

Sozialfragen und Menschenrechte

Menschenrechtsrat:

Leitprinzipien für Unternehmensverantwortung

- Ruggie-Vorschläge gebilligt
- Keine verbindlichen Normen
- Arbeitsgruppe übernimmt Mandat

Elisabeth Strohscheidt

(Vgl. auch Elisabeth Strohscheidt, UN-Normen zur Unternehmensverantwortung, VN, 4/2005, S. 138–144 sowie Brigitte Hamm, Menschenrechte und Privatwirtschaft in den UN, VN, 5/2008, S. 219–224.)

Am 16. Juni 2011 nahm der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen ohne Abstimmung auf seiner 17. Tagung die **Leitprinzipien für Unternehmen und die Menschenrechte: Umsetzung des Rahmens der Vereinten Nationen für ›Schutz, Achtung und Abhilfe‹** an (Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations ›Protect, Respect and Remedy‹ Framework). Sie sind Ergebnis und Abschluss der sechsjährigen Arbeit des Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs für die Frage der Menschenrechte und transnationaler Unternehmen sowie anderer Wirtschaftsunternehmen John Ruggie. In der besagten Resolution 17/4 begrüßte der Menschenrechtsrat die Ergebnisse der Arbeit Ruggies und billigte ausdrücklich die von ihm vorgelegten Leitprinzipien. Zudem beschloss er, dass auf der nächsten Tagung eine fünfköpfige Arbeitsgruppe eingesetzt werden soll, die das ausgelaufene Mandat des Sonderbeauftragten weiterführen soll.

Die Entstehungsgeschichte

Am 28. Juli 2005 hatte John Ruggie, Politikprofessor aus Harvard und einer der Architekten des Globalen Paktes der UN, sein neues Mandat vor dem Hintergrund einer damals kontrovers geführten und festgefahrenen Debatte übernommen. Zuvor hatte die damalige UN-Menschenrechtskommission den von ihrer Unterkommission angenommenen Entwurf eines Katalogs mit 23 Normen zur menschenrechtlichen Verantwortung von transnationalen Konzernen und anderen Wirtschaftsunternehmen scharf kritisiert.

Ruggie wischte erst einmal alles, was mit den Normen zu tun hatte, vom Tisch. Den von ihm verfolgten Ansatz bezeichnete er als prinzipientreuen Pragmatismus. Er wollte seine Arbeit mit einem konkreten, greifbaren Ergebnis abschließen. Das Mandat wurde zweimal verlängert – einmal 2007 um ein Jahr und 2008 um weitere drei Jahre. In seinem Bericht vom 7. April 2008 (UN Doc. A/HRC/8/5) hatte Ruggie dem Menschenrechtsrat den als ›Protect, Respect and Remedy-Framework‹ bekannt gewordenen Referenzrahmen zur menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen vorgestellt. Die erste Säule dieses Rahmens befasst sich mit der staatlichen Verantwortung, die Menschenrechte zu schützen (state duty to protect) – auch gegen Übergriffe durch Unternehmen. Die zweite Säule betrifft die Verantwortung der Unternehmen selbst, die Menschenrechte zu achten (corporate responsibility to respect). Die dritte Säule hat den (mangelnden) Zugang der Opfer von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen zu Entschädigung und Wiedergutmachung (access to remedy) zum Inhalt. Mit Resolution 8/7 beauftragte der Menschenrechtsrat auf seiner 8. Tagung am 28. Juni 2008 John Ruggie, ihm bis zum Jahr 2011 einen Vorschlag zu unterbreiten, wie das von ihm vorgestellte Drei-Säulen-Modell anwendbar gemacht werden könnte. Ergebnis dieses Auftrags sind die oben genannten Leitprinzipien.

Die Stärken des ›Ruggie-Ansatzes‹ ...

