Menschenrechte und Privatwirtschaft in den UN

Ein verbindliches Regelwerk ist nicht auf der Agenda

Brigitte Hamm

Die Vereinten Nationen stellen auf der internationalen Ebene das wichtigste Forum für die Diskussion der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen dar. In diesem Diskurs treffen zwei gegensätzliche Positionen aufeinander: freiwillige Vereinbarungen versus verbindliche Regulierung. Innerhalb der Vereinten Nationen stehen hierfür der Globale Pakt und die so genannten UN-Normen. Auch angesichts des Einflusses der Privatwirtschaft auf den Diskurs hat ein verbindliches Regelwerk gegenwärtig keine Chance. Dies spiegeln auch die Vorschläge des UN-Sonderbeauftragten John Ruggie wider. Dieser schlägt eine Trias von Schutz, Achtung und Wiedergutmachtung vor. Die eigentlich notwendige Konkretisierung der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen und deren verbindliche Regulierung stehen jedoch weiterhin aus.

Als am 10. Dezember vor 60 Jahren die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte verabschiedete, stand für die Staatengemeinschaft im Vordergrund, nie wieder schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen, wie sie während des Zweiten Weltkriegs vor allem durch das nationalsozialistische Regime begangen wurden, zuzulassen. Neben der Verantwortung der Staaten wurde in dieser Erklärung auch die internationale Verantwortung für die Menschenrechte betont. Würde die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte heute verabschiedet, würden vermutlich weitere Aspekte der menschenrechtlichen Verantwortung mit in dieses Dokument aufgenommen werden. Unter den Bedingungen der wirtschaftlichen Globalisierung und angesichts der gewachsenen wirtschaftlichen Macht und der umfassenden politischen Einflussmöglichkeiten der Privatwirtschaft, insbesondere transnationaler Unternehmen (TNUs), wird zunehmend auch eine Verantwortung der Privatwirtschaft für die Menschenrechte eingefordert.

Dieser Beitrag will nachvollziehen, wie innerhalb der Vereinten Nationen die beiden, zunächst eher getrennten, Themen Menschenrechte und Privatwirtschaft, zunehmend zusammengeführt werden. Hintergrund dieser Entwicklung sind die wirtschaftlichen Globalisierungsprozesse und die sich verändernden staatlichen Steuerungsmöglichkeiten auf nationaler wie internationaler Ebene. In den Vereinten Nationen stehen sich zwei gegensätzliche Positionen gegenüber. Die eine Position setzt auf freiwillige Selbststeuerung der Wirtschaft, wie sie durch den Globalen Pakt (Global Compact) der UN propagiert wird. Die andere Position fordert verbindliche internationale Regulierung. Ausdruck dieser Position sind die ›Normen der Vereinten Nationen für die Verantwortlichkeiten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte‹ (kurz: UN-Normen). Gegenwärtige Debatten, angeregt vor allem durch die Berichte des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für die Frage der Menschenrechte und transnationaler Unternehmen sowie anderer Wirtschaftsunternehmen John G. Ruggie, deuten an, dass sich diese Positionen in der Diskussion noch immer unvereinbar gegenüber stehen.

Dr. sc. pol. Brigitte Hamm, geb. 1946, ist seit 1998 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) in Duisburg mit dem Forschungsschwerpunkt Menschenrechte als normative Grundlage in einer globalisierten Welt.

Vertragliche Schutzpflicht der Staaten

In internationalen Menschenrechtsübereinkommen zählt der Schutz vor Menschenrechtsverletzungen durch Dritte zu den Pflichten des Staates. Dabei sind mit Dritten nichtstaatliche Akteure gemeint, also auch Unternehmen. Während in den frühen Menschenrechtsübereinkommen, wie dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) und dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt), die Privatwirtschaft im Zusammenhang mit den staatlichen Schutzpflichten nicht explizit genannt wird, ändert sich dies in späteren Übereinkommen. So werden Unternehmen in der im Jahr 1979 verabschiedeten Frauenrechtskonvention (CEDAW), der im Jahr 1989 verabschiedeten Kinderrechtskonvention (CRC) und dem im Jahr 2006 verabschiedeten Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD) explizit genannt. Doch auch hier steht die Schutzpflicht der Staaten im Vordergrund.

