

24. Wirtschaft und Menschenrechte

von *Brigitte Hamm, Christian Scheper*

Einleitung

Seit Beginn der 1990er Jahre findet die Auffassung, dass Unternehmen eine eigenständige Verantwortung für die Menschenrechte haben, zunehmend Beachtung. Sie knüpft an das Konzept der sozialen und ökologischen Unternehmensverantwortung an, das unter Stichwörtern wie „Corporate Social Responsibility“ (CSR), „Corporate Responsibility“ oder auch „Corporate Citizenship“ diskutiert wird. So rückten Organisationen wie Amnesty International bereits seit den frühen 1990er Jahren eine menschenrechtliche Verantwortung der Wirtschaft in den Vordergrund. Große Unternehmensskandale dienten als Argument dafür, das Erfordernis einer solchen Verantwortung zu unterstreichen und eine verbindliche Regulierung von global agierenden Unternehmen anzumahnen. Beispiele waren die Chemie-Katastrophe 1984 in Bhopal, die Verstrickung von Shell in die Hinrichtung von Ken Saro Wiwa 1995 in Nigeria oder Vorwürfe gegen den britischen Ölkonzern BP, in die Tötung Tausender Zivilisten durch das kolumbianische Militär verwickelt gewesen zu sein (Gillard et al. 1998). Insgesamt reicht die Bandbreite an Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit Unternehmensaktivitäten von Ermordungen über Gesundheitsschäden durch verantwortungslose Umweltpraktiken, sexuellen Missbrauch, Folter und die Beeinträchtigung der Rechte Indigener bis hin zur Verweigerung von Arbeits- und Gewerkschaftsrechten.

Neben der Reaktion auf derartige Vergehen wird die Betonung einer menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen auch durch eine zunehmend holistische Sicht auf die Menschenrechte begünstigt, wie sie vor allem seit der Zweiten Wiener Weltmenschrechtskonferenz von 1993 mit einer Betonung der Unteilbarkeit aller Menschenrechte und der Bedeutung der wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte vertreten wird. Gerade deren Schutz und Gewährleistung in der globalen Wirtschaft ist wesentlich vom Handeln transnationaler Konzerne (TNK) abhängig.

Um das Thema Wirtschaft und Menschenrechte ausführlicher zu diskutieren, wird im Folgenden in einem ersten Schritt kurz das bestehende Menschenrechtsregime vorgestellt. Im nachfolgenden Kapitel geht es um Auswirkungen der wirtschaftlichen Globalisierung auf staatliche und internationale Regulierung und darum, dass zunehmend private Formen der Steuerung in den Vordergrund rücken. Vor diesem Hintergrund werden schließlich die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte dargestellt und hinsichtlich ihrer politischen Bedeutung und konkreten Ausgestaltung kritisch diskutiert.

Schwächen und Herausforderungen des Menschenrechtsregimes

Die normative Grundlage der internationalen Staatengemeinschaft, das Bekenntnis zu Frieden und Menschenrechten, ist in der UN-Charta von 1945 niedergelegt. Darauf aufbauend und ausgehend von der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 konnte sich das heutige Menschenrechtsregime herausbilden. Aus der Erklärung gingen die beiden wichtigsten Menschenrechtsverträge hervor: der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt). Beide wurden 1966 von der UN-Generalversammlung verabschiedet und traten 1976 in Kraft. Darüber hinausgehend existiert eine Vielzahl internationaler Menschenrechtsverträge. Kern des geltenden Menschenrechtskonzepts ist die Bestimmung des Verhältnisses zwischen Individuum und Staat, das Individuen überwiegend als Inhaber_innen von Rechten und den Staat als Träger von Pflichten versteht. Somit betonen Menschenrechte zunächst vor allem den öffentlichen Raum und die Notwendigkeit des Schutzes und der Abwehr gegen willkürliche staatliche Einflüsse.

Die internationalen Beziehungen erhielten damit nach dem Zweiten Weltkrieg neben dem Prinzip staatlicher Souveränität, das in Artikel 2.7 der UN-Charta niedergelegt ist, explizit eine weitere normative Grundlegung. Auch für das Konzept der Menschenrechte selbst ist die internationale Verrechtlichung von großer Bedeutung, weil zur vorherrschenden Vorstellung der innerstaatlichen Zuständigkeit für die Menschenrechte eine internationale Verantwortung tritt.

Dennoch existieren in der Anlage des Menschenrechtsregimes von Anfang an wesentliche Schwächen, die es von anderen internationalen Regimen, beispielsweise im Bereich der Wirtschaft oder auch der Umwelt, unterscheidet. Erstens ist für internationale Verträge das Prinzip der Reziprozität kennzeichnend, wobei die Vertragspartner, also die Beitrittsstaaten, durch die Erfüllung eines Vertrages gegenseitige Vorteile erlangen sollen (Verdross/Simma 1984: 84). Im Unterschied dazu führt die „[...] innerstaatliche Zielrichtung der Menschenrechtsverträge [...] zu einem Mangel an tatsächlicher Gegenseitigkeit bei der Erfüllung dieser Verträge“ (Bauer 1994: 17). Zweitens steht das internationale Bekenntnis zu den Menschenrechten in Konflikt mit der nationalstaatlichen Souveränität. Eng verbunden mit diesem Konflikt ist die Sicht, dass die nationalstaatliche Zuständigkeit für die Menschenrechte territorial gebunden ist. Diese Auffassung wird, bedingt durch den Globalisierungsprozess, mit der Diskussion um extraterritoriale Staatenpflichten allerdings zunehmend in Frage gestellt (vgl. Weber 2009).

Hinzu kommen weitere Herausforderungen für das internationale Menschenrechtsregime infolge der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung seit dem Ende des Zweiten

Weltkriegs und besonders nach dem Ende des Ost-West-Konflikts. Hierzu zählen vor allem die Veränderungen infolge der wirtschaftlichen Globalisierung: Angesichts der zunehmenden Liberalisierung der Finanzmärkte sowie der wachsenden Transnationalisierung von Produktionsprozessen und Konzernstrukturen wirken staatliche Kompetenzen und Funktionen sozialer und ökologischer Regulierung häufig schwach und stehen in Konflikt mit dem Wettbewerb um „günstige“ Standortbedingungen für Investitionen. Dies ist verbunden mit einer weitgehenden Privatisierung der Bereitstellung öffentlicher Güter. Aus menschenrechtlicher Perspektive betreffen diese Prozesse vor allem die Erfüllung der staatlichen Gewährleistungspflicht für politische, aber auch wirtschaftliche und soziale Rechte. Die verstärkte Übernahme von ursprünglich öffentlichen Aufgaben durch private Akteure, beispielsweise in den Bereichen der Sicherheit, Gesundheit und Bildung, kann dazu führen, dass zunehmend Menschen von der Bereitstellung dieser Güter ausgeschlossen werden, ohne dass der Staat dies direkt beeinflussen kann. Solche Veränderungen des staatlichen Steuerungspotenzials verstärken die Diskussion über die Notwendigkeit der Übernahme privater Verantwortung für die Menschenrechte.

Private Akteure und Politische Steuerung: Die Herausbildung neuer Formen der „Civil Regulation“

So sind in den letzten Jahrzehnten neue Formen der politischen Regulierung jenseits traditioneller staatlicher Gesetzgebung entstanden. Hierzu zählen zum einen klassische Formen der industriellen Selbstregulierung, etwa durch unternehmenseigene Verhaltenskodizes, zum anderen sind aber auch zunehmend Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und externe Consulting- und Auditfirmen in die sozial-ökologische Regulierung der Wirtschaft einbezogen. Vor allem die steigende Zahl an Multistakeholder-Initiativen reflektiert diesen Trend zu neuen Formen privater Selbst- und Co-Regulierung, die auch als „civil regulation“ bezeichnet wird (Vogel 2005; Haufler 2006).

Eine solche Form der Regulierung lässt sich als Reaktion sowohl von zivilgesellschaftlicher als auch von privatwirtschaftlicher Seite auf den längerfristigen Trend zur globalen wirtschaftlichen Liberalisierung verstehen. So dominierte insbesondere in den 1980er und 1990er Jahren die Tendenz zur staatlichen Deregulierung, bei der Ideen des globalen Freihandels und der Entgrenzung der Wirtschaft im Vordergrund umfassender Reformbestrebungen vieler nationaler Regierungen sowie auch internationaler Organisationen wie der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds (IWF) standen. Ebenso waren sie Grundlage des „General Agreement on Tariffs and Trade“ (GATT) bzw. der 1995 gegründeten Welthandelsorganisation (WTO). Während sich Markt und Handel in viel stärkerem Maße als bisher in den transnationalen Raum ausweiteten, führte gleichzeitig die

Dominanz neoliberaler Politik zu einer weiteren Loslösung des Marktes vom öffentlichen Einfluss des Staates und damit zur verstärkten Deregulierung der Wirtschaft im globalen Kontext. Während John Ruggie noch in den 1980er Jahren die Idee des embedded liberalism geprägt hatte, also der Mäßigung liberalisierter Marktkräfte durch die Einbettung in eine soziale Gemeinschaft, so zeigte er sich vor diesem Hintergrund in den 1990er Jahren skeptisch, ob dieser Kompromiss noch aufrechtzuerhalten sei (Ruggie 1997).

