

Brigitte Hamm

Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte Auswirkungen auf das Menschenrechtsregime

1 Einleitung

Am 16. Juni 2011 verabschiedete der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (UN-Menschenrechtsrat) einmütig die *UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UN Guiding Principles on Business and Human Rights)*.¹ Neben der Betonung der staatlichen Schutzpflicht enthalten sie eine Verantwortung von Unternehmen für die Achtung der Menschenrechte und unterbreiten Vorschläge für gemeinsame Anstrengungen von Staaten und Privatsektor, um die globale Wirtschaft nach menschenrechtlichen Kriterien auszugestalten. Die Leitprinzipien sollen Steuerungslücken (*governance gaps*) schließen, die durch die wirtschaftliche Globalisierung und damit einhergehenden Transnationalisierungstendenzen entstehen und die Regulierungskapazitäten der Nationalstaaten beeinträchtigen.²

Der vorliegende Beitrag fragt nach den Implikationen, die die Institutionalisierung einer menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen für die Achtung der Menschenrechte in den UN-Leitprinzipien auf das bestehende Menschenrechtskonzept und das Menschenrechtsregime hat. Dabei geht es vor allem um mögliche Auswirkungen auf die staatliche Schutzpflicht. Hier werden einerseits Chancen gesehen, indem diese Pflicht an die Bedingungen der wirtschaftlichen Globalisierung angepasst wird. Andererseits entstehen jedoch auch Gefahren, die den Rechtscharakter der Menschenrechte berühren können, indem der verbindliche Charakter der staatlichen Schutzpflicht ausgehöhlt wird.

Nach einer kurzen Darstellung des Menschenrechtsregimes, wie es seit 1945 im Rahmen der Vereinten Nationen entstanden ist, werden zunächst Veränderungen von Staatlichkeit als Folge von Globalisierung und Transnationalisierung diskutiert. Dies bietet die Grundlage für eine eingehendere Auseinandersetzung mit den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Folgende Fragen werden eingehender geprüft:

1 Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Guiding Principles on Business and Human Rights, 2011, http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf (letzter Abruf: 11.8.2016).

2 Z.B. OHCHR, Respecting the Rights of People in Sustainable Development: The Role of Business, o. J., <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/BNUNGuidingPrinciplesBusinessHR.pdf> (letzter Abruf: 8.8.2016).

- Haben Veränderungen von Staatlichkeit Auswirkungen auf die Wahrnehmung der staatlichen Schutzpflicht?
- Trägt der Inhalt der Leitprinzipien zu einer Aufweichung dieser Schutzpflicht bei?
- Zeigen sich Privatisierungstendenzen im Hinblick auf die staatliche Schutzpflicht gegenüber Unternehmen?

2 Das Menschenrechtsregime seit 1945

Die moderne Vorstellung von Menschenrechten geht maßgeblich auf die Gründung der Vereinten Nationen mit ihrem Bekenntnis zu Menschenrechten, Frieden und internationaler Kooperation zurück.³ Ein wichtiges Merkmal des Menschenrechtskonzepts, wie es vor allem in UN-Verträgen zum Ausdruck kommt, ist seine Staatszentriertheit.⁴ Dies spiegelt die Weltordnung der Nachkriegszeit mit den Staaten als den zentralen internationalen Akteuren wider. Art. 2 Nr. 7 der UN-Charta mit seiner Betonung des Prinzips der nationalen Souveränität und der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten ist Ausdruck dieser Ordnung.⁵ Auch die Zuständigkeit für die Menschenrechte galt zunächst als eine innere Angelegenheit des Staates, was auch darin zum Ausdruck kam, dass die frühere UN-Menschenrechtskommission nur das Mandat hatte, die Menschenrechte zu fördern und nicht sie zu schützen. Erst die Zweite Weltkonferenz für Menschenrechte, die 1993 in Wien stattfand, übertrug dem auf dieser Konferenz neu eingerichteten Amt des Hochkommissars für Menschenrechte die Kompetenz, die Menschenrechte zu fördern und zu schützen.⁶

Das Menschenrechtsverständnis ist somit historisch bedingt; es unterliegt einem Wandel und passt sich an neue Bedingungen an. Ein Beispiel hierfür ist die Anerkennung von Gewalt gegen Frauen in der Privatsphäre als Menschenrechtsverletzung auf der Wiener Weltmenschenrechtskonferenz, was unter anderem auf die Lobbyarbeit einer weltweit vernetzten Frauenrechtsbewegung zurückgeht. Auch die in diesem Beitrag diskutierte Einführung einer expliziten Verantwortung von Unternehmen für die Achtung der Menschenrechte ist Ausdruck eines Wandels, der vor allem durch die wirtschaftliche Globalisierung hervorgerufen wird.

2.1 Die UN-Menschenrechtscharta

Menschenrechte sind im Kontext der Vereinten Nationen vor allem in der sogenannten UN-Menschenrechtscharta (*Bill of Human Rights*) niedergelegt. Hierzu zählt die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* von 1948, die als Erklärung zunächst kein bindendes Völkerrecht darstellt, heute allerdings – zumindest in Teilen – als Völkergewohn-

3 Vereinte Nationen, Charta der Vereinten Nationen v. 26.6.1945, <http://www.unric.org/de/charta> (letzter Abruf: 8.8.2016).

4 Jack Donnelly, Universal Human Rights in Theory and Practice, 2. Auflage, New York 2003.

5 Vereinte Nationen (Fn. 3), Kapitel 1.

6 Bertrand G. Ramcharan, Norms and Machinery, in: Weiss/Daws (Hrsg.), The Oxford Handbook on the United Nations, Oxford/New York 2008, 439 (442).

heitsrecht eingestuft wird.⁷ Die Allgemeine Erklärung enthält sowohl politische Rechte und bürgerliche Freiheiten (Art. 3 bis 21) als auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Art. 22-27). Art. 29 adressiert zudem das Wechselverhältnis von Rechten und Pflichten des Einzelnen gegenüber der Gesellschaft. Dieser Artikel diente in den Debatten über Wirtschaft und Menschenrechte häufig als normative Begründung für die Forderung nach einer Verantwortung von Unternehmen für die Menschenrechte. Die beiden zentralen, völkerrechtlich verbindlichen Menschenrechtsverträge, der *Internationale Pakt über politische und bürgerliche Rechte* (Zivilpakt) und der *Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte* (Sozialpakt) bauen auf der Allgemeinen Erklärung auf. Sie sind ebenfalls Bestandteil der UN-Menschenrechtscharta. Neben der Bezugnahme auf die UN-Menschenrechtscharta bilden auch Dokumente und Verträge der Internationalen Arbeitsorganisation (*International Labour Organization*, ILO) eine normative und rechtliche Orientierung für die Ausarbeitung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte.

