25. Oktober 2011.
- Falkner, Robert; Stephan, Hannes; Vogler, John 2010. »International climate policy after Copenhagen: towards a ›building blocks‹ approach«, in *Global Policy* 1, 3, S. 252-262.
- FIFA (Fédération Internationale de Football Association) 2015. *Extraordinary FIFA Executive Committee Meeting – Pressekonferenz am 20. Juli 2015*. [www.fifa.com/about-fifa/videos/y=2015/m=7/video=extraordinary-fifa-executive-committee-meeting-press-conference-2666423.html](http://www.fifa.com/about-fifa/videos/y=2015/m=7/video=extraordinary-fifa-executive-committee-meeting-press-conference-2666423.html) (Zugriff vom 24.05.2017).
- FIFA (Fédération Internationale de Football Association) 2017. *FIFA's human rights policy*. May 2017 edition. [https://resources.fifa.com/mm/document/affederation/footballgovernance/02/89/33/12/fifashumanrightspolicy\\_neutral.pdf](https://resources.fifa.com/mm/document/affederation/footballgovernance/02/89/33/12/fifashumanrightspolicy_neutral.pdf) (Zugriff vom 08.06.2017).
- Fine, Alan 2011. *Impact of the work of the UNSG's special representative on business and human rights on deliberations in the industry stakeholder group in ISO's working group on social responsibility*. <https://business-humanrights.org> (Zugriff vom 14.06.2017).
- Finnemore, Martha; Sikkink, Kathryn 1998. »International norm dynamics and political change«, in *International Organization* 52, 4, S. 887-917.
- Hale, Thomas; Held, David. Hrsg. 2011. *Handbook of transnational governance*. Cambridge: Polity Press.
- Harris, Gardner 2017. »Qatar feud defies efforts by Tillerson to unite Gulf«, in *New York Times* vom 14. Juli 2017.
- Homans, George C. 1974. *Social behavior: its elementary forms*. New York: Harcourt, Brace & World.
- Howitt, Richard 2014. »The EU law on non-financial reporting – how we got there«, in *The Guardian* vom 16. April 2014.
- ILO (International Labour Organization) 2016. *Menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten*. Bericht IV, Internationale Arbeitskonferenz, 105. Tagung. Genf: ILO.
- International Bar Association 2016. *IBA practical guide on business and human rights for business lawyers*. Adopted by a resolution of the IBA Council, 28. Mai 2016.
- Internationaler Gewerkschaftsbund 2011. »Schützen, Respektieren, Wiedergutmachen«. *Referenzrahmen der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte und Leitlinien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte*. [www.ituc-csi.org/IMG/pdf/12-04-21\\_ruggie\\_briefing\\_note\\_mk\\_3\\_-\\_de.pdf](http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/12-04-21_ruggie_briefing_note_mk_3_-_de.pdf) (Zugriff vom 16.11.2017).
- Keohane, Robert O. 1980. »The theory of hegemonic stability and changes in international economic regimes, 1967-1977«, in *Change in the international system*, hrsg. v. Holsti, Ole et al., S. 131-162. Boulder: Westview Press.
- Keohane, Robert O.; Victor, David 2011. »The regime complex for climate change«, in *Perspectives on Politics* 9, S. 7-23.
- Knox, John H. 2008. »International human rights law«, in *American Journal of International Law* 102, 2, S. 1-47.
- Kratochwil, Friedrich 2014. *The status of law in world society: meditations on the role and rule of law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krauss, Melvyn B. 1978. *The new protectionism: the welfare state in international trade*. New York: New York University Press.
- Mares, Radu. Hrsg. 2012. *The UN guiding principles on business and human rights: foundations and implementation*. Leiden: Martinus Nijhoff.

- Moody-Stuart, Mark 2014. *Responsible leadership: lessons from the front line of sustainability and ethics*. Sheffield: Greenleaf.
- Olmstead, Sheila M.; Stavins, Robert N. 2011. »Three key elements of a post-2012 international climate policy architecture«, in *Review of Environmental Economics and Policy* 6, 1, S. 65-85.