Diskurs über Menschenrechte und Privatwirtschaft

Seit den siebziger Jahren entwickelte sich innerhalb der UN ein eigenständiger Diskurs über die wachsende Bedeutung vor allem von TNUs in der Weltwirtschaft und deren Einfluss auf Entwicklungsprozesse. Auf Initiative Chiles wurde im Jahr 1972 ein Beratungsprozess in Gang gesetzt, der zwei Jahre später zur Schaffung einer zwischenstaatlichen Kommission, der Kommission für transnationale Unternehmen, führte. Angegliedert an diese Kommission, wurde ebenfalls 1974 das Zentrum der Vereinten Nationen für transnationale Unternehmen (UNCTC) errichtet, das vor allem Forschung und Informationsaufbereitung betreiben sollte. Das UNCTC widmete sich

Nennung der Privatwirtschaft in internationalen Menschenrechtsübereinkommen

- **CEDAW:** »Die Vertragsstaaten verurteilen jede Form von Diskriminierung der Frau (...) und verpflichten sich zu diesem Zweck, alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau durch Personen, Organisationen oder Unternehmen zu ergreifen.« (Art. 2 e)
- **CRC:** »Die Vertragsstaaten erkennen das Recht des Kindes an, vor wirtschaftlicher Ausbeutung geschützt (...) zu werden (...).« (Art. 32 (1))
- **CRPD**: »Die Vertragsstaaten verpflichten sich, die volle Verwirklichung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderungen ohne jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung zu gewährleisten und zu fördern. Zu diesem Zweck verpflichten sich die Vertragsstaaten, (...) e) alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung aufgrund von Behinderung durch (...) private Unternehmen zu ergreifen.« (Art. 4)

vor allem zwei Themen, nämlich der Auseinandersetzung mit korrupten Praktiken von Konzernen und der Ausarbeitung eines Verhaltenskodexes für TNUs.[1] Die Arbeit von UNCTC geriet rasch in die Kritik vor allem der amerikanischen Regierung und großer Unternehmensverbände, beispielsweise der Internationalen Handelskammer. Die konservative amerikanische ›Heritage Foundation‹ kritisierte im Jahr 1984, dass »[…]der Krieg gegen wirtschaftliche Freiheit, das freie Unternehmertum und gegen multinationale Unternehmen die UN-Struktur […]«[2] durchdringe. Im Jahr 1992 schließlich löste der damalige Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali das UNCTC auf. Die Verantwortung der Kommission ging an die Kommission für Investitionen, Technologie und damit zusammenhängende Finanzfragen der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD) über. Boutros-Ghali machte mit seiner Entscheidung den Weg frei für einen stärkeren Einfluss der Privatwirtschaft auf der internationalen Ebene, was sich bereits im selben Jahr auf dem Weltgipfel für Umwelt und Entwicklung in Rio zeigte. So wurde in der Agenda 21, dem zentralen Abschlussdokument dieser Konferenz, bedingt durch den Einfluss der Privatwirtschaft, das freiwillige Engagement für Umweltstandards und Entwicklung betont.

Hinter dem Trend zum eigenständigen Auftreten von Unternehmen auf internationalen Foren stehen neue Handlungsoptionen für die Privatwirtschaft, denn die Globalisierung steigert nicht nur die Wirtschaftsmacht großer Konzerne, sondern auch ihre politischen Einflussmöglichkeiten. Das Ausspielen dieser Macht, indem die Wirtschaft auf Liberalisierung und Deregulierung drängte, aber auch große Unternehmensskandale, verstärkten die öffentliche Kritik, und Großkonzerne gerieten zunehmend unter Legitimationsdruck.[3]

Der öffentliche Druck verstärkte die Diskussion über die soziale Verantwortung von Unternehmen. Insbesondere Globalisierungskritiker forderten auf der internationalen Ebene eine verbindliche Regulierung von Konzernen zur Steuerung der globalen Wirtschaft. Zum Teil als Reaktion auf solche Ansichten führte die Privatwirtschaft unter dem Schlagwort ›Corporate Social Responsibility‹ (CSR) ihre Auffassung über die soziale Verantwortung von Unternehmen auf freiwilliger Basis in die Debatte ein.[4] CSR ist eine umstrittene[5] und amorphe Idee[6]. Die Europäische Kommission beschreibt CSR als »ein Konzept, das den Unternehmen als Grundlage dient, auf freiwilliger Basis soziale Belange und Umweltbelange in ihre Tätigkeit und in die Wechselbeziehung mit den Stakeholdern zu integrieren.«[7] Diese Standarddefinition beinhaltet zunächst noch keine Menschenrechte. Diese finden erst im Laufe der Debatte über CSR Eingang in die Definition.