2.2 Die Verantwortung des Staates für die Menschenrechte

Menschenrechte definieren die Beziehung zwischen dem Staat als dem Pflichtenträger und den Individuen, die auf dem Territorium eines Staates leben und seiner Herrschaftsgewalt unterstehen, als Inhabern von Rechten.⁸ Menschenrechte stellen einen Rechtsanspruch des Individuums gegenüber dem Staat dar. Sie regeln und begrenzen staatliches Verhalten im öffentlichen Raum, indem sie den Schutz des Individuums vor staatlichen Übergriffen formulieren. Insofern gilt der Staat als der Hauptverantwortliche für Menschenrechtsverletzungen und zugleich als jene Instanz, die für den Schutz der Menschenrechte verantwortlich ist. Im Prinzip regeln und beschränken Menschenrechte staatliche Herrschaft, und ihre Einhaltung bildet eine Grundlage für staatliche Legitimität.⁹

Die Pflichten des Staates umfassen die Achtung, den Schutz und die Gewährleistung aller Menschenrechte (*respect, protect, fulfil*). Diese sogenannte Pflichtentrias wurde ursprünglich für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ausgearbeitet, gilt aber heute für alle Menschenrechte.¹⁰ Die Achtungspflicht bedeutet, dass der Staat die Menschenrechte nicht verletzen darf, beispielsweise indem er sie willkürlich beschränkt. Die Gewährleistungspflicht bezieht sich auf Maßnahmen und Politiken des Staates, die die Verwirklichung der Menschenrechte zum Ziel haben. Die staatliche Schutzwicht ist für das Thema Wirtschaft und Menschenrechte von besonderer Bedeutung, denn sie bestimmt, dass der Staat die Menschenrechte vor negativen Auswirkungen durch Dritte, also auch Unternehmen, schützen muss. Entsprechend heißt es in den UN-Leitprinzipien: „Staaten müssen den Schutz vor Menschenrechtsverletzungen gewähren, die in ihrem Hoheitsge-

7 Martin Nettesheim, Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und ihre Rechtsnatur, o.J., 119 ff., https://mediendb.cfmueller.de/cfmueller/texte/leseprobe/9783811475021_leseprobe_02.pdf (letzter Aufruf: 17.9.2016).

8 Art. 2 Abs. 1 Zivilpakt.

9 Jack Donnelly, Human Rights, Democracy and Development, *Human Rights Quarterly* 21 (1999), 608 (613).

10 Christian Tietje, Individualrechte im Menschenrechts- und Investitionsschutzbereich – Kohärenz von Staaten- und Unternehmensverantwortung?, Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht, 2012, 8, <http://telc.jura.uni-halle.de/sites/default/files/BeitraegeTWR/Heft120.pdf> (letzter Abruf: 11.8.2016).

biet und/oder ihrer Jurisdiktion von Dritten, einschließlich Wirtschaftsunternehmen verübt werden.¹¹

3 Wirtschaftliche Globalisierung und Veränderung von Staatlichkeit

Wirtschaftliche Globalisierung beschreibt die Integration der Weltwirtschaft durch die zunehmende, sich überlappende und wechselseitig beeinflussende Verflechtung von Märkten, Volkswirtschaften und Unternehmen. Neben dem Handel sind vor allem der Anstieg ausländischer Direktinvestitionen sowie Firmenzusammenschlüsse und die Übernahme von Unternehmen (*Mergers and Aquisitions*) Treiber der wirtschaftlichen Globalisierung.¹² Diese Entwicklung wird verstärkt durch verbesserte Transport-, Informations- und Kommunikationssysteme.

3.1 Wandel von Staatlichkeit

Für das Thema dieses Beitrages, nämlich die Wahrnehmung der staatlichen Schutzpflicht in Bezug auf transnational tätige Unternehmen, ist vor allem der Wandel von Staatlichkeit durch Globalisierungs- und Transnationalisierungsprozesse mit deren Auswirkungen auf staatliche Regulierungskapazitäten von Bedeutung.¹³ Während diese Entwicklung zum Teil als Prozess der Denationalisierung gekennzeichnet wird, betont Peter Dicken aber gerade im Hinblick auf die Förderung und Ausgestaltung der wirtschaftlichen Globalisierung, dass der Staat „[...] really does matter“.¹⁴ Dabei verweist er nicht nur auf die Bedeutung staatlicher Politik in der Finanzkrise 2008, sondern Dicken beschreibt den Staat als wichtigen Akteur im Wettbewerb um ausländische Direktinvestitionen. Instrumente staatlicher Wirtschaftspolitik sind neben der Geld- und Fiskalpolitik auch Anreizsysteme, beispielsweise die Vergabe von Exportkredit- und Investitionsgarantien. Vor allem aber ist die herausragende Rolle der Staaten für die internationale Regulierung des Welthandels im Rahmen der WTO und bei verschiedenen Freihandelsabkommen zu nennen.¹⁵

Zugleich unterliegt staatliche Regulierung seit vielen Jahrzehnten einem Wandel, der mit der wirtschaftlichen Globalisierung in Verbindung steht. Gründe hierfür sind sowohl strukturelle Veränderungen als auch politische Entscheidungen. Strukturelle Bedingungen ergeben sich, weil transnationale Wirtschaftsaktivitäten durch eine am nationalen Territorium ausgerichtete staatliche Regulierung kaum mehr adäquat zu steuern sind.¹⁶ Entsprechend nennt John G. Ruggie als grundlegendes Problem für die Steuerung der globalen Wirtschaft sogenannte Regulierungslücken oder *governance gaps*, die durch transnationale Konzerne und durch sie geschaffene *non-territorial spaces and management systems* entstanden seien. „[...] TNCs have gone global and function in near real

11 OHCHR (Fn. 1), Leitprinzip 1.

12 Doris Fuchs, Understanding Business Power in Global Governance, Baden-Baden 2005, 70 f.; Peter Dicken, Global Shift, 6. Auflage, London 2011, 20 ff.

13 Hamm/Schepers, Politische Steuerung in Zeiten der Globalisierung: Perspektiven für den Menschenrechtsschutz, Zeitschrift für menschenrechte 2 (2009), 8 (10 ff.).

14 Peter Dicken, Global Shift, 7. Auflage, New York 2015, 173 ff., Hervorhebung im Original.

15 Ebd., 195 f.

16 Z.B. Jan A. Scholte, Globalization: A Critical Introduction, Basingstoke/New York 2005, 185 ff.

time, leaving behind the slower moving, state-mediated inter-national world of arm's-length economic transactions and international legal mechanisms, even as they depend on that world for their license to operate and to protect their property rights.”¹⁷ Deutlich wird also ein Widerspruch zwischen nationalstaatlich legitimierter Regulierung und der Mobilität und Reichweite ökonomischer Aktivitäten transnationaler Unternehmen.

Zusätzlich zu diesen strukturellen Veränderungen setzten sich vor allem in den 1970er und 1980er Jahren neoliberalen Vorstellungen durch, die auch als *Washington Consensus* gekennzeichnet werden. Sie betonen die grundsätzliche Überlegenheit der Selbstregulierungskräfte des Marktes gegenüber staatlichen Eingriffen; der einzelne Staat und auch die internationale Staatengemeinschaft sollen sich dementsprechend vor allem auf die ordnungspolitische Rahmenseitung beschränken.¹⁸ Es kommt zu einem gewollten Rückzug des Staates von seinen ursprünglichen Aufgaben, der mit Privatisierungs- und Flexibilisierungstendenzen, vor allem auf dem Arbeitsmarkt, einhergeht. Zunehmend übernehmen private Akteure eine Rolle bei der Bereitstellung öffentlicher Güter und damit auch Aufgaben für die Gewährleistung von Menschenrechten. Diese Privatisierung staatlicher Dienste und Funktionen verwischt die Grenze zwischen öffentlicher und privater Sphäre, die ja konstitutiv für das Menschenrechtskonzept nach 1945 ist.