Eine Stärke des Referenzrahmens und der Leitprinzipien ist, dass sie die – völkerrechtlich verbindliche – Pflicht der Staaten zum Schutz vor Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen betonen und entsprechende Maßnahmen von staatlicher Seite zur Umsetzung dieser Schutzpflicht einfordern. So sind die Staaten unter anderem aufgefordert, regelmäßig zu überprüfen, ob Gesetze und Rechtsprechung noch dieser Schutzpflicht genügen. Im Bereich der Außenwirtschaftsförderung und der Ausgestaltung von Verträgen – zwischen Staaten ebenso wie zwischen Staaten und Unternehmen – geben Referenzrahmen und Leitprinzipien wichtige Anregungen. Nationale Maßnahmen sollten im Hinblick auf den Schutz vor Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen kohärent sein. Eine weitere Stärke ist die klare Feststellung, dass Unternehmen

grundsätzlich alle Menschenrechte verletzen können. Ruggie hat sich vom vagen Begriff der ›Einflussosphäre‹ gelöst und spricht stattdessen vom ›impact‹, also von den (möglichen) Folgen, die unternehmerisches Handeln auf die Menschenrechte hat oder haben kann. Diese Folgen beziehen sich nicht nur auf die eigenen Mitarbeiter/innen und das direkte Geschäftsumfeld, sondern auch auf die betroffenen Gemeinschaften und das weitere gesellschaftliche Umfeld. Er empfiehlt den Unternehmen, die nötige Sorgfaltspflicht walten zu lassen. Zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht gehört es, die menschenrechtlichen Folgen der Unternehmenstätigkeit zu identifizieren, negative Auswirkungen zu vermeiden oder zu mindern und Rechenschaft abzulegen, wie das Unternehmen mit den menschenrechtlichen Folgen seines Handelns umgeht.

... und seine Schwächen

Die Schwächen der Leitprinzipien liegen unter anderem in den zahlreichen relativierenden Formulierungen wie »sollte«, »soweit angemessen« oder »soweit praktikabel«. Die dritte Säule, die sich mit dem Opferschutz befasst, ist die schwächste der drei Säulen. Das Machtungleichgewicht zwischen den Betroffenen und den Konzernen wird von Ruggie im Referenzrahmen zwar analysiert, aber in den Leitprinzipien nur unzureichend aufgegriffen.

Ruggie nennt in seinem Bericht von 2008 als entscheidenden Grund für die Probleme im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte eine Regulierungslücke. Diese sei dadurch entstanden, dass die Macht von Unternehmen durch die Globalisierung in einem Umfang und auf eine Art gewachsen sei, dass die staatlichen Stellen, die diese Wirtschaftsmacht kontrollieren sollten, nicht mehr Schritt halten konnten. Diese Lücke gelte es zu schließen. Diesem Anspruch werden die Leitprinzipien jedoch nur ansatzweise gerecht. Denn sie beziehen sich vor allem auf nationalstaatliche Maßnahmen. Die sind wichtig. Doch die Menschenrechtsprobleme in der globalisierten Welt bedürfen sicher auch globaler Lösungen. Des Weiteren fehlt die klare Bezugnahme der drei Säulen aufeinander. In der Logik des Referenzrahmens selbst läge es, die Staaten aufzufordern, eine mangelnde Sorgfaltspflicht von Unternehmen bei Bedarf gesetzlich einzufordern und durchzusetzen.

Auch die Leitprinzipien selbst sind im Laufe der Beratungen an einigen Stellen aufgeweicht worden.

Kritik der Zivilgesellschaft

In einer gemeinsamen Erklärung hatten rund 125 nichtstaatliche Organisationen (NGOs), darunter Amnesty International, Human Rights Watch, International Commission of Jurists, Federation Internationale des Liges des Droits de L'Homme (FIDH) und CIDSE, ein internationales Netzwerk katholischer Werke der Entwicklungszusammenarbeit, im Januar 2011 auf Schwachstellen im Entwurf der Leitprinzipien hingewiesen. Eine Kritik war, dass in der internationalen Diskussion immer häufiger anerkannt wird, dass die Heimatstaaten von Unternehmen auch eine Pflicht haben, Menschenrechtsverletzungen durch ›ihre‹ Unternehmen im Ausland zu verhindern und/oder zu ahnden, die Leitprinzipien dies jedoch nicht hinreichend widerspiegeln. Moniert wurde ferner die Tatsache, dass die Leitprinzipien, wenn es um den Zugang der Opfer zu Wiedergutmachung und Entschädigung geht, zwar die Bedeutung des Rechtswegs anerkennen, in den praktischen Empfehlungen dann aber vor allem auf nichtjuristische Maßnahmen abstellen, insbesondere auf Beschwerdemechanismen der Unternehmen selbst. Auch das international verankerte Recht auf Entschädigung als substanzieller Bestandteil des Rechts auf Wiedergutmachung werde in den Leitprinzipien nicht hinreichend bestärkt. Diese und weitere Kritikpunkte der NGOs waren auch auf der Juni-Tagung des Menschenrechtsrats 2011 zu hören. Für hilfreich halten viele jedoch die von Ruggie aufgestellten Effektivitätskriterien für staatliche und nichtstaatliche Beschwerdemechanismen, einschließlich den operativen Mechanismen der Unternehmen selbst.