Der öffentliche Druck ist jedoch nur ein Erklärungsfaktor, der Unternehmen veranlasst, ihre soziale Verantwortung zu beteuern. Hinzu kommt eine Neuausrichtung der Kostenkalkulationen großer Konzerne aufgrund veränderter Bedingungen durch den Prozess der wirtschaftlichen Globalisierung.[8] Neben einer eher kurzfristigen Gewinnorientierung fließen darin zunehmend langfristige Faktoren ein. Hierzu zählt zum einen der gute Ruf, der die Motivation des Personals erhöhen und den Anforderungen sozial verantwortlicher Investoren Rechnung tragen soll.

1 Vgl. Zur Geschichte von UNCTC: http://benchpost.com/unctc/history76-79.htm

2 Zitiert in: James A. Paul, Der Weg zum Global Compact. Zur Annäherung von UNO und multinationalen Unternehmen, in: Tanja Brühl/ Tobias Debiel/ Brigitte Hamm/ Hartwig Hummel/ Jens Martens (Hrsg.), Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess, Bonn 2001, S.104–129, hier S. 105.

3 Beispiele für solche Skandale sind der katastrophale Chemieunfall 1984 im indischen Bhopal, der Tausenden von Menschen das Leben kostete, unmenschliche Arbeitsbedingungen in ›Sweatshops‹, die für den Sportartikelhersteller Nike produzierten, oder auch die Verwicklung von Shell in die Hinrichtung von Ken Saro-Wiwa im Jahr 1995 in Nigeria.

4 Vgl. Paul, Der Weg zum Global Compact, in: Tanja Brühl et al. (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 2), S.106.

5 Vgl. Ann Zammit, Development at Risk: Rethinking UN-Business Partnerships, Genf 2003, S. 1.

6 Vgl. Lothar Rieth, Corporate Social Responsibility in Global Economic Governance: A Comparison of the OECD Guidelines and the UN Global Compact, in: Stefan A. Schirm (Hrsg.), New Rules for Global Markets – Public and Private Governance in the World Economy, Houndsmills/ New York 2004, S. 177–192, hier S. 179.

7 Grünbuch: Europäische Rahmenbedingungen für die soziale Verantwortung der Unternehmen, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel, EU-Dok. KOM(2001) 366 endgültig v. 18.7.2001, S. 7, Abs. 2.20, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2001/com2001_0366de01.pdf

8 Virgina Haufler, Globalization and Industry Self-Regulation, in: Miles Kahler/David A. Lake (Eds.), Governance in a Global Economy. Political Authority in Transition, Princeton 2003, S. 226–252.

Zum anderen besteht aber auch das Interesse an einem funktionierenden gesellschaftlichen Umfeld und kalkulierbaren Absatzchancen, abgedeckt durch unterschiedliche Verfahren der Risikobewertung.

Während jedoch Sozial- und Umweltstandards gewissermaßen zum täglichen Geschäft von Unternehmen gehören, bringt die Forderung nach der Achtung der Menschenrechte auch eine über den unmittelbaren Geschäftsbereich hinausgehende gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen zum Ausdruck. Zudem können Menschenrechte als internationales Normensystem mit universalem Geltungsanspruch eine besondere Quelle der Legitimation privatwirtschaftlichen Handelns darstellen.

Der Globale Pakt und die UN-Normen

Seit Beginn der neunziger Jahre trieben zivilgesellschaftliche Menschenrechtsorganisationen die öffentliche Debatte über die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen voran und konnten so politischen Druck entfalten, der dieses Thema auf die internationale Agenda brachte.[9] Auch innerhalb der UN gelangte die Frage nach der Beziehung zwischen den Menschenrechten und den Aktivitäten von TNUs auf die Tagesordnung[10] und der Generalsekretär legte zwischen 1995 and 1998 drei Hintergrundpapiere zu diesem Thema vor.