3.2 Zur Bedeutung von Corporate Governance

Die Macht des Staates als entscheidender internationaler Akteur wird zunehmend ergänzt durch die gestiegenen Einflussmöglichkeiten und die Handlungsmacht transnationaler Konzerne. Aus der Sicht von Ruggie können transnationale Konzerne als nicht-territorial gebundene Einheiten nicht länger allein durch nationale Regulierung oder Multilateralismus gesteuert werden. Neue Formen von Global Governance, vor allem als polyzentrische Governance, rücken für die Steuerung der Weltwirtschaft in den Vordergrund. Ein Beispiel hierfür sind die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte.¹⁹

Die wirkmächtige Verschiebung transnationaler Machtverhältnisse zeigt sich in der Zunahme von Corporate Governance, die staatliche Regulierung ergänzt und in Teilbereichen auch ersetzt. Dabei verändern sich im Zeitverlauf die Ansätze dieser Steuerung. So standen in den 1970er und 1980er Jahren – ganz im Sinne des damals vorherrschenden Washington Consensus – Verfahren der Selbstregulierung, beispielsweise privatwirtschaftliche Verhaltenskodizes, im Vordergrund. Als Reaktion auf die wachsende Kritik am neoliberalen Kurs der Globalisierung in den 1990er Jahren unterstrich der Privatsektor seine Bereitschaft zur Übernahme einer sozialen Verantwortung (*Corporate Social Responsibility*, CSR).²⁰ Eine wichtige Plattform hierfür bot die *Weltkonferenz für Umwelt und Entwicklung*, die 1992 in Rio de Janeiro stattfand. Dort traten erstmals große Unternehmen als eigenständige Akteure bei internationalen Verhandlungen auf und beschränkten sich nicht mehr auf Lobbyarbeit im Hintergrund. Der Privatsektor betonte

17 John G. Ruggie, Reconstituting the Global Public Domain – Issues, Actors and Practices, European Journal of International Relations, 10/4 (2004), 499 (503), Hervorhebung im Original.

18 Dicken (Fn. 14), 174.

19 John G. Ruggie, Global Governance and “New Governance Theory”: Lessons from Business and Human Rights, Global Governance 20/1 (2014), 5 (8 f.).

20 Virginia Haufler, Global Governance and the Private Sector, in: May (Hrsg.), Global Corporate Power, London 2006, 85 (94).

sein Bekenntnis zu CSR, indem er sich öffentlich zu internationalen Normen sowie zur sozialen und ökologischen Verantwortung für die Ausgestaltung der globalen Wirtschaft auf freiwilliger Basis bekannte.

Im Kontext von CSR gewinnen anstelle rein privatwirtschaftlicher Selbstregulierung Formen der kooperativen Steuerung unterschiedlicher privater Akteure zunehmend an Bedeutung. Eine solche Co-Regulierung findet häufig in der Form von Multistakeholder-Initiativen statt, deren Zahl seit den späten 1990er Jahren angewachsen ist. Luc Fransen definiert Multistakeholder-Initiativen als „[...] a universe of initiatives in which the expertise, skills and finance of non-profit and for-profit organizations are pooled.“²¹ Durch die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure sollen zudem mögliche Legitimitätsdefizite privatwirtschaftlicher Selbstregulierung überwunden werden. Fransen nennt hierfür drei Gründe, nämlich ihre Nichtausgrenzung (*inclusiveness*), ihre auf Expertise basierende Effektivität (*expertise-based effectiveness*) und schließlich ihre Verfahrensgerechtigkeit (*procedural fairness*). Für die Privatwirtschaft ist die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen in solchen Initiativen aufgrund ihres gesellschaftlichen Ansehens von besonderer Bedeutung. Zivilgesellschaftliche Akteure gelten als das öffentliche Gewissen gegenüber Politik und Wirtschaft und werden häufig auch als Normunternehmer beschrieben.²² Zivilgesellschaftliche Organisationen, beispielsweise *Amnesty International*, treten als Verteidiger (internationaler) Normen auf, nicht nur indem sie deren Einhaltung überwachen (*watch dog* Funktion), sondern auch indem sie für die Ausarbeitung weiterer Standards eintreten (*agenda and standard setting*).²³ Die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in Multistakeholder-Initiativen ist jedoch nicht unumstritten. So befürchten zivilgesellschaftliche Organisationen, dass sie von Unternehmen vor allem für Legitimationszwecke eingebunden und letztlich kooptiert werden sollen.²⁴ In diesem Zusammenhang wird auf die Machtasymmetrie zugunsten der Privatwirtschaft in vielen Initiativen verwiesen, und auch die fehlende Beteiligung von Organisationen aus Ländern des globalen Südens wird bemängelt.

Weil in solchen Initiativen Unternehmen und zivilgesellschaftliche Organisationen kooperieren, werden diese Ansätze auch als *civil regulation* bezeichnet. *Civil regulation* wird als möglicher dritter Weg gesehen, um Grenzen staatlicher Regulierung und privatwirtschaftlicher Selbstregulierung zu überwinden und für eine Wiedereinbettung der Wirtschaft in das soziale Gefüge zu sorgen.²⁵ Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte stellen eine solche Initiative dar.

21 Luc Fransen, Multi-stakeholder governance and voluntary programme interactions, *Socio-Economic Review* 10/1 (2012), 163 (166).

22 Tanja Brühl, Nichtregierungsorganisationen als Akteure internationaler Umweltverhandlungen, Frankfurt/M. 2003, 162.

23 Ann Florini, The Evolution of International Norms, *International Studies Quarterly* 40/3 (1996), 363 (375).

24 Baur/Schmitz, Corporations and NGOs: When Accountability Leads to Co-optation, *Journal of Business Ethics* 106/1 (2012), 9 ff.

25 Z.B. David Vogel, The Market for Virtue: The Potential and Limits of Corporate Social Responsibility, Washington D.C. 2006, 166 ff.

4 Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte

Vor allem zivilgesellschaftliche Organisationen forderten – teilweise auch als Kritik an CSR und dem Trend zur Selbst- und Co-Regulierung in den 1990er Jahren – eine eigenständige Verantwortung des Privatsektors für die Menschenrechte. Die Hoffnung war, dass ein auf Rechten basierender Ansatz dem eher fragmentarischen Herangehen von CSR entgegenwirken könnte.²⁶ Zugleich stellt die Zustimmung zu den internationalen Menschenrechten für Unternehmen eine wichtige Quelle der Legitimität dar, da Menschenrechte als „[...] lingua franca einer universalen Moral einen quasi-hegemonialen Status im internationalen politischen Diskurs erlangt [haben] [...].“²⁷

Auf UN-Ebene griff die frühere Unterkommission für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte (*Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights*), die Jochen von Bernstorff als institutionalisierten Think-Tank der früheren UN-Menschenrechtskommission bezeichnet, das Thema der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen auf.²⁸ Sie beauftragte 1998 eine Expertengruppe mit der Untersuchung der Auswirkungen der Aktivitäten transnationaler Unternehmen auf die Menschenrechte.²⁹ Das Gremium legte 2003 den Entwurf der sogenannten UN-Normen (*Norms on the Responsibility of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights*) vor.³⁰ Die meisten Nichtregierungsorganisationen begrüßten das Dokument, weil es Unternehmen umfassende Pflichten für die Menschenrechte auferlegte. Seitens vieler Regierungen und – mit wenigen Ausnahmen – des Privatsektors stieß der Entwurf jedoch auf heftigen Widerstand. Wirtschaftsverbände kritisierten vor allem, dass es keinen umfassenden Konsultationsprozess für die Ausarbeitung der UN-Normen gegeben habe und dem Dokument deshalb die Legitimität fehle.³¹ Ein wichtiger inhaltlicher Kritikpunkt richtete sich darauf, dass der Pflichtenkatalog der Staaten auf die Privatwirtschaft übertragen werden sollte. Die frühere UN-Menschenrechtskommission wies den Entwurf mit dem Argument zurück, dass dafür kein Auftrag bestanden habe. „Das war angesichts der bestehenden rechtlichen Unsicherheiten im Hinblick auf die Völkerrechtssubjektivität transnationaler Unternehmen als [...] Voraussetzung für eine völkerrechtliche Pflichtenstellung rechtlich zwingend und politisch klug.“³² Zugleich bedeutete die Ablehnung der UN-Menschenrechtskommission aber auch die