Lob und (wenig) Kritik von Regierungen und Unternehmen

Von Regierungs- und Unternehmensseite gab es vor allem Lob für die Leitprinzipien. Bemerkenswert sind eine Reihe von Briefen von Wirtschaftsunternehmen an Ruggie, die dem Sonderbeauftragten wenige Tage vor der Vorstellung seines Berichts vor dem Menschenrechtsrat explizit für seine Arbeit dankten und die Leitprinzipien begrüßten.

Im ›Interaktiven Dialog‹ hatten sich von Regierungsseite Ägypten, Australien, Belgien, China, Ghana, Großbritannien, Guatemala, Indien, Iran, Nigeria, Norwegen, Pakistan, Russland, Schweden und die USA sowie die Europäische Union zu Wort gemeldet. Das Augenmerk – vor allem der westlichen Staaten – war stark auf den notwendigen Aufbau von Kapazitäten für Regierungen und Wirtschaft gerichtet. Dies zeigte sich auch in den informellen Diskussionen über den Resolutionsentwurf, zu denen die norwegische Regierung eingeladen hatte und zu denen auch NGOs zugelassen waren. Unter anderem Kanada betonte, wie wichtig eine Beteiligung der Wirtschaft an der künftigen Arbeitsgruppe sei und fand Unterstützung für diese Sicht auch bei anderen Staaten. Einige Regierungen, etwa Südafrika, kritisierten, dass die Leitprinzipien nicht im zwischenstaatlichen Dialog beraten worden seien. Südafrika betonte auch, dass es ein rechtsverbindliches Dokument anstrebe. In diese Richtung äußerten sich unter anderem auch Ägypten, Ecuador und Ghana.

Das Nachfolgemandat

In den Diskussionen um das Mandat der neuen Arbeitsgruppe betonten die NGOs, dass die Leitprinzipien ein Mindeststandard seien, und dass es keinesfalls ausreiche, wenn sich die Aufgabe der Arbeitsgruppe auf deren Verbreitung und Umsetzung beschränke. Vielmehr müsse sie das Mandat erhalten, neben der Analyse und Verbreitung von Beispielen guter Praxis, auf der Grundlage von Untersuchungen konkreter Einzelfälle, auch Lücken in den Leitprinzipien identifizieren sowie Vorschläge zu deren Schließung machen zu können. Sie forderten zudem, dass die Arbeitsgruppe mit den auch für andere Sonderverfahren üblichen Befugnissen ausgestattet werden sollte, darunter die Befugnis zur Annahme von Individualbeschwerden. Doch damit konnten sich die NGOs nicht durchsetzen. Die Arbeitsgruppe erhielt zumindest die Berechtigung, einzelne Länder zu besuchen und Informationen von verschiedenen Interessensgruppen anzunehmen und einzuholen. Inwieweit diese Berechtigung Spielraum für Untersuchungen konkreter Fälle von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen bietet oder sich schließlich doch allein auf die Verbreitung und Umset-

zung der Leitprinzipien beschränkt, bleibt abzuwarten.

Mit Resolution 17/4 beschloss der Menschenrechtsrat auch, ein Forum für Wirtschaft und Menschenrechte einzurichten, mit breitem und offenem Zugang für Regierungen, UN-Einrichtungen, Wissenschaft, Wirtschaft und NGOs. Es soll einmal im Jahr für zwei Tage zur Diskussion zusammenkommen und der Arbeitsgruppe zurarbeiten. Vor allem von Regierungsseite war häufig hervorgehoben worden, dass der Multi-Stakeholder-Ansatz von Ruggie unbedingt beibehalten werden sollte. Angesichts der Tatsache, dass sich nur wenig von den während der zahlreichen Konsultationen mit NGOs gemachten Empfehlungen tatsächlich in den Leitprinzipien wiederfindet, ist bezüglich des Mehrwerts eines solchen Forums eher Skepsis angebracht.