Der Globale Pakt

Eine wichtige Initiative der UN in diesem Kontext stellt der Globale Pakt dar. Sein Zustandekommen geht wesentlich auf privatwirtschaftliche Akteure zurück. Er ist konzipiert als Pakt zwischen den Vereinten Nationen und der Privatwirtschaft. Sein offizielles Ziel ist, das gesellschaftliche Engagement von Unternehmen zu fördern, wodurch diese zu einer nachhaltigeren und gerechteren Weltwirtschaft beitragen sollen.[11] Der Pakt fußt auf internationalen Dokumenten und Verträgen zu Sozial-, Umwelt- und Menschenrechtsstandards sowie zur Korruptionsbekämpfung, die häufig als Völkerrecht anerkannt und in der internationalen Gemeinschaft unumstritten sind. Dies verleiht dem Globalen Pakt sein inhaltliches Gewicht. Er besteht aus zehn Grundsätzen, von denen vor allem die ersten beiden die Verantwortung für die Menschenrechte ansprechen.

Der Globale Pakt ist kein Verhaltenskodex, sondern ein freiwilliges Lern- und Diskussionsforum. Als Lernforum dient er dem Austausch von Erfahrungen, die sich im Idealfall als beste Verfahrensweisen verallgemeinern lassen. Sachgespräche (policy dialogues) dienen der Beratung über problematische Situationen, denen sich Unternehmen in bestimmten Branchen und Regionen gegenüber sehen (etwa Unternehmen in Konfliktgebieten). Nationale Netzwerke sollen den Pakt auf der lokalen und nationalen Ebene stärken. Solche Netzwerke bestehen in allen Regionen der Welt.

Menschenrechte im Globalen Pakt

Grundsatz 1:
Unterstützung und Respektierung der internationalen Menschenrechte im eigenen Einflussbereich.

Grundsatz 2:
Sicherstellung, dass sich das eigene Unternehmen nicht an Menschenrechtsverletzungen beteiligt.

Quelle: Global Compact, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bonn, September 2004, http://www.unglobalcompact.org/Languages/german/de-factsheet-global-compact.pdf

Die UN-Normen

Im Unterschied zur auf Freiwilligkeit beruhenden Initiative des Globalen Paktes, zielen die UN-Normen auf eine verbindliche Regulierung großer Unternehmen auf internationaler Ebene ab. Ähnlich wie der Globale Pakt beruhen auch die UN-Normen auf internationalen Dokumenten und geltendem Völkerrecht. Im Unterschied zu ersterem werden jedoch verbindliche Verantwortlichkeiten für Unternehmen formuliert bis hin zu Entschädigungen für Menschenrechtsverletzungen, für die Unternehmen verantwortlich sind.

Bereits im Jahr 1998 hatte die damalige Unterkommission der UN-Menschenrechtskommission eine aus fünf Experten bestehende Arbeitsgruppe (Sessional Working Group on the Working Methods and Activities of Transnational Corporations) eingerichtet, die die UN-Normen ausarbeitete.[12] Dieser Prozess dauerte über vier Jahre (2000–2003) und war begleitet von Konsultationen, in die alle relevanten Ak-

9 So hatte die britische Sektion von Amnesty International bereits 1991 eine eigene Arbeitsgruppe (Business Group) zu diesem Thema eingerichtet, die über die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen arbeiten und Unternehmen auch bei der Ausarbeitung menschenrechtlicher Richtlinien unterstützen sollte.

10 Vgl. Karsten Nowrot, 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, September 2003, S. 7, http://www.telc.uni-halle.de/Heft21.pdf

11 Global Compact Büro (Hrsg.), Gesellschaftliches Engagement von Unternehmen in der Weltwirtschaft, New York 2005.

12 Normen für die Verantwortlichkeiten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2 v. 13.8.2003, Deutscher Text und Kommentar in: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Blaue Reihe Nr. 88, Berlin 2004 oder http://www.un.org/Depts/german/wiso/e-cn.4-sub.2-2003.pdf; ausführlich dazu: Elisabeth Strohscheidt, UN-Normen zur Unternehmensverantwortung. Schreckgespenst für die Wirtschaft oder notwendiges Instrument zur politischen Steuerung wirtschaftlicher Globalisierung?, Vereinte Nationen, 4/2005, S. 138–144.