- Opp, Karl-Dieter 2001. »Norms«, in *International encyclopedia of the social and behavioral sciences*, Band 10, hrsg. v. Smelser, Neil J.; Baltes, Paul B., S. 10714-10720. Amsterdam: Elsevier.
- Orsini, Amandine; Morin, Jean-Frédéric; Young, Oran 2013. »Regime complexes: a buzz, a boom, or a boost for global governance?«, in *Global Governance* 19, S. 27-39.
- Orts, Eric W. 1995. »A reflexive model of environmental regulation«, in *Business Ethics Quarterly* 5, 4, S. 779-794.
- Pauwelyn, Joost; Wessel, Ramses A.; Wouters, Jan 2014. »When structures become shackles: stagnation and dynamics in international lawmaking«, in *European Journal of International Law* 25, 3, S. 733-763.
- Pitruzzello, Salvatore 2008. »Trade globalization, economic performance, and social protection: nineteenth century British laissez-raire and post-world war II U.S.-embedded liberalism«, in *Embedding global markets: an enduring challenge*, hrsg. v. Ruggie, John Gerard, S. 73-112. Aldershot: Ashgate.
- Polanyi, Karl 1973 [1944]. *The Great Transformation – Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Rasche, Andreas 2009, »»A necessary supplement: what the United Nations Global Compact is and is not«, in *Business & Society* 48, 4, S. 511-537.
- Rasche, Andreas; Gilbert, Dirk Ulrich 2012. »Institutionalizing global governance: the role of the United Nations Global Compact«, in *Business Ethics* 21, 1, S. 100-114.
- Reinecke, Juliane; Ansari, Shaz 2016. »Taming wicked problems: the role of framing in the construction of corporate social responsibility«, in *Journal of Management Studies* 53, 3, S. 299-329.
- Reus-Smit, Christian 2001. »The strange death of liberal international theory«, in *European Journal of International Law* 12, 3, S. 573-594.
- Reus-Smit, Christian 2011. »Human rights in a global ecumene«, in *International Affairs* 87, 5, S. 1205-1218.
- Rodríguez Garavito, César. Hrsg. 2017. *Business and human rights: beyond the end of the beginning*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ruggie, John Gerard 1982. »International regimes, transactions and change: embedded liberalism in the postwar economic order«, in *International Organization* 36, 2, S. 379-415.
- Ruggie, John Gerard 1998. »What makes the world hang together? Neo-utilitarianism and the social constructivist challenge«, in *International Organization* 52, 4, S. 855-885.
- Ruggie, John Gerard 2001. »global\_governance.net: the Global Compact as learning network«, in *Global Governance* 7, 4, S. 371-378.
- Ruggie, John Gerard 2002. »The theory and practice of learning networks: corporate social responsibility and the Global Compact«, in *Journal of Corporate Citizenship* 5, S. 27-36.
- Ruggie, John Gerard 2004. »Reconstituting the global public domain: issues, actors and practices«, in *European Journal of International Relations* 10, 4, S. 499-531.
- Ruggie, John Gerard 2007. »Business and human rights: the evolving international agenda«, in *American Journal of International Law* 101, 4, S. 819-840.
- Ruggie, John Gerard 2013. *Just business: multinational corporations and human rights*. New York: Norton.
- Ruggie, John Gerard 2016. »For the game. For the world«. *FIFA and human rights*. Cambridge: Harvard Kennedy School of Government Corporate Responsibility Initiative. [www.hks.harvard.edu/centers/mrcbg/programs/crri/research/reports/report68](http://www.hks.harvard.edu/centers/mrcbg/programs/crri/research/reports/report68) (Zugriff vom 08.06.2017).
- Ruggie, John Gerard 2017. *Significant concerns regarding Thun Group discussion paper. Comments on Thun Group of Banks. Discussion paper on the implications of UN guiding principles 13 & 17 in a corporate and investment banking context*. <https://business-humanrights.org/sites/default/files/documents/Thun%20Final.pdf> (Zugriff vom 30.12.2017).