Bewertung und Ausblick

Ruggie ist offenbar einige bittere Kompromisse eingegangen, um den Konsens im Menschenrechtsrat und die Zustimmung von Seiten namhafter Unternehmen und Verbände sicherzustellen. Sein prinzipientreuer Pragmatismus hatte den Preis der inhaltlichen Schwächung von Referenzrahmen und Leitprinzipien. Andererseits ist der erzielte Konsens sicher auch ein Vorteil für die weitere Arbeit der UN zum Thema. Bereits jetzt zeigen Leitprinzipien und Referenzrahmen Wirkung. In den überarbeiteten OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen fanden sie Eingang; in die derzeitige Überarbeitung der ›Common Approaches‹ der OECD, Grundlage für die Vergabe von Hermes-Bürgschaften, fließen sie ebenfalls argumentativ ein. Und überall finden gegenwärtig Konferenzen statt – einschließlich der Arbeitstreffen des Deutschen Global Compact Netzwerks – in denen die Bedeutung der Leitprinzipien für die nationale Politik, für Unternehmen und für Betroffene diskutiert werden.

Am 23. September 2011 wurden die Mitglieder der Arbeitsgruppe benannt. Sie stehen vor großen Herausforderungen. Insbesondere den (potenziellen) Opfern von Unternehmensunrecht ist zu wünschen, dass die Arbeitsgruppe die Leitprinzipien als das betrachten wird, was sie sind: nämlich das Ende vom Anfang – wie Ruggie es in seiner Präsentation vor dem Menschenrechtsrat am 30. Mai 2011

ausdrückte – und nicht der Anfang vom Ende. Ruggie hat die Leitprinzipien als das ›Wie‹ und den Referenzrahmen von 2008 als das ›Was‹ bezeichnet. In der Diskussion im Menschenrechtsrat wurde dieser Unterschied häufig verwischt, und die Leitprinzipien wurden als der globale Rahmen zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte bezeichnet – der sie nicht sind. Die UN sollten daher die Tür nicht verschließen zu einem Mandat, das auch die Lücken in den Leitprinzipien identifizieren und Vorschläge zu deren Behebung machen kann. Es gilt, die Stärken von Leitprinzipien und Referenzrahmen zu nutzen und auf ihnen aufbauend bestehende Instrumente zum Schutz der Opfer einzusetzen und weiterzuentwickeln. Das Ziel, den internationalen Rechtsrahmen zu stärken, sollte dabei nicht vernachlässigt werden. Dieser sollte sich nicht auf Konfliktgebiete beschränken, so wie es zurzeit in den Leitprinzipien vorgesehen ist. Denn ein großer Teil der Menschenrechtsverletzungen von Unternehmen findet in friedlichen Regionen oder solchen mit niedrigschwelligem Konflikten statt. Mittel- und langfristig werden die Vereinten Nationen ein Sonderverfahren zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte brauchen, das auch die Befugnis hat, Beschwerden entgegenzunehmen und Empfehlungen zu formulieren.

Rechte des Kindes:

53. bis 55. Tagung 2010

- Prüfung von 54 Berichten
- Erstberichte aus Montenegro

Stefanie Lux

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Stefanie Lux über die 50. bis 52. Tagung 2009, VN, 5/2010, S. 226ff., fort.)

20 Jahre nach seinem Inkrafttreten ist das **Übereinkommen über die Rechte des Kindes** (kurz: **Kinderrechtskonvention**) inzwischen fast weltweit gültig. Nur die USA und Somalia sind noch keine Vertragsstaaten. Auch den beiden Fakultativprotokollen sind nur zehn Jahre nach ihrer Verabschiedung im Mai 2000 schon mehr als zwei Drittel der Staatengemeinschaft

beigetreten. Bis Ende 2010 hatten 139 Staaten das Protokoll betreffend die Beteiligung von Kindern in bewaffneten Konflikten (OPAC) ratifiziert, neun Staaten mehr als im Vorjahr. Dem Fakultativprotokoll betreffend Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie (OPSC) waren zum selben Zeitpunkt 142 Staaten beigetreten, acht Staaten mehr als 2009.

Um die damit einhergehende sehr hohe Zahl an Berichten zu bewältigen, beschloss der **Ausschuss für die Rechte des Kindes** (CRC), alle drei Tagungen des Jahres 2010 im Zwei-Kammer-System abzuhalten. Der CRC konzentrierte sich dabei ausschließlich auf die Berichtsprüfung und verzichtete auf einen Tag der Allgemeinen Diskussion und die Verabschiedung von Allgemeinen Bemerkungen. Insgesamt wurden auf den drei Tagungen im Jahr 2010 54 Berichte behandelt. Im Folgenden seien einige der Abschließenden Bemerkungen zu den Berichten beispielhaft herausgegriffen.