Die negativen sozialen und ökologischen Folgen des beschriebenen Trends wurden im Laufe der 1990er Jahre zunehmend sichtbar und stießen auf immer lautere öffentliche Kritik. Die gewalttätigen Proteste zum Anlass der WTO-Konferenz in Seattle 1999 waren nicht zuletzt Ausdruck weit verbreiteter Unzufriedenheit und Befürchtungen einer sozial und ökologisch verheerenden Globalisierung.

Innerhalb des letzten Jahrzehnts ist zunehmend das Bestreben nach einer verantwortlicheren Steuerung der globalen Wirtschaft auf die internationale politische Agenda getreten. Auch existiert heute ein klares Bewusstsein transnationaler Konzerne hinsichtlich bestehender Risiken für die eigene Reputation, hervorgerufen vor allem durch grenzüberschreitende zivilgesellschaftliche Kampagnen oder Konsumentenboykotts (Vogel 2005: 3). Die britische Sektion von Amnesty International richtete beispielsweise bereits 1991 eine eigene Arbeitsgruppe zur menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen ein und entfaltete so politischen Druck. Als Reaktion entwickeln Unternehmen zunehmend ein Eigeninteresse an sozial-ökologischer Regulierung, die sich aber weiter im Rahmen marktliberaler Globalisierung gestaltet. Neben NGOs sind vor allem private Konzerne selbst zu einem zentralen Bestandteil sozialer und ökologischer Initiativen geworden (Ruggie 2003; Cutler 2009).

Die Herausbildung von „civil regulation“ ist in diesem Sinne als ein Trend zu verstehen, der einerseits ein Steuerungsvakuum zu füllen sucht, um negative Folgen globaler Märkte zu dämpfen, gleichzeitig aber weitgehend auf Marktmechanismen beruht. Die CSR-Bewegung reflektiert diese Suche nach Vereinbarkeit unternehmenseigener Interessen mit der Vermeidung negativer sozial-ökologischer Folgen. Dabei werden Bedeutung und Konsequenzen der neuen Formen privater Selbst- und Co-Regulierung kontrovers diskutiert.

David Vogel betont sowohl Chancen als auch deutliche Grenzen dieses Trends. So versteht er „civil regulation“ einerseits gerade nicht als eine bloße Herabsetzung ehemals verbindlicher zu nun freiwilliger Steuerung, sondern in erster Linie als historisch bedeutsame Anstrengung, die Unternehmen neuen Formen sozialer Kontrolle zu unterziehen (Vogel 2006: 10). Sie reflektiere das Bemühen, Regulierung auf jene Bereiche auszuweiten, die bisher im Zuge der Globalisierung nationalstaatlicher Kontrolle weitgehend

entzogen waren. Vogel sieht dabei den steigenden Einfluss von NGOs als wichtigen Aspekt der Re-Regulierung der globalen Wirtschaft, der transnationale Unternehmen zunehmend unter politischen Druck setze. Andererseits hebt er jedoch auch die Grenzen des Marktes als Mechanismus für verantwortungsvolles Handeln hervor. So sei die Betonung des unternehmerischen Eigeninteresses an CSR, also die Vereinbarkeit von Profitzielen mit verantwortungsvollem Handeln, zwar wichtig, jedoch sei diese Begründung sehr viel weniger einflussreich als es häufig von CSR-Vertretern propagiert werde. Vielmehr liege im Markt selbst das größte Hindernis für ein stärkeres Wachstum verantwortungsvoller Unternehmenspolitiken (Vogel 2005: 3). Während beispielsweise Markenunternehmen erhebliche Ressourcen in den Aufbau und Erhalt eines „sauberen“ Image investieren, sind die Auswirkungen ihrer Maßnahmen auf die tatsächlichen Arbeitsbedingungen innerhalb der weit verzweigten globalen Produktionsnetzwerke häufig gering. Zudem spielen für viele Unternehmen, die weniger im Blickfeld kritischer Konsument_innen stehen, derartige Strategien eine weitaus geringere wirtschaftliche Rolle. Ein Beispiel stellen etwa transnationale Kontraktfertiger dar, die – weitgehend unsichtbar für den Konsumenten – Produkte im Auftrag globaler Markenunternehmen fertigen (Lüthje et al. 2002).

Insbesondere dort, wo private Instrumente und Initiativen öffentliche Regulierung ersetzen, wird auch ihre Legitimität bezweifelt (Cutler 2009: 100; Bernstein/Cashore 2007; Wolf 2006). Kritik zielt dabei erstens auf einen mangelnden öffentlichen Einfluss betroffener Bevölkerungsgruppen, zweitens auf fehlende Kontrollierbarkeit, Überwachung und Möglichkeiten der Sanktion (etwa bei Nichteinhaltung freiwilliger Selbstverpflichtungen), drittens ist prinzipiell der Grad der Wirksamkeit privater Regulierungsformen umstritten (etwa Barrientos/Smith 2007).

Der Schutz der Menschenrechte durch „civil regulation“ steht damit vor großen Herausforderungen. Scharfe Kritiker betonen, dass dem Marktmechanismus generell die strukturelle Autorität und Kapazität fehle, um Rechte für Individuen zu gewährleisten (Lipschutz 2005: 174). „Civil regulation“ könne demnach individuelles Verhalten der beteiligten Akteure innerhalb bestehender Institutionen ändern, nicht jedoch darüber hinaus Veränderungen von Verhalten durch die Einbeziehung internationaler Normen herbeiführen. Bezüglich der Gewährleistung von Rechten sei marktbasierter Regulierung somit nur von begrenzter Effektivität. Verstärkt wurden vor diesem Hintergrund in den letzten Jahren zivilgesellschaftliche Stimmen laut, die sich gegen das Konzept freiwilliger Verantwortung als Grundlage für soziale und ökologische Regulierung aussprechen und stattdessen stärker Offenlegungs- und Rechenschaftspflichten sowie Haftungsmöglichkeiten für transnationale Unternehmen fordern (Utting 2008).

Andere sehen hingegen weiter die Chance für schrittweise Veränderung durch eine aktive Einbeziehung von Unternehmen und den Vorteil unbürokratischer Reformprozesse durch private Lösungen. So baute der frühere Sonderbeauftragte des UN-Generalsekretärs für das Thema Wirtschaft und Menschenrechte, John Ruggie, in seinem politischen Rahmenwerk gezielt auf die neuen Steuerungsformen, da sie im Vergleich zu internationalen Verhandlungen und völkerrechtlichen Verträgen einen pragmatischen Weg darstellen, die drängenden Probleme in der Praxis des Menschenrechtsschutzes anzugehen und Unternehmen aktiv in diese Bemühungen einzubeziehen. Dies spiegelt sich auch in den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte wider, die wir im Folgenden noch aufgreifen werden, nachdem wir zunächst die Rolle der Privatwirtschaft im internationalen Menschenrechtssystem erläutern wollen.

Bedeutung der Privatwirtschaft im internationalen Menschenrechtsschutz

In der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und in den Menschenrechtsverträgen werden die Staatenpflichten überwiegend auf drei Ebenen bestimmt: den Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten. Der Schutz vor Verstößen gegen die Menschenrechte durch Dritte, also auch durch Unternehmen, zählt zu den Staatenpflichten. Eine privatwirtschaftliche Verantwortung ist zunächst nur generell in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte oder indirekt im Kontext der Staatenpflichten in Menschenrechtsverträgen verankert. Angesichts der veränderten Bedingungen durch die wirtschaftliche Globalisierung widmen sich aber zunehmend auch die Ausschüsse verschiedener Menschenrechtsverträge der Präzisierung staatlicher Schutzpflichten bei Verstößen gegen Menschenrechte durch Unternehmen. So hat etwa der Ausschuss zur Beseitigung von Rassendiskriminierung in seinen „Concluding Observations“ gegenüber Kanada und den USA darauf hingewiesen, dass ein Staat angemessene legislative oder administrative Maßnahmen ergreifen soll, um nachteilige Auswirkungen auf die Rechte indigener Völker in anderen Ländern zu verhindern, wenn diese durch im Inland registrierte Unternehmen verursacht werden. Ferner empfahl er, dass solchen Unternehmen eine Rechenschaftspflicht aufzuerlegen sei.