Die wichtigsten UN-Normen

Norm 1:	Allgemeine Verpflichtung
Norm 2:	Recht auf Chancengleichheit und nicht diskriminierende Behandlung
Normen 3–4:	Recht auf Sicherheit der Person
Normen 5–9:	Rechte der Arbeitnehmer
Normen 10–12:	Achtung der nationalen Souveränität und der Menschenrechte
Norm 13:	Verpflichtung in Bezug auf Verbraucherschutz
Norm 14:	Verpflichtung in Bezug auf den Umweltschutz

Quelle: UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2 v. 13.8.2003.

teure unter anderem durch vier öffentliche Anhörungen einbezogen waren.[13]

Norm 1 der UN-Normen rückt die Hauptverantwortung der Staaten für die Achtung, den Schutz und die Gewährleistung der Menschenrechte in den Vordergrund. Darüber hinausgehend postuliert Norm 1 aber auch eine direkte Verantwortung von Unternehmen innerhalb ihres jeweiligen Tätigkeits- und Einflussbereichs.[14] Insgesamt gehen die UN-Normen von einem breiten Menschenrechtsverständnis aus und berücksichtigt politische sowie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte gleichermaßen.

Insgesamt gehen die UN-Normen von einem breiten Menschenrechtsverständnis aus und berücksichtigen politische sowie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte gleichermaßen.

Die UN-Normen lösten im Jahr 2004 in der damaligen Menschenrechtskommission eine heftige Debatte darüber aus, in welcher Weise eine menschenrechtliche Verantwortung der Privatwirtschaft in der globalen Wirtschaft durchzusetzen sei, ob auf freiwilliger Basis oder – wie dies die Normen nahe legen – in Form verbindlicher Regeln. Während vor allem Wirtschaftsverbände und viele Unternehmen, aber auch Regierungen unter anderem deshalb harsche Kritik an den UN-Normen übten, fanden diese bei zivilgesellschaftlichen Akteuren breite Zustimmung. Die Vorlage der UN-Normen mündete in einen umfassenden 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. Offene Fragen waren die Reichweite menschenrechtlicher Verantwortung von Unternehmen, das heißt die Einflusssphäre, und die Mittäterschaft von Unternehmen bei Menschenrechtsverletzungen. Als Kompromiss und um zwischen diesen beiden gegensätzlichen Positionen zu vermitteln, empfahl die Menschenrechtskommission die Ernennung eines Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für die Frage der Menschenrechte und transnationaler Unternehmen sowie anderer Wirtschaftsunternehmen.

Die Vorschläge des Sonderbeauftragten

Im Juli 2005 wurde der Harvard-Professor und ehemalige Sonderberater für den Globalen Pakt John G. Ruggie durch UN-Generalsekretär Kofi Annan in dieses Amt berufen. Ruggies Mandat zielt darauf ab, vor dem Hintergrund der ablehnenden Haltung zu den UN-Normen für die UN eine einheitliche Position im Hinblick auf die menschenrechtliche Verantwortung der Privatwirtschaft zu entwickeln. Ein Thema hierbei war, wie sich diese Verantwortung vor dem Hintergrund der Analyse bestehender Instrumente, Initiativen und Beispiele bester Verfahrensweisen durchsetzen lässt. Ein besonderes Augenmerk sollte auf die Rolle der Staaten gelegt werden.

Der Sonderbeauftragte legte bislang drei Berichte vor. Doch bereits am 25. September 2006 brachte er in seiner Stellungnahme vor dem UN-Menschenrechtsrat (dem Nachfolger der Menschenrechtskommission) seine Grundhaltung zum Ausdruck: »Meine Grundüberzeugung ist, dass Opfer am allerwenigsten weitere unverbindliche Erklärungen brauchen; was sie brauchen, ist effektives Handeln.«[15] Diese pragmatische Haltung begründet er vor allem damit, dass für die Opfer schnelle Verbesserungen herbeigeführt und die Regelungslücken (governance gaps), die als Folge der wirtschaftlichen Globalisierung entstanden sind, geschlossen werden müssten. Für seine Abneigung gegenüber einer verbindlichen Regulierung führt Ruggie unter Zuhilfenahme des Völkerrechts zwei Gründe an: So prognostiziert er zum einen langwierige Verhandlungsprozesse für einen solchen Vertrag auf Kosten erforderlicher kurzfristiger Maßnahmen in der Praxis. Zweitens befürchtet er, dass ein Vertrag inhaltlich nur den kleinsten gemeinsamen Nenner widerspiegeln und Forderungen der Zivilgesellschaft oder auch institutioneller Investoren nach möglichst hohen Standards zuwider laufen könne.