- 26 Bryan Horrigan, *Corporate Social Responsibility in the 21st Century: Debates, Models and Practice Across Government, Law and Business*, Cheltenham/Northampton 2010, 319 ff.
- 27 Jochen von Bernstorff, *Die UN Guiding Principles on Business and Human Rights. Ein Kommentar aus völkerrechtlicher Sicht*, 2012, 1, <https://www.unesco.de/wissenschaft/2012/uho-1112-keynote-bernstorff.html> (letzter Abruf: 17.9.2016).
- 28 Ebd. 1.
- 29 OHCHR, *The Relationship Between the Enjoyment of Economic, Social and Cultural Rights and the Right to Development, and the Working Methods and Activities of Transnational Corporations*, 1998, http://ap.ohchr.org/documents/E/SUBCOM/resolutions/E-CN_4-SUB_2-RES-1998-8.doc (letzter Abruf: 11.8.2016).
- 30 UN Commission on Human Rights, *Norms on the responsibilities of transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights*, 2003, <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2&Lang=E> (letzter Abruf: 11.8.2016).
- 31 David Kinley/Justine Nolan/Natalie Zerial, *The Politics of Corporate Social Responsibility: Reflections on the United Nations Human Rights Norms for Corporations, Companies & Securities Law Journal* 25/1 (2007), 30 (34).
- 32 Tietje (Fn. 10), 10.

Verweigerung der Legitimität für den Ansatz der UN-Normen. Der frühere UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung, Olivier de Schutter, vermutet, dass die UN-Normen neben der Zurückweisung von Unternehmenspflichten auch wegen ihrer Konkurrenz zum UN-Global Compact abgelehnt wurden. Dieses Aushängeschild der Vereinten Nationen für die Förderung von CSR stand damals unter deutlicher zivilgesellschaftlicher Kritik und sollte durch die UN-Normen nicht gefährdet werden.³³

Auf Empfehlung des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte blieb das Thema Wirtschaft und Menschenrechte auf der internationalen Agenda, und 2005 wurde Ruggie, Professor für Internationale Beziehungen an der Harvard University, als Sonderbeauftragter des UN-Generalsekretärs für das Thema Wirtschaft und Menschenrechte berufen. In dieser Funktion war er hauptverantwortlich für die Ausarbeitung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Mit der Ernennung Ruggies verfügte die Privatwirtschaft über einen vertrauten Partner. Denn Ruggie gilt nicht nur als der geistige Vater des Global Compact, sondern betont als Verfechter von Global Governance neben anderen Steuerungsformen auch die Bedeutung von Multistakeholder-Prozessen für den Umgang mit globalen Herausforderungen. Auch der Privatsektor ist ein Verfechter solcher Initiativen, wie beispielsweise Publikationen des World Economic Forum zeigen.³⁴

Der sogenannte Ruggie-Prozess, der schließlich in die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte mündete, war als breiter Multistakeholder-Konsultationsprozess angelegt. Im Unterschied zu den Beratungen für die UN-Normen, bei denen der Privatsektor weitgehend abwesend war, brachten sich große Unternehmen von Anfang an intensiv in die Ausarbeitung der UN-Leitprinzipien ein, und teilweise wird Ruggies Orientierung am Privatsektor als einseitig kritisiert.³⁵ Trotz solcher Einwände werden in Bezug auf den Ruggie-Prozess vor allem die Einbindung unterschiedlicher Stakeholder und der erreichte Konsens aller beteiligten Akteure als Erfolg hervorgehoben. Die breite Zustimmung dient auch als Argument für die Legitimität des Instruments.

4.1 Das Konzept der UN-Leitprinzipien

Die UN-Leitprinzipien basieren auf dem *Protect, Respect and Remedy*-Rahmenwerk (*Policy Framework*), das Ruggie 2008 dem UN-Menschenrechtsrat vorlegte.³⁶ Aufbauend auf diesem Ansatz umfassen die UN-Leitprinzipien drei Säulen, nämlich

1. die Pflicht des Staates, Menschenrechte zu schützen,
2. die Verantwortung von Unternehmen für die Achtung der Menschenrechte,
3. den Zugang zu Abhilfe.

33 Olivier de Schutter, Foreword: Beyond the Guiding Principles, in: Deva/Bilchitz (Hrsg.), *Human Rights Obligations of Business: Beyond the Corporate Responsibility to Respect?*, Cambridge 2013, xv (xvi).

34 World Economic Forum, *Everybody's Business: Strengthening International Cooperation in a More Interdependent World*, Report of the Global Redesign Initiative, http://www3.weforum.org/docs/WEF_GRI_EverybodysBusiness_Report_2010.pdf (letzter Abruf: 15.8.2016).

35 Z.B. Carlos López, The 'Ruggie process': from legal obligations to corporate social responsibility?, in: Deva/Bilchitz (Hrsg.), *Human Rights Obligations of Business: Beyond the Corporate Responsibility to Respect?*, Cambridge 2013, 58 (69 f.).

36 UN Human Rights Council, *Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights*, 2008, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/8session/A-HRC-8-5.doc> (letzter Abruf: 11.8.2016).

Bei den UN-Leitprinzipien handelt es sich um sogenanntes *soft law*. In einem Bericht des Sonderbeauftragten aus dem Jahr 2007 erläutert Ruggie seine Auffassungen zu *soft law*.³⁷ Es bezieht seine normative Kraft aus den Erwartungen der Staaten und weiterer Akteure. Die normative Rolle von *soft law* sieht Ruggie darin, dass auf seiner Grundlage weitere Standards und gegebenenfalls *hard law* entstehen können. Neben intergouvernemental ausgehandelten *soft law*-Instrumenten wie den *OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen* verweist Ruggie auf „[...] a new multi-stakeholder form of soft law initiatives [...]“, beispielsweise die *Voluntary Principles on Security and Human Rights*. Hierzu führt Ruggie aus: „Driven by social pressure, these initiatives seek to close regulatory gaps that contribute to human rights abuses.“³⁸ Einige Menschenrechtsexperten, beispielsweise Scott Jerbi, sehen einen Trend zu *soft law*-Lösungen für dringende menschenrechtliche Herausforderungen, und er verweist dabei auf die Guiding Principles on International Displacement.³⁹ Bei Völkerrechtlern hingegen ist der *soft law*-Ansatz sowohl begrifflich als auch inhaltlich umstritten. So betont Daniel Thürer, dass es sich bei *soft law* um soziale Normen handelt, denen der Rechtscharakter fehle.⁴⁰ Dennoch könne *soft law* „[...] significant legal effects [...]“ haben.⁴¹ Thürer beschreibt *soft law* als „[...] catchword, symbolizing a specific form of social rules in the penumbra of international law. To put it abstractly, soft law as a phenomenon in international relations covers all those social rules generated by [...] State[s] or other subjects of international law which are not legally binding but which are nevertheless of special legal relevance.“⁴² Weil die UN-Leitprinzipien nicht aus einer intergouvernementalen Verhandlung, sondern aus einem Multistakeholder-Prozess entstanden sind, stellt Carlos López deren Gewicht in Frage.⁴³ Dieser Einwand berührt letztlich auch die demokratische Legitimität des Instruments.

4.2 Darstellung der UN-Leitprinzipien

Im Folgenden werden zunächst die Inhalte der drei Säulen vorgestellt, um darauf aufbauend, eine Bewertung des Instruments vorzunehmen.