Eine solche Schutzpflicht bezogen auf Unternehmen wird in neueren Menschenrechtsverträgen explizit ausgeführt. Dies ist der Fall im 1979 durch die Generalversammlung verabschiedeten Frauenrechtsabkommen (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW), der 1989 verabschiedeten Kinderrechtskonvention (Convention on the Rights of the Child) und dem 2006 verabschiedeten Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Convention on the Rights of Persons with Disabilities). Das Kinderrechtskomitee (Committee on the Rights

of the Child) hat den entsprechenden Artikel 2013 mit einem „General Comment“ zusätzlich ausdifferenziert. Der Trend der Vertragsorgane in ihrer Rechtsauslegung (General Comments) scheint momentan auch dahin zu gehen, bei anderen Rechten in gesonderten Paragraphen die Rolle privater Akteure zu definieren. Die Debatte um die Verantwortung von Unternehmen in der globalen Wirtschaft war in den Vereinten Nationen schon in 1970er Jahren virulent. In dieser Zeit standen – im Kontext der Diskussionen um eine neue Weltwirtschaftsordnung – Bestrebungen seitens der Entwicklungsländer zur Regulierung von Unternehmen im Vordergrund. So wurde 1974 die „UN Commission on Transnational Corporations“ mit dem Mandat errichtet, einen internationalen Verhaltenskodex für TNK auszuarbeiten. Das ihr angegliederte „UN Centre on Transnational Corporations“ (UNCTC) legte 1979 einen entsprechenden Entwurf vor. Seit den 1980er Jahren jedoch wurden die Debatten über die wirtschaftliche Globalisierung durch neoliberale Vorstellungen geprägt. Diese betonen die grundsätzliche Überlegenheit der Selbstregulierungskräfte des Marktes gegenüber staatlichen Eingriffen, die sich vor allem auf die ordnungspolitische Rahmensezung beschränken sollen. Zunehmend lehnten auch Regierungen aus Entwicklungsländern wegen befürchteter Wettbewerbsnachteile eine verbindliche Regulierung der Unternehmen ab.

1992 lässt sich als ein Wendepunkt im Diskurs über die politische Steuerung der globalen Wirtschaft begreifen. In diesem Jahr veranlasste der damalige UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali die Auflösung des UNCTC und setzte dadurch internationalen Bemühungen für eine verbindliche Regulierung globaler Unternehmen zunächst ein Ende. Zudem trat die Privatwirtschaft auf der Weltkonferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro, die ebenfalls 1992 stattfand, erstmals als eigenständiger Akteur auf. Unternehmen nutzten diese Konferenz als Forum, um sich öffentlich zu internationalen Normen und zur sozialen und ökologischen Verantwortung für die Ausgestaltung der Globalisierung – auf freiwilliger Basis – zu bekennen.

Zwischen 1995 und 1998 legte der UN-Generalsekretär drei Hintergrundpapiere zur Frage nach der Beziehung zwischen den Menschenrechten und den Aktivitäten von TNK vor (Nowrot 2003: 7). Dabei standen sich auch innerhalb der UN weiterhin zwei unterschiedliche Positionen gegenüber – die der freiwilligen Selbststeuerung einerseits und die der verbindlichen Regulierung andererseits. Als Instrument der freiwilligen Selbststeuerung ist vor allem der „Global Compact“ der UN zu nennen. Sein Zustandekommen geht wesentlich auf die Einflussnahme privatwirtschaftlicher Akteure zurück. Er ist konzipiert als Pakt zwischen den UN und der Privatwirtschaft, insbesondere TNK. Der „Global Compact“ ist kein Verhaltenskodex, sondern ein freiwilliges Lern- und Diskussionsforum. Als Lernforum dient er dem Austausch von Erfahrungen, die sich im Idealfall als „best practice“ verallgemeinern lassen sollen. Sachgespräche („policy dialogues“) dienen der Beratung

über problematische Situationen, denen sich Unternehmen in bestimmten Branchen und Regionen gegenüberstehen (z. B. „business in conflict zones“). Der „Global Compact“ ist vor allem bei zivilgesellschaftlichen Organisationen und Gewerkschaften wegen seines freiwilligen Charakters und seiner begrenzten Wirkung umstritten.

Ein Beispiel für Bemühungen auf der Ebene der UN um eine verbindliche Regulierung stellen die 2003 vorgestellten „Norms on the Responsibility of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights“ (UN-Normen) dar. Sie sind das Ergebnis eines über drei Jahre (2000–2003) währenden Beratungsprozesses. Bereits 1998 hatte die damalige „UN Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights“ eine Arbeitsgruppe („Sessional Working Group on the Working Methods and Activities of Transnational Corporations“) bestehend aus fünf Expert_innen eingerichtet. Grundlage für diese Normen bilden internationale Dokumente und geltendes Völkerrecht. Sie enthalten Vorschläge für verbindliche Verantwortlichkeiten für Unternehmen bis hin zu Entschädigungen für Menschenrechtsverletzungen, für die Unternehmen verantwortlich sind.

Die Einreichung der UN-Normen bei der damaligen UN-Menschenrechtskommission löste eine heftige Debatte darüber aus, in welcher Weise eine menschenrechtliche Verantwortung der Privatwirtschaft in der globalen Wirtschaft sinnvoll sei, nämlich auf freiwilliger oder auf verbindlicher Basis, wie dies die Normen nahelegen. Vor allem Wirtschaftsverbände, Unternehmen, aber auch die meisten Regierungen übten harsche Kritik an den UN-Normen, insbesondere weil Staatenpflichten teilweise auf private Wirtschaftsakteure übertragen würden. Bei zivilgesellschaftlichen Akteuren fanden die UN-Normen hingegen große Zustimmung. Die fehlende Bereitschaft der UN-Menschenrechtskommission, sich mit dem Inhalt der UN-Normen zu befassen, zeigte, dass das Projekt zumindest zu der Zeit politisch gescheitert war. Dennoch mündete die Vorlage der UN-Normen in einen breiten Beratungsprozess, der zunächst durch das Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the High Commissioner for Human Rights, OHCHR) organisiert wurde. Als Kompromiss und zur Vermittlung zwischen den konträren Positionen empfahl die Menschenrechtskommission die Ernennung eines „Special Representative on the Issue of Human Rights and Transnational Business Corporations and other Business Enterprises“.

In dieses Amt berief der damalige UN-Generalsekretär Kofi Annan im Jahr 2005 John G. Ruggie, Politikwissenschaftler an der Harvard-Universität. Da dieser auch als geistiger Vater des „Global Compact“ gilt, stieß Ruggie zunächst auf große Skepsis (z. B. Martens/Strohscheidt 2008: 3). Trotz dieser anfänglichen Vorbehalte gelang es ihm im Verlauf seiner Arbeit als Sonderbeauftragter, eine breite Zustimmung für die Ausführung seines Mandats

zu erlangen, die Debatte zu kanalisieren und – bedingt durch die Legitimität der UN – institutionell auf eine höhere Ebene zu heben (Strohscheidt 2005: 143).

Zentral für Ruggies Ansatz war das in seinem Bericht aus dem Jahr 2008 vorgestellte politische Rahmenwerk mit drei Dimensionen: staatliche Schutzpflicht („state duty to protect“), Unternehmensverantwortung für die Menschenrechte („corporate responsibility to respect“) und Zugang der Opfer zu Wiedergutmachung („access to remedy“) (United Nations 2008). Diese drei Dimensionen sind auch Grundlage der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, die als Ergebnis aus dem zweiten Mandat des Sonderbeauftragten hervorgingen. Sie bestimmen heute wesentlich den Diskurs über Wirtschaft und Menschenrechte.

Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte

Die UN-Leitprinzipien wurden im Juni 2011 einstimmig durch den UN-Menschenrechtsrat verabschiedet. Sie stellen heute das zentrale internationale Dokument zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte dar. Es ist rechtlich unverbindlich, jedoch gibt es inzwischen verschiedene Bemühungen, die Vorgaben der Leitprinzipien durch gesetzliche Maßnahmen umzusetzen und zugleich zu stärken.

„State duty to protect“

Die staatliche Schutzpflicht bildet den Mittelpunkt der UN-Leitprinzipien. Indem sie die zentrale Rolle der Staaten für den Schutz der Menschenrechte hervorheben, nehmen sie Bezug auf das bestehende Menschenrechtsregime und wenden sich sowohl an OECD-Staaten als auch an Entwicklungsländer, um die Einhaltung der internationalen Menschenrechtsverträge anzumahnen. Der besondere Fokus gilt allerdings den OECD-Ländern und deren staatlichen Schutzpflichten.

Konkret verlangt die staatliche Schutzpflicht vor Menschenrechtsverstößen durch Unternehmen von Staaten ein bestimmtes Verhalten („standard of conduct“), d.h. sie müssen darauf hinwirken, dass Menschenrechtsverstöße durch Unternehmen verhindert werden bzw. dass bereits begangene Verstöße aufgeklärt, bestraft und entschädigt werden. Dieser Pflicht können Staaten durch legislative und administrative Maßnahmen sowie durch juristische Verfahren nachkommen.