Erster Bericht 2006

In seinem ersten Zwischenbericht aus dem Jahr 2006[16] distanziert sich Ruggie ausdrücklich von den UN-Normen, weil durch sie die menschenrechtlichen Staatenpflichten schematisch auf Unternehmen übertragen werde.

Zweiter Bericht 2007

Der zweite Zwischenbericht vom Februar 2007[17] enthält eine Bestandsaufnahme vorhandener Standards für die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen. Diese sind niedergelegt in internationalen Verträgen der UN und der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), in Instrumenten des ›soft law‹ wie den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen, aber auch in freiwilligen Initiativen der Privatwirtschaft, beispielsweise in Verhaltenskodizes auf Betriebs- oder Sektorebene. Mit der Einbeziehung justiziabler Verfahren – auf internationaler Ebene der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) und auf nationaler Ebene etwa der amerikanische ›Alien Tort Claims Act‹ – greift Ruggie neben internationalen Verträgen weitere Formen der verbindlichen Regulierung und Durchsetzung auf. Er hebt den Ausbau nationaler Gerichtsbarkeit zur Verfolgung von Menschen-

rechtsverstößen durch die Privatwirtschaft hervor. Dies würde die Risiken für Unternehmen und zugleich die Möglichkeiten zur Entschädigung der Opfer erhöhen. Die Betonung bereits existierender Rechtsmittel stellt ein Kernelement in Ruggies Gesamtkonzept dar, wie auch aus dem Abschlussbericht hervorgeht.

Dritter Bericht 2008

In seinem dritten Bericht erläutert der Sonderbeauftragte erneut seine ablehnende Haltung gegenüber einer verbindlichen Regulierung von Unternehmen in der globalen Wirtschaft. Erneut unterscheidet er zwischen staatlichen Pflichten und privatwirtschaftlicher Verantwortung für die Menschenrechte. Er schlägt dem Menschenrechtsrat einen politischen Handlungsrahmen vor, den er – sich orientierend an den drei Staatenpflichten Achtung, Schutz, Gewährleistung – als eine Trias von Schutz (protect), Achtung (respect) und Wiedergutmachung (remedy) erfasst.[18]

Schutzpflicht

Dabei steht für Ruggie die Pflicht der Staaten, seine Bürger vor Menschenrechtsverletzungen durch die Privatwirtschaft zu schützen, im Vordergrund (protect). Er benennt fünf vorrangige Aufgaben, durch die die staatliche Schutzpflicht präzisiert werden kann:

1. Durchsetzung einer verbindlichen Nachhaltigkeits-Berichterstattung, die auch Bezug nimmt auf die Einhaltung von Menschenrechts- und Sozialstandards;
2. Aufnahme menschenrechtlicher Verpflichtungen in Investitionsabkommen;
3. Verknüpfung von Exportkrediten mit Menschenrechten;
4. Revision der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, wobei Menschenrechte ein stärkeres Gewicht erhalten sollen; und
5. Einsatz von Sanktionen des UN-Sicherheitsrats, wenn Unternehmen für die Verschärfung der Konflikte unmittelbar verantwortlich sind.

Achtung der Menschenrechte

Aus Sicht des Sonderbeauftragten steht für Unternehmen die Verpflichtung, Menschenrechte zu achten (respect) im Vordergrund, wobei sich dies auf alle Menschenrechte bezieht. Diese unternehmerische Verantwortung findet ihre Grenze in der Reichweite der Aktivitäten eines Unternehmens. Ruggie hält den Begriff der Einflusssphäre, wie er im Kontext der UN-Normen und des Globalen Paktes diskutiert wird, für nicht angemessen, um die grenzüberschreitenden Aktivitäten großer Konzerne zu erfassen. Stattdessen spricht er vom Netzwerk der Aktivitäten (web of activities) von Unternehmen. Zur Operationalisierung der Unternehmensverantwortung greift Ruggie auf das Konzept der Sorgfaltspflicht (due diligence) zurück. Neben der Befolgung von Gesetzen geht es Ruggie hierbei darum, dass Unternehmen menschenrechtliche Auswirkungen all ihrer Aktivitäten konsequent analysieren und offen legen und Menschenrechtsverletzungen damit bewusst vermeiden.[19]

Wiedergutmachung

Die Dimension Wiedergutmachung oder auch Zugang zu Rechtsmitteln und Entschädigung (remedy) hebt auf vorhandene verbindliche Regelwerke ab. Hier sieht Ruggie eine Tendenz zur Stärkung der Stellung der Opfer, die weiter ausgebaut werden sollte. Dies scheint für ihn der Hauptansatzpunkt für verbindliche Regelwerke für Konzerne zu sein.