4.2.1 Säule 1: Staatliche Schutzpflicht

Säule 1 nimmt Bezug auf das bestehende Menschenrechtssystem und erläutert die staatliche Schutzpflicht in Bezug auf Unternehmen. In Leitprinzip 1 heißt es, dass der Staat dafür Sorge muss, Menschenrechtsverstöße durch Dritte, also auch Unternehmen, zu verhindern sowie begangene Verstöße aufzuklären und zu ahnden. Dies ist eine von zwei Formulierungen in den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, die die

³⁷ UN Human Rights Council, Business and Human Rights: Mapping International Standards of Responsibility and Accountability for Corporate Acts, o.O. 2007, 14 ff.

³⁸ Ebd., 16.

³⁹ Scott Jerbi, Business and Human Rights at the UN: What Might Happen Next?, *Human Rights Quarterly* 31/2 (2009), 299 (317f).

⁴⁰ Daniel Thürer, Soft Law, in: Wolfrum (Hrsg.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford 2015, opil.ouplaw.com/home/EPIIL, A.2.5.

⁴¹ Ebd., F.37.

⁴² Ebd., A.3.8.

⁴³ López (Fn. 35), 58.

Pflicht des Staates als ein ‚Muss‘ bestimmen. Die zweite findet sich in Leitprinzip 25 und fordert, dass Staaten geeignete Maßnahmen zur Wiedergutmachung bei Verstößen gegen die Menschenrechte bereitstellen müssen.⁴⁴ Jenseits dieser beiden verpflichtenden Vorgaben steht der Ermessensspielraum des Staates im Vordergrund, was sich sprachlich als ‚Soll‘ niederschlägt.

Unabhängig von diesem vielfach kritisierten Wortlaut enthält Säule 1 konkrete Vorschläge für die Wahrnehmung der staatlichen Schutzpflicht in Bezug auf die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen, die über Vorgaben in Menschenrechtsverträgen hinausgehen. Sie können zur Stärkung dieser Pflicht unter den Bedingungen von wirtschaftlichen Globalisierungs- und Transnationalisierungsprozessen beitragen. So sollen Staaten Unternehmen zur Offenlegung der ergriffenen Maßnahmen für die Achtung der Menschenrechte veranlassen. Die Vergabe von Exportkrediten, Exportkredit- und Investitionsgarantien soll von der Einhaltung der Menschenrechte abhängig gemacht werden (Leitprinzip 4). Ein weiteres Thema ist die angemessene Aufsicht von Unternehmen, die ursprünglich staatliche Dienstleistungen übernehmen (Leitprinzip 5). Leitprinzip 6 schließlich fordert die Berücksichtigung der Menschenrechte in der öffentlichen Vergabepolitik.

Ausführungen zur extraterritorialen staatlichen Schutzpflicht werden in den UN-Leitprinzipien eher zurückhaltend formuliert. Hier wird zwischen der Reichweite (beispielsweise der Einsatz der *OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen* bei der Förderung von Auslandsinvestitionen) und extraterritorialer Rechtsetzung und -durchsetzung (beispielsweise Strafverfolgung) unterschieden. Von Bernstorff kritisiert, dass die UN-Leitprinzipien keine Rechtspflicht des Heimatstaates vorsehen, damit dieser die Aktivitäten eigener Unternehmen im Ausland durch das nationale Recht reguliert.⁴⁵

Eine grundlegende Schwäche des bestehenden Menschenrechtsregimes besteht darin, dass Menschenrechte häufig gegenüber den wirtschaftlichen und politischen Interessen eines Staates in den Hintergrund treten. Dem will die Forderung nach Politikkohärenz gerade auch im Kontext von Wirtschaft und Menschenrechten entgegen wirken (Leitprinzipien 8 bis 10).

4.2.2 Säule 2: Menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen

Die Verantwortung von Unternehmen für die Achtung der Menschenrechte bezieht sich auf alle Menschenrechte, die in der UN-Menschenrechtscharta und der *ILO-Erklärung über grundlegende Prinzipien und Recht bei der Arbeit* niedergelegt sind (Leitprinzip 12). Dennoch können einzelne Menschenrechte stärker im Blickpunkt stehen, wenn beispielsweise in einem Wirtschaftssektor spezifische Rechte besonders gefährdet sind. Auch sind gegebenenfalls die Menschenrechte bestimmter Gruppen, beispielsweise indigenen Gemeinden, Wanderarbeitern oder Frauen, besonders zu berücksichtigen.

Säule 2 behandelt die Verantwortung, die Menschenrechte zu achten, als globalen Standard, der von Unternehmen erwartet wird (Leitprinzip 11). Es geht also um eine politische Erwartung und nicht um eine Rechtspflicht.⁴⁶ Unternehmen sollen es vermeiden, die Rechte anderer zu beeinträchtigen oder an nachteiligen menschenrechtlichen Auswir-

44 Simon Baughen, *Human Rights and Corporate Wrongs: Closing the Governance Gap*, Cheltenham/Northampton 2015, 228.

45 von Bernstorff (Fn. 27), 2.

46 Ebd., 2.

kungen beteiligt zu sein. Bei negativen Auswirkungen von Geschäftsaktivitäten sollen Vorkehrungen zur Wiedergutmachung bereitstehen. Diese Anforderungen gelten unabhängig davon, ob der jeweilige Staat seinen menschenrechtlichen Pflichten nachkommt. Unternehmen dürfen Staaten nicht bei der Wahrnehmung ihrer Pflichten beeinträchtigen, beispielsweise durch Druck auf Gaststaaten beim Investitionsschutz.

Leitprinzip 13 unterscheidet zwischen der unmittelbaren Verantwortung von Unternehmen durch die eigene Geschäftstätigkeit und einer impliziten Verantwortung aufgrund von Beziehungen zu lokalen Unternehmen und Zulieferern, zu staatlichen Instanzen oder sonstigen Akteuren (*complicity*). Die Verantwortung für die Achtung der Menschenrechte gilt für alle Unternehmenstypen unabhängig von der Größe oder anderen Faktoren (Leitprinzip 14), wobei aber die Anforderungen an kleine und mittlere Unternehmen weniger umfassend sein können.

Vorgaben für die Wahrnehmung der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte beziehen sich auf die Bereiche Politik, Prozess und Auswirkungen (*policy, process, impact*). So geht es bei der Grundsatzverpflichtung in Leitprinzip 16 um eine öffentliche Erklärung der Unternehmensführung, mit der das Unternehmen seine Verantwortung und Selbstverpflichtungen nach außen und innen kommuniziert.

Ein Novum gegenüber gängigen CSR-Ansätzen ist die Forderung nach einer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht (Leitprinzipien 17 bis 21). Die Wahrnehmung dieser Pflicht geht über die Befolgung nationaler Gesetze hinaus und fordert Unternehmen zum eigenständigen Umgang mit menschenrechtlichen Risiken auf. Eine Risikoabschätzung, zum Beispiel ein *Human Rights Impact Assessment* (HRIA), soll präventiv verhindern, dass ein Unternehmen an Menschenrechtsverletzungen beteiligt oder für Verstöße gegen die Menschenrechte verantwortlich ist. Inhaltlicher Bezugspunkt eines solchen HRIA sind die international anerkannten Menschenrechte. Vergleichbare Prüfungen für umweltbezogene Risiken werden bereits seit den 1960er Jahren standardmäßig durchgeführt und sind heute in vielen Staaten gesetzlich reguliert. Neben der konkreten menschenrechtlichen Risikoprüfung im Falle einzelner Projekte umfasst die Sorgfaltspflicht auch die kontinuierliche Kontrolle der Auswirkungen der Geschäftsaktivitäten.