Während die staatliche Schutzpflicht prinzipiell kaum umstritten ist, gibt es in der praktischen Umsetzung viele Defizite, die John Ruggie als „vertikale und horizontale Inkohärenzen“ beschreibt (United Nations 2009: Abs. 18). Sie ergeben sich, wenn Staaten internationalen Menschenrechtsabkommen zwar beitreten, aber nicht für die tatsächliche

Um- und Durchsetzung der Menschenrechte im nationalen Recht sorgen (vertikal), oder wenn die Strategien verschiedener Ministerien auf nationaler Ebene widersprüchliche Auswirkungen auf den Schutz der Menschenrechte haben (horizontal). Ein solcher fehlender Zusammenhang zwischen menschenrechtsrelevanten Politikbereichen zeigt sich auch auf internationaler Ebene (United Nations 2009: Abs. 19).

Im Zuge der Umsetzung der UN-Leitprinzipien kommen zudem zunehmend unterschiedliche staatliche Einflussbereiche in die Diskussion, durch die vor allem OECD-Staaten die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen, die in ihrem Land registriert sind, fördern können. Zum einen kann der Staat wirtschaftliche Anreize für den Schutz der Menschenrechte schaffen. Ein wichtiger Ansatz hierfür liegt etwa in der Berücksichtigung menschenrechtlicher Kriterien in der öffentlichen Beschaffung. Da der Staat selber vielfach als Auftraggeber der Privatwirtschaft auftritt, kann die Verankerung menschenrechtlicher Kriterien in der Auftragsvergabe und Beschaffung durch öffentliche Einrichtungen ein wirksamer Hebel zur Förderung der Menschenrechte sein.

Eine weitere Maßnahme richtet sich auf die Festlegung von Offenlegungs- und Berichtspflichten für Unternehmen zu menschenrechtlichen Aspekten. Während die starre Vorgabe konkreter Schritte zur Erfüllung der menschenrechtlichen Sorgfalt durch Unternehmen aufgrund der sehr unterschiedlichen Kontextbedingungen kaum sinnvoll wäre, würde die Berichtspflicht jedoch die Möglichkeit bieten, Transparenz zu erhöhen und damit Anreize für Unternehmen zu schaffen, ihre Bemühungen um verantwortungsvolles Handeln zu erhöhen.

Schließlich fördert der Staat regelmäßig Exporte und Auslandsinvestitionen durch die Vergabe öffentlicher Kredite und Garantien. Die UN-Leitprinzipien betonen eine besondere menschenrechtliche Sorgfaltspflicht von Exportkreditagenturen, da sie aktiv und wesentlich Einfluss auf Unternehmensaktivitäten im Ausland ausüben. Durch diese Form der Subventionierung der Außenwirtschaft bieten OECD-Staaten ihren Unternehmen ein hohes Maß an Sicherheit vor wirtschaftlichen und politischen Risiken und nehmen damit direkten oder indirekten Einfluss auf deren Aktivitäten im Ausland. Die systematische Verankerung der Menschenrechte in staatlichen Instrumenten der Außenwirtschaftsförderung wäre somit ein notwendiger Schritt zu einer konsequenten Menschenrechtspolitik (Scheper/Feldt 2010).

Alle drei Bereiche werden derzeit jedoch kaum zum Menschenrechtsschutz genutzt. Zwar wurden in den letzten Jahren die Menschenrechte verstärkt in diesen Kontexten diskutiert, und es gibt teilweise erste Vorschläge und Bemühungen zu Reformen, jedoch gibt es bisher keine systematische Verankerung der Vorgaben der UN-Leitprinzipien zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht in der Praxis.

Hervorgehoben wird in den UN-Leitprinzipien zudem die menschenrechtliche Ausgestaltung internationaler Verträge. Insbesondere der Charakter von bilateralen Investitionsschutzabkommen ist in den letzten Jahren in die Diskussion gekommen. Dies sind zwischenstaatliche Verträge, die Unternehmen im Ausland vor unfairem Verhalten durch den Gaststaat, insbesondere vor unrechtmäßigen Enteignungen, schützen sollen. Sie enthalten daher diesbezüglich Garantien für die Unternehmen und geben zudem meist ein Verfahren zur Streitbeilegung vor. Grundsätzlich trägt dies zu mehr Rechtssicherheit für die Unternehmen bei. Gleichzeitig ist das moderne Investitionsschutzregime jedoch problematisch, denn indem die Abkommen ausländische Unternehmen durch so genannte Stabilisierungsklauseln von neuen Gesetzen des Gaststaates teils pauschal ausnehmen, wird die staatliche Regulierungsfreiheit des Gaststaates eingeschränkt. Auch menschenrechtlich wünschenswerte neue Gesetze können so nicht auf die ausländischen Unternehmen angewandt werden (vgl. Jacob 2010).

Bisher gibt es im Bereich von Investitionsschutzabkommen nur zaghafte Reformbemühungen. Norwegen etwa hat inzwischen ein Musterabkommen entwickelt, das eine bessere Balance zwischen den legitimen Anliegen der Unternehmen und den unverrückbaren Menschenrechten sucht. International bleibt aber die Ausgestaltung solcher Abkommen in der Praxis bisher weitgehend unbeeindruckt von den UN-Leitprinzipien.

Die Aufnahme der unterschiedlichen staatlichen Einflussbereiche in die Arbeit der verschiedenen zuständigen menschenrechtlichen Vertragsausschüsse würde eine Anpassung der Auslegung der bestehenden Menschenrechtsverträge an die Bedingungen der Globalisierung bedeuten. Wie oben erwähnt, sind erste Schritte in diese Richtung auf der Ebene der General Comments zu sehen, die nicht eine Neuverhandlung der Verträge erfordern, sondern als Rechtsauslegung unter die Autorität der Vertragsorgane fallen.

Ein völkerrechtliches Thema, das im Zuge der Debatte um transnationale Unternehmen und Menschenrechte Kontroversen hervorruft, ist die Frage nach dem Umfang extraterritorialer Staatenpflichten. Da bisher das Menschenrechtskonzept stark auf den Staat und die Zuständigkeit innerhalb des eigenen Territoriums gerichtet ist, macht die zunehmende wirtschaftliche Globalisierung die Grenzen dieses Konzepts zunehmend sichtbar. Die UN-Leitprinzipien gehen zwar nicht so weit, den extraterritorialen Schutz von Menschenrechten bereits als völkerrechtliche Pflicht aufzufassen. Der UN-Sonderbeauftragte betonte jedoch im Rahmen seiner Arbeit, dass eine extraterritoriale Einflussnahme grundsätzlich auch nicht verboten sei. Vielmehr bestünden gute Gründe für Staaten, auch extraterritorial Menschenrechte zu schützen. Konkret schreibt er im Kontext der Außenwirtschaftsförderung: „There are also strong policy reasons for home States to encourage their companies to respect rights abroad, especially if a State itself is involved in the business venture –

whether as owner, investor, insurer, procurer, or simply promoter (...)" (United Nations 2009: Abs. 16).

Andere Stimmen in der Literatur fassen die rechtlich bindende Dimension der staatlichen Schutzpflicht an dieser Stelle als weiter auf (Überblick bei von Bernstorff 2010: 16-24). Zwar stimmen auch sie zu, dass grundsätzlich jeder Staat verpflichtet ist, innerhalb seines Staatsgebietes bzw. seines Jurisdiktionsbereiches die Menschenrechte vor Verstößen durch Unternehmen zu schützen und dass eine klare Pflichtentrennung zwischen dem Heimat- und dem Gaststaat eines Unternehmens grundlegend ist. Trotzdem wird argumentiert, dass die staatliche Schutzpflicht dem Kriterium der effektiven Kontrolle bzw. der Einflussmöglichkeit eines Staates über einen Sachverhalt im Ausland folgen müsse. Nach diesem Verständnis hätte der Staat immer in dem Maße extraterritoriale menschenrechtliche Schutzpflichten, wie er faktisch und rechtlich auf den verletzenden Dritten, d. h. hier auf das Unternehmen, einwirken kann.

Auch zwei weitere juristische Argumentationsansätze machen es schwerlich nachvollziehbar, warum der Schutz vor Menschenrechtsverstößen durch staatlich geförderte Unternehmen lediglich als dringende politische Empfehlung und nicht als Teil der staatlichen Schutzpflicht formuliert wurde (von Bernstorff 2010: 25-28). Zum einen stellt sich die Frage der möglichen völkerrechtswidrigen Beihilfe des Heimatstaates zu Verletzungen der menschenrechtlichen Schutzpflichten des Gaststaates im Sinne des Art. 16 der „Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts“ der UN-Völkerrechtskommission:

„A State which aids or assists another State in the commission of an internationally wrongful act by the latter is internationally responsible for doing so if:

- (a) that State does so with knowledge of the circumstances of the internationally wrongful act; and
- (b) the act would be internationally wrongful if committed by that State.”

Zum anderen gebietet es die allgemeine Pflicht zur Kooperation im Bereich des internationalen Menschenrechtsschutzes aus Art. 1 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 55 lit. a–c und Art. 56 UN-Charta bei Menschenrechtsverstößen durch eigene (zumal staatlich geförderte) Unternehmen im Ausland für Abhilfe zu sorgen.