Die Betonung bereits existierender Rechtsmittel stellt ein Kernelement im Gesamtkonzept des Sonderbeauftragten dar.

Als Schlussfolgerung aus seinem dritten Bericht sieht Ruggie[20] **vier Optionen**, um bestehende Regelungslücken zu schließen:

1. ein internationales Gericht, das Unternehmen belangen könnte;
2. die Gastländer müssen die Menschenrechte gegenüber den internationalen Unternehmen in ihrem Land durchsetzen;
3. die Heimatländer müssen die Menschenrechte gegenüber ihren eigenen Unternehmen im Ausland durchsetzen, mittels extraterritorialer Staatenpflichten oder eines Vertrags;
4. ein neues Vertragsorgan, dem gegenüber Unternehmen verpflichtet wären, über ihre Einhaltung der Menschenrechte zu berichten.

13 Vgl. Katy Cooper/Alyson Warhurst, The ›UN Human Rights Norms for Business‹, Maplecroft and Amnesty International, London 2004, S. 19, http://www.amnesty.org.uk/uploads/documents/doc_15550.pdf

14 Strohscheidt, a.a.O. (Anm. 12), S. 140.

15 Opening Statement to the United Nations Human Rights Council by the Special Representative of the Secretary-General for Business and Human Rights, Professor John G. Ruggie, Genf, 25.9.2006, S. 2, eigene Übersetzung, http://www.reports-and-materials.org/Ruggie-statement-to-UN-Human-Rights-Council-25-Sep-2006.pdf

16 Interim Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Tansnational Corporations and Other Business Enterprises, UN Doc. E/CN.4/2006/97 v. 22.2.2006, http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=E/CN.4/2006/97

17 Business and Human Rights: Mapping International Standards of Responsibility and Accountability for Corporate Acts, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises, UN Doc. A/HRC/4/35 v. 19.2.2007, http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/4session/A-HRC-4-35.doc

18 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, UN Doc. A/HRC/8/5 v. 7.4.2008, http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/8session/reports.htm

19 Ebd., S.9.

20 John Ruggie, Business and Human Rights – Treaty Road Not Travelled, Ethical Corporation, Mai 2008, http://www.ethicalcorp.com/content.asp?contentid=5887

Angesichts der großen Zahl von 77 000 transnationalen Unternehmen mit rund 800 000 Tochtergesellschaften und Millionen von Zulieferern hält Ruggie diese vierte Option für illusionär. Ein vorrangiges Handlungsfeld ist für ihn stattdessen die Stärkung der staatlichen Schutzpflicht durch den Ausbau des bestehenden Menschenrechtsregimes und nationaler Menschenrechtsinstitutionen, wie dies die Optionen zwei und drei beinhalten. Darüber hinausgehend sollen rechtliche Instrumente und Beschwerdemöglichkeiten gestärkt werden (erste Option). Ruggie erwähnt hier auch die Nationalen Kontaktstellen der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, die stärker als bisher als unabhängige Anlaufstellen für Beschwerden Betroffener fungieren sollen.

Ein vorrangiges Handlungsfeld ist für den Sonderbeauftragten stattdessen die Stärkung der staatlichen Schutzpflicht durch den Ausbau des bestehenden Menschenrechtsregimes.

Kritik

Einige zivilgesellschaftliche Akteure kritisieren vor allem Ruggies Ablehnung verbindlicher Regulierung und halten die hierfür angeführten Gründe für fadenscheinig.[21] Aus ihrer Sicht eröffnet die Verhandlung eines verbindlichen Regelwerks die Chance eines Diskussionsforums auf internationaler Ebene, wodurch die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen breit erörtert werden könnte. Auch zeigten empirische Beispiele, dass solche Verhandlungen Standards erhöhen können. Kritisiert wird ferner, dass die Vorschläge für die Stärkung der menschenrechtlichen Schutzpflicht der Staaten zu unpräzise und unvollständig bleiben. Konkrete Vorschläge zur Stärkung der Opferperspektive auf der internationalen Ebene, wie die Errichtung des Amtes einer global zuständigen Ombudsperson, würden vom Sonderbeauftragten nicht aufgegriffen.