4.2.3 Säule 3: Zugang zu Abhilfe

Säule 3, Zugang zu Abhilfe in Form von Rechtsmitteln und Wiedergutmachung, ist vom Charakter kurativ und unterscheidet sich somit von den beiden ersten auf Prävention abzielenden Säulen der UN-Leitprinzipien. Wie bereits erwähnt, sind Maßnahmen zur Wiedergutmachung ein Teil der staatlichen Schutzwil. Staaten müssen gerichtliche, administrative, gesetzgeberische oder andere geeignete Maßnahmen und Mittel bereitzustellen, damit Betroffene Zugang zu wirksamer Abhilfe haben (Leitprinzip 25). Dies bezieht sich auf Vergehen, die auf dem Hoheitsgebiet und/oder unter der Jurisdiktion eines Staates geschehen. Staatliche Beschwerdemechanismen können gerichtlicher und außergerichtlicher Natur sein. Diese Mechanismen müssen öffentlich bekannt sein, und gegebenenfalls müssen Betroffene finanzielle und sachverständige Unterstützung für den Zugang erhalten. Staatliche gerichtliche und außergerichtliche Beschwerdemechanismen sollten ergänzt werden durch private Verfahren.

Um die Anforderungen in Säule 3 durchzusetzen, fordert Leitprinzip 26 die Staaten auf, die Fähigkeit staatlicher Organe zu entwickeln, damit sie Beschwerden wirksam ent-

gegennehmen können. Dazu sollen vorhandene Schranken abgebaut werden. Hierzu zählen die Aufspaltung der rechtlichen Verantwortung innerhalb einer Unternehmensgruppe oder auch die mögliche rechtliche Benachteiligung bestimmter Gruppen, beispielsweise indigener Gemeinden. Staaten sollen Hindernissen entgegenwirken, die Klägern aus dem Ausland den Zugang zu Rechtsmitteln versperren oder erschweren. Wirksame gerichtliche Mechanismen sollen ein ordnungsgemäßes Verfahren gewährleisten und unabhängig von jeglichem Druck von außen, auch durch die Privatwirtschaft, sein.

Leitprinzip 28 behandelt nicht-staatliche Beschwerdemechanismen, die entweder Unternehmen allein oder in Kooperation mit anderen Akteuren zur Verfügung stellen. Auch UN-Menschenrechtsgremien, unter anderem die Überwachungsausschüsse für Menschenrechtsverträge, werden hier genannt. Leitprinzip 31 bestimmt acht Kriterien für die Wirksamkeit außergerichtlicher Beschwerdemechanismen.

4.3 Zur Bewertung der UN-Leitprinzipien

Die Leitprinzipien bieten wichtige Ansatzpunkte für eine bessere Ausgestaltung der globalen Wirtschaft nach menschenrechtlichen Kriterien. Damit hat ein solcher auf Menschenrechten basierender Ansatz grundsätzlich ein hohes, über rein freiwillige CSR-Maßnahmen hinausgehendes normatives Potential. Zusätzlich sieht die dritte Säule – Zugang zu Abhilfe – für Betroffene die Möglichkeit vor, die Wahrnehmung der staatlichen Schutzpflicht und der privatwirtschaftlichen Verantwortung für die Achtung der Menschenrechte einzufordern. Aufbauend auf dem Konzept und dem Inhalt wird im Folgenden eine Bewertung der UN-Leitprinzipien vorgenommen.

4.3.1 Governance-Ansatz

Ruggie versteht – wie bereits erwähnt – die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte als ein praktisches Beispiel von polyzentrischer Governance für die Steuerung der globalen Wirtschaft. Dies zeigt sich im Konzept der Leitprinzipien darin, dass verbindliche Regulierung durch die Betonung der staatlichen Schutzpflicht und Formen privater Steuerung – dargelegt in Säule 2 – miteinander verknüpft werden und sich gegenseitig verstärken sollen. Entsprechend fordert Leitprinzip 3 die Staaten auf, eine intelligente Mischung nationaler und internationaler, bindender und freiwilliger Maßnahmen in Erwägung zu ziehen (*smart mix*). Zugleich spiegeln die Ausführungen in Säule 2 den Trend zu Corporate Governance in der globalen Wirtschaft wider, der sich seit vielen Jahren herausgebildet hat.

Als *soft law*-Instrument beziehen die Leitprinzipien ihre Legitimität nicht aus einer intergouvernementalen Aushandlung, sondern vor allem aus der einmütigen Verabschiebung im UN-Menschenrechtsrat. Auch die Unterstützung und Zustimmung unterschiedlicher Akteure in einem breit angelegten Konsultationsprozess, den Ruggie für die Ausarbeitung der Leitprinzipien durchführte, wird betont und soll die Legitimität des Instruments unterstreichen. Doch beides wird in der Literatur zum Teil als eher brüchig und konstruiert dargestellt.⁴⁷ Auch verweist López darauf, dass die Einmütigkeit im

⁴⁷ Z.B. Surya Deva, Treating human rights lightly: a critique of the consensus rhetoric and the language employed by the Guiding Principles, in: Deva/Bilchitz (Hrsg.), *Human Rights Obligations of Business: Beyond the Corporate Responsibility to Respect?*, Cambridge 2013, 78 (91).

UN-Menschenrechtsrat nicht auf Einstimmigkeit beruht. Vielmehr verzichtete Ecuador, möglicherweise aus taktischen Gründen, weil die Regierung eine UN-Arbeitsgruppe für einen verbindlichen Vertrag durchsetzen wollte, auf eine Abstimmung.⁴⁸ Der vermeintlich breite Konsultationsprozess für die Ausarbeitung der UN-Leitprinzipien wird als top-down Prozess beschrieben, bei dem nur ausgewählte Nichtregierungsorganisationen beteiligt waren. Inhalte wurden nicht verhandelt, sondern letztlich entschied Ruggie, welche Vorschläge einflossen.⁴⁹ Auch waren direkt Betroffene, beispielsweise Gemeinden bei großen Investitionsprojekten, nicht in die Konsultationen eingebunden. Im Unterschied dazu beteiligten sich aber insbesondere große Unternehmen und Wirtschaftsverbände intensiv an den Beratungen.⁵⁰ Der breite Konsultationsprozess und die einmütige Verabschiedung im UN-Menschenrechtsrat werden von den UN, vielen Regierungen und auch dem Privatsektor als Beleg für die große Zustimmung zu diesem Instrument angeführt. Indirekt soll damit auch dessen Legitimität unterstrichen werden.