Eine wichtige Leitlinie für das derzeit vorherrschende Verständnis der extraterritorialen Reichweite der menschenrechtlichen Schutzpflicht stellen die „Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights“ (ETO Consortium 2013) dar. Sie sind das Ergebnis eines internationalen Konsultationsprozesses von Völkerrechtsexpert_innen und zivilgesellschaftlichen Organisationen. Die Prinzipien betonen, dass Staaten in gewissem Umfang durchaus extraterritoriale

Schutzpflichten haben. Dieser Umfang bemisst sich vor allem am tatsächlichen Zuständigkeitsbereich (jurisdiction) bzw. Einfluss, den der Staat auf die Menschenrechte in einem anderen Hoheitsgebiet ausübt, etwa durch tatsächliche Autorität oder Kontrolle sowie Aktivitäten, die absehbar Effekte auf die Menschenrechte in einem anderen Land haben (vgl. ETO Consortium 2013: § 9).

„Corporate Responsibility to Respect“

Neben der staatlichen Schutzpflicht betonen die UN-Leitprinzipien eine eigenständige Verantwortung privater Unternehmen für die Achtung der Menschenrechte. Das Konzept der „responsibility to respect“ knüpft damit an das bereits vielfach existierende Bekenntnis von Unternehmen zu einer gesellschaftlichen Verantwortung im Kontext der Menschenrechte an. Ruggie versteht die zunehmende Anzahl freiwilliger Verhaltenskodizes innerhalb der Privatwirtschaft als Indikator eines wachsenden Verantwortungsbewusstseins. Allerdings betont er, dass die Achtung der Menschenrechte unabhängig von existierenden freiwilligen Standards geboten sei.

Um ihrer Achtungspflicht nachzukommen, müssen Unternehmen mindestens drei Schritte befolgen:

- sie müssen ein klares Bekenntnis zur Achtung der Menschenrechte abgeben und aktiv nach innen und außen kommunizieren („policy commitment“);
- sie müssen Maßnahmen zur Erfüllung ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht (due diligence) einrichten, die eine Identifikation, Vermeidung bzw. Milderung sowie Berichterstattung über ihren Einfluss auf die Menschenrechte umfassen;
- sie müssen Maßnahmen einrichten, die zur Wiedergutmachung im Falle der Verursachung oder Mitverursachung von Menschenrechtsverletzungen sorgen.

Unternehmen sind damit nicht nur zur Einhaltung nationaler Gesetze, sondern auch zur eigenständigen Vermeidung menschenrechtlicher Gefahren aufgefordert. Drei zentrale Aspekte lassen sich aus Ruggies Berichten zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht im engeren Sinne entnehmen. Ein Unternehmen muss sich demnach selbst Kenntnis über folgende Sachverhalte verschaffen. Dabei gilt es Folgendes zu berücksichtigen:

- den Kontext des Landes, in dem das Unternehmen tätig ist und menschenrechtliche Herausforderungen, die damit verbunden sind;
- den Einfluss, den die Unternehmenstätigkeit innerhalb dieses Kontextes hat (z. B. auf Arbeiter_innen sowie Gemeinden);

- den Einfluss, den Geschäftsbeziehungen in diesem Kontext haben, also Partnerschaften mit lokalen Unternehmen, Zulieferern, staatlichen Instanzen oder sonstigen Akteuren (United Nations 2008: Abs. 57).

Um dieser Sorgfaltspflicht nachzukommen, empfiehlt Ruggie vor allem die Durchführung von Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen (vgl. Hamm/Scheper 2011). Vergleichbare Prüfungen für umweltbezogene Risiken werden bereits teilweise seit den 1960er Jahren durchgeführt und sind heute Standard bei nahezu allen großen Investitionsprojekten. Sie sind auch entsprechend verankert in internationalen Leitlinien der Weltbank. Zwar werden einige Menschenrechte auch im Rahmen von Umweltprüfungen berücksichtigt, aber eine systematische und umfassende Menschenrechtsprüfung findet bisher nur selten statt. In der Regel fehlt Unternehmen auch das notwendige Know-how bzw. es fehlen entsprechende Verfahren und Anleitungen zur systematischen Durchführung derartiger Prüfungen. So gibt es bis heute keine allgemein anerkannten Verfahren, allerdings arbeiten unterschiedliche Organisationen seit einigen Jahren verstärkt an ihrer Entwicklung. Zu nennen ist insbesondere das „Human Rights Compliance Assessment“ des Danish Institute for Human Rights, das jedoch hinsichtlich seiner Aussagekraft und Anwendbarkeit umstritten ist. Verschiedene Ansätze werden derzeit in Zusammenarbeit mit Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Organisationen getestet.

Neben einer konkreten menschenrechtlichen Risikoprüfung im Falle einzelner Projekte umfasst die Idee der Sorgfaltspflicht auch die systematische Integration menschenrechtlicher Aspekte in Managementpläne und Instrumente der Unternehmensführung. So versteht Ruggie die Pflicht zur Respektierung als eine strategische Einbeziehung Stakeholder-bezogener Risiken in die Unternehmensführung. Auch hier gibt es nach wie vor kaum „best-practice“-Beispiele. Ein grundsätzliches Problem für die Privatwirtschaft scheint die mangelnde Erfahrung im Umgang mit Menschenrechten zu sein. Unternehmen sehen die „Übersetzung“ relativ abstrakter Menschenrechte in ihren Alltag häufig als Herausforderung und befürchten zusätzliche Kosten und Bürokratie, die für sie zu globalen Wettbewerbsnachteilen führen könnten. Ruggie sieht daher die dringende Notwendigkeit, Menschenrechte für Unternehmen zu „entmystifizieren“ (United Nations 2009: Abs. 57). Ein weiteres grundlegendes Problem könnte allerdings darin liegen, dass das moderne Menschenrechtskonzept, das im Kontext des liberal-demokratischen Nationalstaats entstand, nur bedingt in den Kontext eines transnationalen Unternehmens übertragen werden kann, da es hierbei zu einer Art „Minimalstandard“ der Corporate Governance zu werden droht und weniger die Funktion eines wirksamen Schutz- und Abwehrrechts für Betroffene erfüllt. Letztere können ohne effektive Mechanismen der Einforderung von Rechten, etwa im Rahmen funktionierender kollektiver Vertretung durch Gewerkschaften, in der Regel kaum erfüllt werden.

Das Gebiet menschenrechtlicher Risikoprüfungen und Managementpläne unterliegt allerdings einem dynamischen Entwicklungsprozess. Dabei muss aber auch betont werden, dass derartige Verfahren bisher nur eine Nische darstellen. Die standardmäßige Einbeziehung der Menschenrechte in die Unternehmensstrategie ist derzeit noch nicht absehbar. Die holistische Perspektive der Menschenrechte scheint für Unternehmen vor dem Hintergrund der Konzentration auf Gewinnoptimierung und Flexibilität nach wie vor eine besondere Herausforderung darzustellen und würde bei vielen ein grundsätzliches Umdenken und eine Neujustierung von Unternehmensphilosophien erfordern. Ruggie betont daher auch, dass die Unternehmensverantwortung für die Menschenrechte niemals allein steht, sondern nur in Ergänzung zur Staatenpflicht verstanden werden kann.

Insgesamt stellt die zweite Säule der UN-Leitprinzipien damit ein Novum für das Menschenrechtsregime dar. Die explizite Definition unternehmerischer Verantwortung für die Menschenrechte wirft neue Fragen und kontroverse Debatten auf. Wenn Ruggie auch betont, dass die „responsibility to respect“ unabhängig von freiwilligen unternehmerischen Verhaltenskodizes existiere, so findet doch faktisch eine enge Verknüpfung des Menschenrechtsregimes mit neuen Formen der „civil regulation“ und der CSR-Bewegung statt. Die Debatte um Wirksamkeit und Legitimität freiwilliger Selbst- und Co-Regulierung wird daher auch im Kontext der UN-Leitprinzipien fortgeführt.

„Access to Remedy“

Die dritte Säule der UN-Leitprinzipien, der Zugang zu Rechtsmitteln und Wiedergutmachung, ist ein vergleichsweise hartes Instrument der Steuerung durch Beschwerden und Sanktionen. Ruggie greift damit Forderungen zivilgesellschaftlicher Akteure auf, die Perspektive der Opfer stärker zu berücksichtigen. Dabei dient der Zugang zu Beschwerde- und Sanktionsmechanismen sowohl der Umsetzung der staatlichen Schutzpflicht als auch der Unternehmensverantwortung: beiden Komponenten wird durch die Etablierung von Mechanismen, durch die bei Verstößen für Abhilfe gesorgt werden kann, erst Nachdruck und Glaubwürdigkeit verliehen.

Die große Bandbreite möglicher Beschwerde- und Sanktionsmechanismen lässt sich grundsätzlich in juristische und nicht-juristische Ansätze unterteilen. Diese schließen einander selten aus, sondern wirken eher ergänzend und einander verstärkend. Teils folgen sie zeitlich aufeinander, teils kann durch die effektive Nutzung nicht-juristischer Wege größeren Problemen vorgebeugt bzw. frühzeitig Abhilfe geschaffen werden, wodurch Gerichtsverfahren überflüssig gemacht werden. Insgesamt lässt sich jedoch konstatieren, dass die verschiedenen bestehenden rechtlichen und politischen Beschwerde- und

Sanktionsmöglichkeiten sich eher zu einem Flickwerk als zu einem Gesamtkonzept zusammenfügen.