Ausblick

Ruggie schlägt vor, den Begriff der Einflusssphäre von Unternehmen, wie er vor allem im Kontext der Diskussionen um den Globalen Pakt und die UN-Normen diskutiert wird, aufzugeben. Stattdessen bevorzugt er die Vorstellung von einem Netz von Aktivitäten globaler Unternehmen. Sein Vorschlag spiegelt die Komplexität der Aktivitäten globaler Unternehmen sicherlich angemessen wider, seine Operationalisierung dürfte sich aber als noch schwieriger erweisen als das Konzept der Einflusssphäre. Und so greift der Sonderbeauftragte, wenn er das Ausmaß einer auf die Menschenrechte bezogenen Sorgfaltspflicht genauer bestimmen will, doch wieder auf Dimensionen der Einflusssphäre zurück. Denn er betont den Kontext, in dem ein Unternehmen aktiv ist, die Geschäftsaktivitäten selbst und die daraus resultierenden Beziehungen. Die Frage nach der Einflusssphäre von Unternehmen, aber auch die Auseinandersetzung mit dem Konzept der Sorgfaltspflicht bedarf somit weiterer Präzisierung.

Der Sonderbeauftragte will vorhandene Regelungslücken, die durch den Prozess der wirtschaftlichen Globalisierung entstehen, weder durch Maßnahmen globaler Ordnungspolitik, die unterschiedliche Ebenen und Akteure einbeziehen würde, noch durch ein neues internationales Regelwerk füllen. Stattdessen steht für ihn die Stärkung der Schutzpflicht der Staaten im Vordergrund. Ein solches Ansinnen stellt sicherlich eine Kernaufgabe innerhalb des bestehenden Menschenrechtsregimes dar. Ruggie benennt wichtige staatliche Maßnahmen, die zur Stärkung der menschenrechtlichen Verantwortung beitragen können, beispielsweise durch die Verknüpfung der Menschenrechte mit Exportkrediten. Allerdings müsste eine solche, von zivilgesellschaftlicher Seite seit Langem bestehende Forderung, weiter konkretisiert werden. Die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen kann sicherlich auch durch den besseren Zugang zu Rechtsmitteln bis hin zu Entschädigung gestärkt werden. Würden entsprechende rechtliche Verfahren konsequenter eingesetzt, wofür Ruggie eine Tendenz sieht, dann würde dies die verbindliche Regulierung durch Gesetze auf der nationalen Ebene festigen.

Die Vorschläge des Sonderbeauftragten stellen wichtige Maßnahmen dar, um die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen konkret und schnell zu stärken. Es bleibt jedoch offen, ob diese eher im Rahmen des Bestehenden gemachten Vorschläge ausreichen, um die Verantwortung von Unternehmen in der globalen Wirtschaft auch längerfristig zu verankern und durchzusetzen. Zur weiteren Konkretisierung seines Rahmenkonzepts von Schutz, Achtung und Wiedergutmachung wurde Ruggies Mandat bis 2011 verlängert. Zur Unterstützung für seine Aufgabe berief er am 22. September 2008 eine 15-köpfige globale Führungsgruppe (global leadership group) ein, zu der unter anderem Kofi Annan und Mary Robinson zählen. Die weitere Auseinandersetzung mit der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen auf UN-Ebene setzt für die Privatwirtschaft wichtige Impulse, diese Verantwortung ernst zu nehmen. Dennoch bleibt nicht nur aus zivilgesellschaftlicher Perspektive unverständlich, dass Ruggie nicht bereit ist – komplementär zur Stärkung staatlicher Schutzpflichten –, eine verbindliche Regulierung zumindest in wichtigen Teilbereichen mitzudenken.

Dennoch bleibt unverständlich, dass der Sonderbeauftragte nicht bereit ist, eine verbindliche Regulierung zumindest in wichtigen Teilbereichen mitzudenken.

21 Misereor/Global Policy Forum, Problematic Pragmatism. The Ruggie Report 2008: Background, Analysis and Perspectives, Juni 2008, http://www.cidse.org/docs/200806131044177469.pdf