4.3.2 Zum Inhalt der Leitprinzipien

Mit Säule 1, der staatlichen Schutzpflicht, nehmen die Leitprinzipien einen klaren Bezug zum UN-Menschenrechtsregime. Doch die Inhalte dieser Säule werden in der völkerrechtlichen Literatur kontrovers diskutiert. So vertritt Christian Tietje, dass der Staat für die Ausübung der staatlichen Schutzpflicht über einen Ermessensspielraum verfügt, der sich in den Empfehlungen von Säule 1 widerspiegle.⁵¹ Aus seiner Sicht zeigt sich, „[...] dass die Einzelheiten der Verpflichtungsdimension ‚to protect‘ [...] im Kern die gesamte Bandbreite [...] der Pflichtentrias des ‚respect, protect, fulfil‘ erfassen [...], wenngleich [...] terminologisch auf das ‚protect‘ beschränkt.“⁵² Dieser Auffassung widerspricht Surya Deva, der die Interdependenz der Staatenpflichten zu wenig berücksichtigt sieht: „The [Guiding Principles] [...] impose an artificial limit on the threefold duties of states by merely confining their duty to the ‘protect’ category. The ‘respect’ and ‘fulfil’ types of duties can be equally relevant in ensuring that companies comply with human rights norms.“⁵³

Säule 2 stellt gegenüber dem bestehenden Menschenrechtskonzept das eigentliche Novum dar. Einerseits wird auf bekannte CSR-Ansätze zurückgegriffen und die Freiwilligkeit der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen sprachlich als ‚Unternehmen sollten‘ betont (Englisch: *should*).⁵⁴ Andererseits gehen die Ausführungen zur Verantwortung von Unternehmen mit der Betonung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht für alle Menschenrechte über gängige CSR-Ansätze hinaus. Dennoch wird gerade dieser Ansatz von Völkerrechtlern kritisiert. So betont Deva, dass eine Verantwortung für die Achtung der Menschenrechte nicht ausreiche, weil sie nicht oder viel zu wenig mit der Rechenschaftspflicht von Unternehmen (*accountability*) verknüpft werde.⁵⁵ Bestehende Pflichten für Unternehmen durch nationales Recht und im Völkerrecht würden

48 López (Fn. 35), 71.

49 Ebd., 69.

50 Ebd., 69 f.

51 Tietje (Fn. 10), 11.

52 Ebd., 12.

53 Deva (Fn. 47), 96.

54 Baughen (Fn. 44), 232.

55 Deva (Fn. 47), 80.

in den Leitprinzipien allenfalls unter dem Thema Risikoabschätzung abgehandelt. Aus der Sicht von López bleibt der Begriff der Verantwortung vage, weil die Leitprinzipien Verantwortung lediglich als eine soziale Norm, die von Unternehmen erwartet werde, formulieren. Hier fehle der Bezug zu bindendem Recht, und die Regelbefolgung werde Marktmechanismen überlassen.⁵⁶ Insbesondere kritisiert López, dass die viel gepriesene menschenrechtliche Sorgfaltspflicht von Unternehmen keinerlei rechtliche Verantwortung beinhalte.⁵⁷ Gerade was die Rechenschaftspflicht von Unternehmen angeht, bleiben die Leitprinzipien somit hinter den UN-Normen, die nach einklagbaren Pflichten für Unternehmen strebten, zurück. Auch de Schutter und Deva stehen den Ausführungen in Säule 2 kritisch gegenüber.⁵⁸ Beide wenden sich vor allem gegen die Sprache der Leitprinzipien. So glaubt de Schutter, dass „[...] substantive choices may hide behind terminological matters. For instance mentioning ‘impacts’ rather than ‘violations’ [reveals] a shift from a legal to a managerial conception of the responsibility of business that human rights lawyers may see as a step backwards.”⁵⁹

Säule 3 – Zugang zu Abhilfe – bezieht sich sowohl auf die Wahrnehmung der staatlichen Schutzwilheit als auch die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen. Die Leitprinzipien greifen hier vor allem eine Forderung zivilgesellschaftlicher Akteure auf, die Perspektive der Opfer stärker zu berücksichtigen. Ähnlich wie bei Säule 1 wird auch hier kritisiert, dass sprachlich nur einmal eine Pflicht für Staaten formuliert wird. Deva geht noch weiter, indem er Zugang zu Abhilfe als ein eigenes Menschenrecht in allen wesentlichen internationalen und regionalen Menschenrechtsabkommen einstuft. Dementsprechend haben Staaten die Pflicht, dieses grundlegende Menschenrecht zu verwirklichen. Dies greife Säule 3 der UN-Leitprinzipien nicht auf.⁶⁰

5 Zusammenfassung und Ausblick

In diesem Beitrag wurde überprüft, inwiefern die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte die Veränderungen von Staatlichkeit durch Globalisierungs- und Transnationalisierungsprozesse widerspiegeln. Es zeigte sich, dass gerade auch im Themenfeld Wirtschaft und Menschenrechte die Wahrnehmung der Staatenpflichten zugunsten von Marktlösungen für die Bewältigung menschenrechtlicher Herausforderungen zumindest tendenziell in den Hintergrund rückt. Die verschiedenen Diskussionsstrände und Argumente werden im Folgenden nochmals kurz zusammengeführt, um abschließend auf politische Perspektiven einzugehen, die derzeit die Debatte bestimmen.

5.1 Die UN-Leitprinzipien als Ausdruck der Macht von Konzernen

Mit der Ernennung von Ruggie zum Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs für Wirtschaft und Menschenrechte haben die Vereinten Nationen den Weg vorgezeichnet, der für die Ausarbeitung einer menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen

56 López (Fn. 35), 72.

57 Ebd., 61.

58 De Schutter (Fn. 33), xvii; Deva (Fn. 47), 90f.

59 De Schutter (Fn. 33), xviii.

60 Deva (Fn. 47), 102.

genommen werden sollte. Dieser steht in Einklang mit dem Ansatz des UN-Global Compact, auf das freiwillige Engagement von Unternehmen zu setzen, und ebenfalls mit dem Bemühen der Vereinten Nationen, marktwirtschaftliche Lösungen für globale Probleme zu finden. Upendra Baxi kennzeichnet diesen Trend, den er gerade auch in Bezug auf die Menschenrechte sieht, als Privatisierung der Vereinten Nationen: „Given the exigencies of the United Nations budget, the call to corporations, especially global corporations, [...] is understandable.“⁶¹

Im Rahmen seines Mandats hat sich Ruggie von Anfang an gegen einen völkerrechtlichen Vertrag und somit für einen anderen Weg entschieden, als er mit den UN-Normen vorgeschlagen wurde. Seine Vorbehalte gegen einen internationalen Vertrag für die Bindung von Unternehmen an die Menschenrechte hat er bereits 2008 dargelegt. Er nannte vor allem drei Gründe, warum er die ‚treaty road‘ – zumindest zum damaligen Zeitpunkt – nicht einschlagen wollte: Erstens ist die Ausarbeitung eines verbindlichen Vertrags langwierig, während menschenrechtliche Herausforderungen durch Unternehmen eine rasche Lösung erfordern. Zweitens könnte ein solcher Prozess erforderliche kurzfristige Maßnahmen zur Stärkung der Menschenrechtsstandards von Unternehmen untermieneren, und drittens bezweifelt Ruggie die effektive Umsetzung verbindlicher Maßnahmen.⁶² Im Unterschied zu einem verbindlichen Vertrag entwickelte Ruggie mit den UN-Leitprinzipien ein *soft law*-Instrument, dessen Gewicht aber umstritten ist, auch weil es nicht auf Verhandlungen der Staaten basiert.

Das Konzept der UN-Leitprinzipien steht in Einklang mit Ruggies Eintreten für Global Governance, wobei Unternehmen für die Bearbeitung globaler Herausforderungen nicht nur eingebunden sind, sondern eine herausragende Rolle spielen.⁶³ Vor allem Multistakeholder-Initiativen wurden im Kontext von CSR immer bedeutsamer. Durch die Kooperation privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure in solchen Initiativen sollen Probleme in der globalen Wirtschaft vor allem in den Bereichen Umwelt, Arbeitsstandards und Menschenrechte gelöst werden.