Die Sicherstellung des „access to remedy“ bedeutet für Staaten zweierlei. Zum einen müssen sie juristische Wege für individuelle Beschwerden gegen Unternehmen gewährleisten, die in ihrem Territorium ansässig sind bzw. auf ihrem Staatsgebiet gegen Menschenrechte verstoßen haben. Die Fähigkeit staatlicher Organe, Beschwerden anzuhören, ihnen nachzugehen und sie gerichtlich zu verhandeln, muss entsprechend vorhanden sein. Zum zweiten müssen Staaten solchen Hindernissen entgegenwirken, die Kläger_innen aus dem Ausland den Zugang zu Rechtsmitteln versperren oder erschweren. Dies ist besonders bei weit verbreiteten und systematischen Menschenrechtsverletzungen wichtig.

Den skizzierten Pflichten kommen jedoch nicht alle Staaten nach. Ruggie beschreibt viele rechtliche und praktische Hürden, die Opfer von Menschenrechtsverstößen zu überwinden haben, um ihr Recht einzufordern (United Nations 2009: Abs. 94). Teils haben ihre Klagen keine Grundlage im nationalen Recht, teils sind die Gerichte unfähig, komplexe Fälle zu bearbeiten. Auch wirtschaftliche Überlegungen spielen eine große Rolle: Die Kosten, um ein Verfahren anzustrengen oder einen Anwalt zu bezahlen sind u.U. erheblich; die Aussicht, bei einer gerichtlichen Niederlage die Prozesskosten tragen zu müssen, wirkt ebenfalls abschreckend. Besonders gravierend wirken sich die genannten Hürden auf gesellschaftlich benachteiligte Gruppen wie Frauen, Kinder und indigene Gemeinden aus.

Fälle mit einer transnationalen Dimension bergen weitere politische und rechtliche Unwägbarkeiten. Problematisch ist, dass bisher ungeklärt ist, ob und wie Staaten Unternehmen für im Ausland begangene Menschenrechtsverstöße haftbar machen sollten. So gibt es etwa in Deutschland bis heute kein Unternehmensstrafrecht, das die Strafbarkeit juristischer Personen ermöglichen würde (vgl. etwa Germanwatch/Misereor 2014). Ein weiterer Ansatz wäre es, Gesetze zu erlassen, die Unternehmen zur Berücksichtigung der Menschenrechte auch im Ausland verpflichten. Dies beträfe etwa auch das deutsche Gesellschaftsrecht. Ein inländischer Mutterkonzern, der eine ausländische Tochtergesellschaft nicht ausreichend reguliert, müsste so aufgrund seines eigenen Handelns (bzw. Unterlassens) für die Menschenrechtsverstöße im Ausland haftbar gemacht werden können. Jedoch begrenzen die komplexen Verflechtungen zwischen den wirtschaftlich zwar verbundenen, juristisch aber u.U. unabhängigen Teilen eines Konzerns den Nutzen dieses Ansatzes. Spätestens dort, wo im Ausland ein neues Unternehmen gegründet wird, ist die Zuweisung juristischer Verantwortung an den Mutterkonzern bisher nicht möglich.

Auf andere Weise wurde ein US-amerikanisches Gesetz, der Alien Tort Claims Act, zunehmend genutzt, das Problem der extraterritorialen Regulierung von Unternehmen

anzugehen. Es legt fest, wie ausländische zivilrechtliche Ansprüche gegen Verletzungen des Völkerrechts vor amerikanischen Gerichten verhandelt und eingeklagt werden können. Dabei kann es sich unter bestimmten Bedingungen auch um Völkerrechtsverletzungen nicht-amerikanischer Unternehmen auf nicht-amerikanischem Staatsgebiet handeln. Während das Gesetz aus dem Jahr 1789 zunächst über zwei Jahrhunderte kaum zur Anwendung kam, erfährt die im Zuge der Globalisierung zunehmende Praxis, vor allem Unternehmen aus dem Energie- und Rohstoffsektor für Verstöße gegen die Menschenrechte zur Rechenschaft zu ziehen, mehr und mehr Widerstand. In einem aktuellen Urteil (Kiobel v. Royal Dutch Petroleum) entschied der Supreme Court der USA, dass eine extraterritoriale Anwendung des ACTA nicht möglich sein. Dieses Beispiel zeigt, dass Gesetze in der Struktur des ACTA durchaus Potenzial hätten, sonst hätte sich niemand die Mühe gemacht, ACTA auf diese Weise zu beschneiden.

Auch in anderen Staaten wie Kanada, England und Australien ist seit einigen Jahren ein Trend zu zivilrechtlichen Klagen gegen transnationale Konzerne wegen im Ausland begangener Menschenrechtsverletzungen zu beobachten. Der Trend erfasst insbesondere Rechtsordnungen des Common Law, da diese aufgrund des weiten Entscheidungsspielraums der Gerichte flexibler auf neuartige Entwicklungen reagieren können (Gaedtke 2004: 241).

Neben der Verbesserung des Zugangs zu Rechtsmitteln durch den Staat fordert Ruggie auch die Einrichtung bzw. Ausweitung privater Beschwerdemechanismen für Opfer von Menschenrechtsverletzungen. Zentral sei hierbei, dass die Verfahren zuverlässig und effektiv seien (United Nations 2009: Abs. 99). Um diese Voraussetzung zu erfüllen, betont er auf Grundlage von Multistakeholder-Konsultationen zentrale Kriterien für ihre Ausgestaltung: So sollen sie Transparenz und eine ausreichende Unabhängigkeit besitzen, um eine faire Streitbeilegung zu ermöglichen. Vor allem eingegangene Beschwerden und das Ergebnis von Verfahren sollten öffentlich zugänglich sein. Zudem müssen potenziell Betroffene über die Möglichkeiten der Beschwerde ausreichend informiert werden und problemlosen Zugang zu entsprechenden Verfahren haben. Die Schritte der Streitbearbeitung sollen von vornherein klar ersichtlich sein und einem vorgegebenen Zeitrahmen unterliegen. Darüber hinaus müssen für alle Streitparteien notwendige Beratung und Expertise zur Verfügung stehen. Letztlich betont Ruggie auch, dass die Ergebnisse der Verfahren mit internationalen Menschenrechtsstandards vereinbar sein müssen (United Nations 2008: Abs. 92).

Diese Liste an Anforderungen steht einer bisher häufig mangelhaften und undurchsichtigen Wirklichkeit privater Beschwerdemechanismen bei Menschenrechtsverletzungen gegenüber. Der derzeit wichtigste außergerichtliche Beschwerdeweg wird in den Nationalen

Kontaktstellen (NKS) für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen gesehen, deren geringe Effektivität jedoch bisher häufig bemängelt wird. So sehen Kritiker einige zentrale Schwächen:

- Existierende Interessenkonflikte, da die NKS in der Regel personell den Wirtschaftsministerien oder dem Bereich der Wirtschaftsförderung zugeordnet werden;
- häufig schwieriger Zugang für Opfer von Menschenrechtsverletzungen;
- zu geringe Kapazitäten für Fallbearbeitung;
- fehlende Professionalität bei der Mediation;
- Begrenzung auf Unternehmen und Unternehmensteile, die ihren Ursprung in OECD-Staaten haben bzw. in jenen Nicht-OECD-Staaten, die sich zu den Leitsätzen bekennen (adhering states); Aktivitäten von Unternehmen, die ihren Ursprung in einem Nichtteilnehmerstaat (z. B. China, Malaysia, Russland, Indien) haben, werden nicht erfasst (Corporate Social Responsibility Initiative/Oxfam America 2008).

Hinzu kommt die weitgehende Beschränkung des Instruments auf Investitionen. NKS erachten viele Beschwerden als außerhalb des Anwendungsbereiches der OECD-Leitsätze, weil kein „Investment Nexus“ vorliegt – entweder weil das betroffene multinationale Unternehmen als Käufer und nicht als Kapitaleigner des Zulieferers auftritt oder weil es als Kreditanstalt zwar ausländische Investitionen ermöglicht, selbst aber nicht als Investor auftritt (United Nations 2010: Abs. 99). Dies zeigt die Verbindung zwischen den OECD-Leitsätzen und *der* „OECD Declaration on International Investment and Multinational Enterprises“, doch wie von John Ruggie angemerkt, schränkt dieser Ansatz für weite Teile der Wertschöpfungskette den Nutzen der NKS als Beschwerdemechanismus erheblich ein (ebd.).