53. Tagung

Auf der Frühjahrstagung prüfte der Ausschuss die Berichte aus Burkina Faso, Ecuador, El Salvador, Kamerun, der Mongolei, Norwegen, Paraguay und Tadschikistan zum Übereinkommen. Zudem behandelte er die Berichte aus Ecuador, El Salvador, Estland und der Mongolei zum OPSC sowie die von Ecuador, Israel, Liechtenstein und der Mongolei zum OPAC.

Die Gesetzgebung in der **Mongolei** sei zum Teil mit sich selbst unvereinbar, bemängelten die Sachverständigen. So widerspreche etwa das Gesetz zur Schulpflicht den Regelungen über das Mindestalter für die Arbeitsaufnahme. Viele Kinder brechen die Schule ab und arbeiten meist in informellen Bergbausiedlungen oder in der Landwirtschaft. Oft seien sie dabei der Gefahr von Arbeitsunfällen oder Vergiftungen durch Chemikalien ausgesetzt. Der Ausschuss kritisierte zudem die extreme Unterrepräsentierung von Jungen im Bildungsbereich und ihre hohen Schulabbruchsraten. Dieses Phänomen hänge auch mit veralteten kulturellen Einstellungen über die Rolle von Jungen in der Familie zusammen. Positiv bewertete man Änderungen im Strafrecht: So wurde die gesetzlich zulässige Dauer der Untersuchungshaft für Minderjährige begrenzt und das

vorgeschriebene Mindest-Strafmaß für Ersttäter herabgesetzt. Die Zustände in der Untersuchungshaft seien jedoch weiterhin besorgniserregend, monierte der Ausschuss. Kinder würden dort oft Opfer von Gewalt durch die Polizei und seien nicht immer getrennt von Erwachsenen untergebracht. Bei der Prüfung des Berichts zum OPSC wiesen die Sachverständigen insbesondere auf den zunehmenden Mädchen- und Frauenhandel hin, viel zu wenige Fälle würden strafrechtlich verfolgt. Sie forderten die Mongolei auf, mehr soziale Reintegrationsmaßnahmen und psychosoziale Hilfe für Opfer von Ausbeutung und Kinderhandel zur Verfügung zu stellen. Bei der Diskussion des Berichts zum OPAC betonte der CRC besonders die Notwendigkeit, die Bestimmungen des Protokolls bei den Angehörigen der Streitkräfte besser bekannt zu machen.

Bei der Prüfung des Berichts aus **Israel** zum OPAC brachten die Ausschussmitglieder zum wiederholten Mal ihre Auffassung zum Ausdruck, dass das Übereinkommen und seine Protokolle auch für die besetzten palästinensischen Gebiete gelten. Die fortwährende Weigerung Israels, über die Situation dieser Kinder zu berichten, sei daher nicht hinnehmbar. Die Sachverständigen äußerten große Besorgnis angesichts der Bombardierung ziviler Ziele, außergerichtlicher Tötungen sowie der Zerstörung von Häusern und Infrastruktur in diesen Gebieten. Rechte von Kindern unter israelischer Hoheitsgewalt seien zum Teil schwer verletzt worden, insbesondere im Rahmen der ›Operation Cast Lead‹ im Gaza-Streifen im Dezember 2008 und Januar 2009. Die Einschränkung der Bewegungsfreiheit führe zudem dazu, dass Zugang zu Bildung, Gesundheitsdiensten und sauberem Wasser oft verwehrt sei. Gleichzeitig erkannten die Sachverständigen jedoch das ›Klima der Angst‹ im Land an, das durch die absichtliche und wahllose Tötung israelischer Zivilisten und zum Teil auch Kinder durch palästinensische bewaffnete Gruppen erzeugt wird. Hinsichtlich der Rekrutierung von Soldaten entspreche die israelische Gesetzgebung nicht voll den Bestimmungen des Protokolls, da Personen unter 18 Jahren obligatorisch eingezogen werden können. Positiv merkte der CRC an, dass asylsuchenden Kindern, die in anderen Ländern rekrutiert oder in be-