Auch die Entstehung der UN-Leitprinzipien wird als breiter Multistakeholder-Prozess beschrieben. Allerdings betonen verschiedene Kritiker, dass es Ruggie nicht um Verhandlungen, sondern um Konsultationen ging, deren Durchführung weitgehend von ihm bestimmt wurde. Während gerade von Menschenrechtsverstößen durch Unternehmen Betroffene in diesen Beratungen fehlten, waren vor allem große transnationale Konzerne und Wirtschaftsverbände intensiv beteiligt. Legt man die Inhalte der UN-Leitprinzipien zugrunde, so lässt sich von einer Diskurshoheit des Privatsektors im Themenfeld Wirtschaft und Menschenrechte sprechen.⁶⁴

5.2 Privatisierungstendenzen in den UN-Leitprinzipien

Wichtige Stärken der UN-Leitprinzipien ergeben sich durch die Präzisierung der staatlichen Schutzpflicht vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Globalisierung. Verschie-

61 Upendra Baxi, *The Future of Human Rights*, 3. Auflage, Oxford 2006, 256.

62 John G. Ruggie, *Treaty Road not Travelled*, Ethical Corporation, May 2008, https://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/news/ruggie/Pages%20from%20ECM%20May_FINAL_JohnRuggie_may%2010.pdf (letzter Abruf: 14.8.2016).

63 Z.B. Ruggie (Fn. 19).

64 Fuchs (Fn. 12), 145 ff.

dene Menschenrechtsausschüsse greifen die UN-Leitprinzipien bereits auf, gehen aber durch die Betonung extraterritorialer Staatenpflichten über diese hinaus. Dies zeigen beispielsweise Äußerungen des UN-Ausschusses für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte in seinen Abschließenden Beobachtungen zum Staatenbericht Kanadas: „The Committee is concerned that the conduct of corporations registered or domiciled in the State party and operating abroad are, [...] negatively impacting on the enjoyment of Covenant rights by local populations. The Committee is also concerned about the limited access to judicial remedies before courts in the State party by victims [...], is further concerned about the lack of impact assessments explicitly taking into account human rights prior to the negotiation of international trade and investments agreements.“⁶⁵

Unabhängig von solchen positiven Entwicklungen treten Privatisierungstendenzen in allen drei Säulen des Konzepts hervor. So wird in Säule 1, der staatlichen Schutzpflicht, diese Pflicht insgesamt eher ‚weich‘ als Politiken, die Staaten gegenüber global agierenden Unternehmen entwickeln sollen, dargelegt. Auch werden extraterritoriale Staatenpflichten nur vorsichtig formuliert. In Säule 2 wird mit der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht ein eigenständiger Umgang mit menschenrechtlichen Risiken eingeführt. Gerade dieser Ansatz wird kritisiert, weil er die Anforderungen an Unternehmen nicht aus einer menschenrechtlichen Perspektive, sondern aus einer Unternehmenslogik formuliere. Zudem fehlen in dieser Säule Forderungen zu einer Rechenschaftspflicht (*accountability*) von Unternehmen. Säule 3 stellt mit Zugang zu Wiedergutmachung grundsätzlich ein wichtiges Element dar, um Unternehmen bei Verstößen gegen die Menschenrechte haftbar zu machen. Auch hier sind die Formulierungen eher weich. In der Praxis sich entwickelnde zivil- und strafrechtliche Verfahren gegen Unternehmen werden in dem Instrument zu wenig berücksichtigt.

5.3 Perspektiven

Völkerrechtler wie von Bernstorff, de Schutter, López und Deva, aber auch Kritiker aus der Zivilgesellschaft sehen die Gefahr, dass sich die *UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte* insgesamt negativ auf die Wahrnehmung der staatlichen Pflichten und somit auf das Menschenrechtsregime auswirken können. Sie befürchten vor allem, dass der Rechtscharakter der Menschenrechte zugunsten von Marktlösungen für Menschenrechtsprobleme ausgehöhlt werde. Von Bernstorff verweist zudem auf ein „problematisches Strukturprinzip des ‚Völkerrechts der Globalisierung‘“.⁶⁶ Aus seiner Sicht betont das Völkerrecht die Rechtsseite für transnationale Konzerne durch hartes Vertragsrecht beim Welthandel sowie dem internationalen Patent- und Investitionsschutz, während gerade in den Bereichen Umwelt und Menschenrechte Pflichten durch Ermutigungen und politische Aufforderungen ersetzt würden.

Ein möglicher Weg zur Stärkung der UN-Leitprinzipien könnte darin liegen, dass die Staaten ihren menschenrechtlichen Pflichten umfassend nachkommen. Deshalb haben UN-Menschenrechtsrat und die EU-Kommission die Regierungen aufgerufen, Nationale Aktionspläne (NAP) zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien auszuarbeiten. Einige wur-

65 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding observations on the sixth periodic report of Canada, 2016 (15 ff.), tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/SharedDocuments/CA_N/E_C-12_CAN_CO_6_23228_E.pdf (letzter Abruf: 19.9.2016).

66 von Bernstorff (Fn. 27), 3.

den bereits verabschiedet, andere NAP befinden sich noch in der Ausarbeitung. Die beiden Nichtregierungsorganisationen *International Corporate Accountability Roundtable* (ICAR) und *European Coalition for Corporate Justice* (ECCJ) haben Prozess und Inhalt von sechs NAP europäischer Regierungen, nämlich Großbritannien, Niederlande, Dänemark, Finnland, Litauen und Schweden, ausgewertet.⁶⁷ Sie stellen fest, dass vor allem regulatorische Optionen für den Schutz der Menschenrechte und für den Zugang zu Wiedergutmachung kaum Berücksichtigung finden. Stattdessen richten sich Hauptansatzpunkte in diesen NAP auf Bewusstseinsbildung, Training, Forschung und andere freiwillige Maßnahmen. Zudem thematisieren die sechs untersuchten NAP Säule 3 entweder nur kurz oder nicht oder sie widmen sich allgemein dem Thema von Justizreformen.

Vor dem Hintergrund, dass Regierungen offensichtlich eher den in Säule 2 der UN-Leitprinzipien verankerten Steuerungsansatz fördern wollen, ist die Auffassung von de Schutter bedeutsam, der schreibt: "The Guiding Principles are not a restatement of international law: they are a tool, meant to provide guidance both to states and to companies, [...]. Nor are the Guiding Principles intended to freeze the development of international law: they allow [...] the further clarification by human rights bodies of the implications of the duties of states and, indirectly, of corporations."⁶⁸ Dieser Weg zeigt sich bereits in der Praxis. So beschloss der UN-Menschenrechtsrat 2014 auf seiner 26. Sitzung die Einrichtung einer sogenannten *open-ended working group* mit dem Mandat, ein verbindliches Instrument zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte zu erarbeiten. Dies geht auf eine Initiative von Ecuador und Südafrika zurück und wird durch eine breite *Treaty Alliance* bestehend aus Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften unterstützt.⁶⁹ Starker Widerstand zeigt sich jedoch bisher von den großen Industrienationen. Die USA, die EU, Kanada und Japan stimmten gegen ein solches Vorhaben und boykottieren die Arbeitsgruppe. Sie verweisen stattdessen auf die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte und die Nationalen Aktionspläne.⁷⁰

67 ICAR/ ECCJ, Assessments of Existing National Actions Plans (NAPs) on Business and Human Rights, 2014, <http://icar.ngo> (letzter Abruf: 23.3.2016).

68 De Schutter (Fn. 33), xxif.

69 The intergovernmental working group was mandated "to elaborate an international legally binding instrument on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights", <http://business-humanrights.org/en/binding-treaty/intergovernmental-working-group-sessions> (letzter Abruf: 12.5.2016).

70 Brot für die Welt/Germanwatch, Wirtschaft und Menschenrechte: Unternehmen verbindlich in die Pflicht nehmen, <https://germanwatch.org/de/download/14818.pdf> (letzter Abruf: 12.5.2016).