Vor allem die niederländische und die britische NKS haben wesentliche Kritikpunkte aufgegriffen und Reformen angestoßen. So ist die niederländische Kontaktstelle heute relativ unabhängig von der Regierung und bezieht unterschiedliche Stakeholder gleichberechtigt in das gesamte Verfahren ein. Auch erlaubt ihre finanzielle Ausstattung eine umfassendere Fallbearbeitung. Die britische NKS wurde ebenfalls umfassend reformiert und beschäftigt heute z. B. auch professionelle Mediator_innen (Corporate Social Responsibility Initiative/Oxfam America 2008). In Deutschland erfüllt die NKS die oben genannten Kriterien bisher nur unzureichend, und ein entsprechender Reformprozess ist trotz vielfacher Einforderung bisher ausgeblieben. Insgesamt ist damit der Bereich privater Beschwerdemechanismen eher in einer Entwicklungsphase, und es bleibt offen, ob daraus effektive, breitenwirksame Verfahren zur Bearbeitung von Menschenrechtsverletzungen

entstehen werden. Für die erfolgreiche Umsetzung der UN-Leitprinzipien scheinen diese allerdings von essenzieller Bedeutung, da sowohl die staatliche Schutzpflicht als auch die unternehmerische Verantwortung für die Respektierung der Menschenrechte ohne effektive Beschwerdeverfahren stets Gefahr laufen, bloße Lippenbekenntnisse zu bleiben.

Bilanz für den Menschenrechtsschutz

Die Debatte über Wirtschaft und Menschenrechte nimmt Herausforderungen der wirtschaftlichen Globalisierung in den Menschenrechtsdiskurs auf und bietet so die Chance, das Menschenrechtsregime, das im Wesentlichen auf internationalen Verträgen aus den 1960er Jahren basiert, an neue Bedingungen anzupassen. Dem Sonderbeauftragten John Ruggie ist es dabei gelungen, mit den drei Säulen seines politischen Rahmenwerks – der staatlichen Schutzpflicht, der Unternehmensverantwortung für die Menschenrechte und dem Zugang der Opfer zu Wiedergutmachung – einen wichtigen Bezugspunkt für die Diskussion zu schaffen und so zu einer Strukturierung der Debatte beizutragen. Dieser Ansatz bildet die Grundlage der UN-Leitprinzipien.

Ruggies Entscheidung war es, kein international verbindliches Instrument für die Regulierung der globalen Wirtschaft anzustreben, da dies möglicherweise zu langwierigen Verhandlungsprozessen über einen Vertrag mit einem nur kleinsten gemeinsamen Nenner geführt hätte. Ob sich Ruggies alternativer Ansatz des prinzipientreuen Pragmatismus („principled pragmatism“) und seine Art der Einbindung der Privatwirtschaft langfristig bewähren werden, ist allerdings offen.

Zwar könnte die Tatsache, dass die Privatwirtschaft zunehmend als eigenständiger Akteur im Menschenrechtsdiskurs auftritt, einerseits zur besseren Durchsetzung menschenrechtlicher Standards in der Wirtschaft beitragen (die regelmäßige Anwendung von Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen zur Umsetzung der von Ruggie geforderten Sorgfaltspflicht bietet die Chance einer breiten Durchsetzung menschenrechtlicher Normen in der Privatwirtschaft), andererseits müssen solche Verfahren aber erst noch breite Anerkennung finden, und es besteht die Gefahr, dass ohne eine ausreichende Kontrolle ein solches Instrument lediglich zur positiven Selbstdarstellung genutzt wird.

Zudem muss es als kritisch gesehen werden, wenn Unternehmen ihre menschenrechtliche Verantwortung rein als unternehmerisches Eigeninteresse begreifen. Verantwortung wird so zum Bestandteil der Kostenkalkulation. Dies kann zwar für Unternehmen ein wichtiges Motiv sein, eine menschenrechtliche Verantwortung zu akzeptieren, doch für sich genommen vernachlässigt der unternehmerische Nutzen eine ethische oder moralische Begründung, wodurch Verantwortung auch einen normativ verpflichtenden Charakter

erlangen würde und nicht nur freiwillig wäre. Zudem stellt sich die Frage, ob wirtschaftliches Kalkül ausreichend ist, um Unternehmen zu einer umfassenden Verantwortung auch dort zu bewegen, wo keine öffentliche Aufmerksamkeit besteht, etwa in den unteren Gliedern der Zulieferkette.

Bestimmte Formulierungen in den UN-Leitprinzipien zur staatlichen Schutzpflicht sind ebenfalls nicht unproblematisch. Sie bergen die Gefahr, den verpflichtenden, legalen Charakter der Menschenrechte zu schwächen und es Staaten somit zu ermöglichen, ihre menschenrechtlichen Pflichten als politische Optionen zu verstehen. Wie oben dargestellt, stoßen insbesondere die Ausführungen zur extraterritorialen Regulierung von Unternehmen auf Widerspruch.

Insgesamt weist die Debatte auf die weiterhin wichtige Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen und Gewerkschaften hin. Diese Akteure gelten mit ihrem Lobbying und ihren Kampagnen als Wächter und Garanten dafür, dass sowohl Staaten als auch Unternehmen ihren Bekenntnissen und Verpflichtungen nachkommen. Zivilgesellschaftliche Akteure befinden sich jedoch zunehmend im Spagat zwischen Konfrontation und Kooperation. Einerseits können sie durch eine engere Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft konstruktiv und effektiv auf deren Praktiken Einfluss nehmen. Andererseits ist es wichtig, dass diese Zusammenarbeit die kritische Kontrollfunktion der Zivilgesellschaft nicht einschränkt. Gerade aufgrund der zunehmenden Verknüpfung von Menschenrechten mit wirtschaftlichen Interessen darf die Zivilgesellschaft nicht auf ihre Monitoring-Funktion verzichten. Gewerkschaften spielen bisher in der Debatte um Wirtschaft und Menschenrechte eine nur untergeordnete Rolle. Ohne die Stärkung von Arbeitnehmervertretungen und aktive Gewerkschaftsstrategien zur Internationalisierung scheint eine erfolgreiche Neujustierung des Menschenrechtsregimes im Bereich globaler Wirtschaft jedoch nur schwer vorstellbar.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Debatte um die UN-Leitprinzipien, die bisher eher als Neuanfang, denn als Ende der Debatte verstanden werden müssen, werden zunehmend auch wieder Forderungen nach verbindlichen internationalen Instrumenten zur Regulierung von Unternehmensaktivitäten laut. So beschloss der Menschenrechtsrat auf Bestreben Equadors und Südafrikas in einer sehr umstrittenen Resolution die Einsetzung einer zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe mit dem Mandat, einen verbindlichen internationalen Vertrag zum Schutz der Menschenrechte im Kontext transnationaler Unternehmensaktivitäten zu erarbeiten. Dieser soll die Pflichten von Transnationalen Unternehmen sowie Mechanismen für Rechtsmittel und Wiedergutmachung für Opfer von Verstößen definieren, die im Falle des Versagens nationaler juristischer Wege greifen sollen. Über fünfhundert regionale und internationale Menschenrechtsorganisationen und andere zivilgesell-

schaftliche Gruppen haben den Vorstoß weitgehend begrüßt. Die konkrete Ausformulierung der Resolution, die auch von China, Russland, vielen Arabischen und Afrikanischen sowie den ALBA Ländern getragen wurde, wird jedoch kritisch gesehen, da sie nationale Unternehmen bisher explizit ausklammert.

Tabelle 1: Trend zu einer stärkeren Verantwortung der Privatwirtschaft für die Menschenrechte: Übersicht wesentlicher Argumente und Kritik

Trend	Argument	Gegenargument/Kritik
Privatwirtschaftliche Akteure übernehmen zunehmend öffentliche Aufgaben mit Auswirkungen auf den Schutz und die Gewährleistung von Menschenrechten	Fehlende institutionelle Kapazitäten und/oder politischer Wille zum effektiven Menschenrechtsschutz können durch privatwirtschaftliche Akteure (teilweise) ausgeglichen werden; effektive Bereitstellung öffentlicher Güter durch Wettbewerb	Staatliche Gewährleistungspflicht für die Menschenrechte wird beeinträchtigt; Handlungsfähigkeit des Staates ist zunehmend eingeschränkt; mögliche Exklusion armer Bevölkerungsteile von der Bereitstellung öffentlicher Güter, etwa durch generelles Marktversagen
Privatwirtschaft tritt zunehmend als eigenständiger Akteur im Menschenrechtsdiskurs auf	Entwicklung von Normen, z. B. menschenrechtlicher Mindeststandards, innerhalb der Privatwirtschaft	Zunehmender Einfluss marktwirtschaftlicher Akteure auf Norminhalte; möglicherweise Anpassung menschenrechtlicher Normen an marktwirtschaftliche Strukturen und Prämissen
Zunehmende öffentliche Vermarktung von Normen durch private Unternehmen	Normeinhaltung durch marktwirtschaftliche Anreize (z. B. sozial verantwortliches Investieren); Etablierung von menschenrechtlichen Prüfverfahren als Teil strategischer Unternehmensführung; Verknüpfung von Profitinteressen mit gesellschaftlich wünschenswerten Effekten; Entwicklung von Normen über gesetzliche Mindeststandards hinaus	Lippenbekenntnisse und „Reinwaschen“ von Unternehmensaktivitäten; mangelnde Überprüfbarkeit; Abhängigkeit des Menschenrechtsschutzes von wirtschaftlichen Trends