- Ruggie, John Gerard; Nelson, Tamaryn 2015. »Human rights and the OECD guidelines for multinational corporations: normative innovations and implementation challenges«, in *Brown Journal of World Affairs* 22, 1, S. 164-192.
- Ruggie, John Gerard; Sherman, John F. III 2015. »Adding human rights punch to the new Lex Mercatoria: the impact of the UN guiding principles on business and human rights on commercial legal practice«, in *Journal of International Dispute Settlement* 6, 3, S. 455-461.
- Sassen, Saskia 2006. *Territory, authority, rights: from medieval to global assemblages*. Princeton: Princeton University Press (deutsch: *Das Paradox des Nationalen. Territorium, Autorität und Rechte im globalen Zeitalter*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp 2008).
- Schekulin, Manfred 2011. »Shaping global business conduct: the 2011 update of the OECD guidelines on multinational corporations«, in *Columbia FDI Perspectives* 47, 26. September 2011.
- Scheurman, William E. 2001. »Reflexive law and the challenges of globalization«, in *Journal of Political Philosophy* 9, 1, S. 81-102.
- Sell, Susan K.; Prakash, Aseem 2004. »Using ideas strategically: the contest between business and NGO networks in intellectual property rights«, in *International Studies Quarterly* 48, 1, S. 143-175.
- Sen, Amartya 2004. »Elements of a theory of human rights«, in *Philosophy and Public Affairs* 32, 4, S. 319-356.
- Shift 2015. *UN guiding principles reporting framework*. [www.shiftproject.org/resources/publications/un-guiding-principles-reporting-framework](http://www.shiftproject.org/resources/publications/un-guiding-principles-reporting-framework) (Zugriff vom 08.06.2017).
- Shift 2017. *Human rights reporting: are companies telling investors what they need to know?* [www.shiftproject.org/resources/publications/corporatehuman-rights-reporting-maturity](http://www.shiftproject.org/resources/publications/corporatehuman-rights-reporting-maturity) (Zugriff vom 08.06.2017).
- Slaughter, Anne-Marie 2004. *A new world order*. Princeton: Princeton University Press.
- Tasioulas, John 2017. *Exiting the hall of mirrors: morality and law in human rights*. Legal Studies Research Paper Series, Nr. 2018-19. London: King's College London – The Dickson Poon School of Law.
- Teubner, Günther 1983. »Substantive and reflexive elements in modern law«, in *Law & Society Review* 17, S. 239-285.
- UEFA (Union of European Football Associations) 2017. *Germany and Turkey receive bid requirements for hosting UEFA EURO 2024*. Pressemitteilung am 1. Mai 2017. [www.uefa.com/insideuefa/mediaservices/newsid=2463164.html?redirectFromOrg=true#/](http://www.uefa.com/insideuefa/mediaservices/newsid=2463164.html?redirectFromOrg=true#/) (Zugriff vom 08.06.2017).
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) 2002. *World investment report 2002*. Genf: UNCTAD.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) 2013. *World investment report 2013*. Genf: UNCTAD.
- Vereinte Nationen 1999. *Secretary-General proposes Global Compact on human rights, labour, environment in address to World Economic Forum in Davos*. Presseerklärung SG/SM/6881, 1. Februar 1999.
- Vereinte Nationen, Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte 2011. *Guiding principles on business and human rights: implementing the United Nations ›protect, respect and remedy‹ framework*. New York, Genf: Vereinte Nationen. [www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR\\_EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf) (Zugriff vom 08.06.2017).
- Vernon, Raymond 1998. *In the hurricane's eye: the troubled prospects of multinational enterprises*. Cambridge: Harvard University Press.
- Victor, David G. 2016. »What the framework convention on climate change teaches us about cooperation on climate change«, in *Politics and Governance* 4, 3, S. 133-141
- Victor, David G.; Kennel, Charles F.; Ramanathan, Veerabhadran 2012. »The climate threat we can beat: what it is and how to deal with it«, in *Foreign Affairs* 91, 3, S. 112-121.