Trend	Argument	Gegenargument/Kritik
Veränderte Rolle der Zivilgesellschaft im Verhältnis zur Privatwirtschaft	Effektive Einflussnahme der Zivilgesellschaft auf die Privatwirtschaft durch konstruktive Zusammenarbeit; damit breite Akzeptanz und Durchsetzung gesellschaftlich verankerter Normen	Einschränkung der kritischen Kontrollfunktion der Zivilgesellschaft; Machtverschiebung zu Gunsten privatwirtschaftlicher Akteure
Stärkere Betonung extraterritorialer Staatenpflichten für den Schutz vor Verstößen gegen die Menschenrechte durch Dritte	Stärkung des staatlichen Menschenrechtsschutzes in Zeiten global agierender Konzerne; erhöhte Kohärenz von Menschenrechts- und Außen(wirtschafts)politik	Nicht zu bewältigende Ausweitung staatlicher Schutzpflichten; zu starke staatliche Regulierung aus Sicht der Privatwirtschaft; neokoloniale Tendenz seitens der OECD-Staaten.
Zunehmende institutionelle Verankerung unternehmerischer Verantwortung auf globaler Ebene	Herausbildung und Institutionalisierung weltweiter Mindeststandards zum Menschenrechtsschutz durch die Privatwirtschaft; effektiver Schutz sowie Zugang zu Rechtsmitteln und Wiedergutmachung für die Opfer; institutionelle Anpassung des Menschenrechtsregimes an komplexe Bedingungen der Globalisierung	„Kleinster gemeinsamer Nenner“ des Menschenrechtsschutzes; Vermeidung rechtlich bindender Mindeststandards; zunehmende Kluft zwischen Normanspruch und Wirklichkeit; Aufweichung der staatlichen Pflichten zugunsten eines marktorientierten Verantwortungsbegriffs

Quelle: Hamm et al. 2010: 218, leicht verändert.

Literatur

Barrientos, Stephanie / Smith, Sally (2007): Do Workers Benefit from Ethical Trade? Assessing codes of labour practice in global production systems, in: *Third World Quarterly*, Vol. 28, No. 4, S. 713–729.

Bauer, Monika (1994): Vorbehalte zu Menschenrechtsverträgen. Inaugural-Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde einer Hohen Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität zu München, Diss 94/2112.

Bernstein, Steven / Cashore, Benjamin (2007): Can non-state global governance be legitimate? An analytical framework, in: *Regulation & Governance*, Vol. 1, Nr. 4, S. 347–371.

Corporate Social Responsibility Initiative / Oxfam America (2008): Access to remedies for corporate human rights impacts: Improving non-judicial mechanisms. URL: <http://198.170.85.29/Non-judicial-mechanisms-consultation-report-2008.doc> (20.04.2010).

Cutler, A. Claire (2009): Constituting Capitalism: Corporations, Law, and Private Transnational Governance, in: *St. Antony's International Review*, Vol. 5, Nr. 1, S. 99–115.

ETO Consortium (2013): Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights, Heidelberg: ETO Consortium/FIAN International.

Gaedtke, Jens-Christian (2004): Der US-amerikanische Alien Tort Claims Act und der Fall Doe v. Unocal: Auf dem Weg zu einer Haftung transnationaler Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen?, in: *Archiv des Völkerrechts* Vol. 42, S. 241–260.

Germanwatch / Misereor (2014): Globales Wirtschaften und Menschenrechte: Deutschland auf dem Prüfstand, Aachen/ Berlin: Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e. V./Germanwatch e. V.

Gillard, Michael / Gomez, Ignacio / Jones, Melissa (1998): BP Hands „Tarred in Pipeline Dirty War“, in: *The Guardian*, 17. Oktober 1998. URL: www.guardian.co.uk/world/1998/oct/17/1.

Hamm, Brigitte / Scheper, Christian / Weber, Antje (2010): Privatwirtschaft und Menschenrechte – Wachsende Verantwortung, in: Debiel, Tobias/Messner, Dirk/Nuscheler, Franz/Roth, Michèle/Ulbert, Cornelia (Hrsg.): *Globale*

Trends 2010, Frankfurt am Main: Fischer, S. 201–221.

Hamm, Brigitte / Scheper, Christian (2011): Human Rights Impact Assessments zur Umsetzung der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen. Konzeptionelle Herausforderungen und praktische Ansätze. INEF-Forschungsreihe „Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung“, Nr. 10/2011, Duisburg: Universität Duisburg-Essen.

Haufler, Virginia (2006): Global Governance and the Private Sector, in: May, Christopher (Hrsg.): Global Corporate Power, London: Lynne Rienner Publishers, S. 85–103.

Jacob, Marc (2010): International Investment Agreements and Human Rights, INEF-Forschungsreihe „Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung“, Nr. 3/2010, Duisburg: Universität Duisburg-Essen.

Lipschutz, Ronnie D. (2005): Globalization, Governmentality and Global Politics. Regulation for the rest of us?, London/New York: Routledge.

Lüthje, Boy / Schumm, Wilhelm / Sproll, Martina (2002): Contract Manufacturing: Transnationale Produktion und Industriearbeit in der IT-Branche, Frankfurt am Main: Campus.

Martens, Jens / Strohscheidt, Elisabeth (2008): Problematic Pragmatism: The Ruggie Report 2008: Background, Analysis and Perspectives, Misereor & Global Policy Forum, URL: www.wdev.eu/downloads/martensstrohscheidt.pdf (26.04.2010).

Nowrot, Karsten (2003): Die UN-Norms on the Responsibility of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights – Gelungener Beitrag zur transnationalen Rechtsverwirklichung oder das Ende des Global Compact?, in: Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht, Heft 21, URL: www.telc.uni-halle.de/Heft21.pdf (26.04.2010).

Ruggie, John G. (1997): Globalization and the Embedded Liberalism Compromise: The End of an Era?, MPIfG Working Paper 1997/1, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

Ruggie, John G. (2003): Taking Embedded Liberalism Global: the Corporate Connection, in: Held, David/Koenig-Archibugi, Mathias (Hrsg.): Taming Globalization. Frontiers of Governance, Cambridge: Polity Press, S. 93–129.

Scheper, Christian / Feldt, Heidi (2010): Außenwirtschaftsförderung und Menschenrechte. Eine Bestandsaufnahme deutscher Investitions- und Exportkreditdeckungen aus menschenrechtlicher Perspektive, INEF-Forschungsreihe Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung 04/2010, Duisburg: Universität Duisburg-Essen.

Strohscheidt, Elisabeth (2005): UN-Normen zur Unternehmensverantwortung, in: Zeitschrift Vereinte Nationen (ZVN) 4/2005, S. 138–144.

United Nations (2008): Promotion of all Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, including the right to development. Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie (A/HRC/8/5), New York: United Nations.

United Nations (2009): Business and human rights: Towards operationalizing the “protect, respect and remedy” framework, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises (A/HRC/11/13), New York: United Nations.

United Nations (2010): Business and human rights: Further steps toward the operationalization of the “protect, respect and remedy” framework, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises (A/HRC/14/27), New York: United Nations.

United Nations (2011): Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie: Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework, (A/HRC/17/31), New York: United Nations.

Utting, Peter (2008): The Struggle for Corporate Accountability, in: Development and Change, Vol. 39, Nr. 6, S. 959–975.

Verdross, Alfred / Simma, Bruno (1984): Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis, 3. Aufl., Berlin: Duncker & Humblot.

Vogel, David (2005): The Market for Virtue: the potential and limits of corporate social responsibility, Washington, D.C.: Brookings.

Vogel, David (2006): The Private Regulation of Global Corporate Conduct, in: Working Paper Series, Nr. 34, Berkley. URL: <http://escholarship.org/uc/item/8q66g3hf> (24.04.2010).

Von Bernstorff, Jochen (2010): Die völkerrechtliche Verantwortung für menschenrechtswidriges Handeln transnationaler Unternehmen. Unternehmensbezogene menschenrechtliche Schutzpflichten in der völkerrechtlichen Spruchpraxis, INEF-Forschungsreihe Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung 05/2010, Duisburg: Universität Duisburg-Essen.

Weber, Antje (2009): Die rechtliche und politische Dimension von extraterritorialen Staatenpflichten bei Menschenrechtsverstößen durch transnationale Konzerne – Ein Literaturbericht, INEF-Forschungsreihe Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung, Nr. 2/2009, Duisburg: Universität Duisburg-Essen.

Wolf, Klaus Dieter (2006): Private actors and the legitimacy of governance beyond the state: conceptual outlines and empirical explorations, in: Benz, Arthur/Papadopoulos, Yannis (Hrsg.): Governance and Democracy. Comparing national, European and international experiences, Oxon/New York: Routledge, S. 200–227.