

Fünf Jahre UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte

Romy Klimke · Lina Lorenzoni Escobar · Christian Tietje

Im Juni 2011 präsentierte der damalige Sonderbeauftragte des Generalsekretärs für die Frage der Menschenrechte und transnationaler Unternehmen sowie anderer Wirtschaftsunternehmen John Ruggie die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Damit lag erstmalig zu dieser Thematik ein Rahmen vor, der auf einen breiten Konsens unter den Staaten, der Wirtschaft sowie Menschenrechtsvertreterinnen und -vertretern stieß. Aufgrund ihrer rechtlichen Unverbindlichkeit und der unzureichenden Umsetzung mehrte sich jedoch die Kritik. Der vorliegende Beitrag stellt die UN-Leitprinzipien vor, zieht Bilanz und zeigt die Perspektive eines rechtsverbindlichen Instruments für transnationale Unternehmen auf.

Transnationale Unternehmen haben als ökonomische und politische Akteure erheblichen Einfluss auf die Verwirklichung des weltweiten Gemeinwohls.¹ Obgleich man demnach annehmen könnte, dass transnationale Unternehmen ein selbstverständliches Subjekt internationaler Regulierung sind,² ist dies nicht der Fall. Auf Grundlage der derzeit herrschenden Dogmatik zur Völkerrechtssubjektivität wird weiterhin vertreten, dass transnationalen Unternehmen keine ausdrücklichen Rechte und Pflichten übertragen wurden und diese somit aus völkerrechtlicher Sicht nicht zum Schutz von Menschenrechten sowie der Verwirklichung des weltweiten Gemeinwohls verpflichtet sind.³ Die Dialektik von tatsächlicher Wirkungsmacht und fehlender völkerrechtlicher Pflichten hat seit den siebziger Jahren zu immer wieder wechselnden Regulierungskonzepten geführt, die zwischen pragmatisch-politischen und rechtsdogmatischen Ansätzen hin und her pendeln. Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UN Guiding Principles on Business and Human Rights, kurz: UN-Leitprinzipien) aus dem Jahr 2011 sind nicht zuletzt Ausdruck dieser Dialektik.

Vom Verhaltenskodex zu den UN-Normen

Das wachsende gesellschaftliche Bewusstsein für Menschenrechtsstandards und die zunehmende internationale Besorgnis über vereinzelte problematische Geschäftspraktiken von multinationalen Unternehmen in Entwicklungsländern führte in den siebziger Jahren zu einem ersten Versuch der Vereinten Nationen, transnationalen Wirtschaftsakteuren durch einen umfassenden Verhaltenskodex (Code

of Conduct) einen rechtsverbindlichen Rahmen zu geben.⁴ Die Verhandlungen, die im Jahr 1974 vom Wirtschafts- und Sozialrat (Economic and Social Council – ECOSOC) initiiert wurden, stießen indes von Beginn an auf Gegenwehr durch Regierungen und Wirtschaftsvertreter und wurden im Jahr 1990 endgültig aufgegeben.⁵ Der zivilgesellschaftliche Druck führte parallel zu einem sprunghaften Anstieg von privaten Unternehmenskodizes, die durch Freiwilligkeit und rechtliche Unverbindlichkeit sowie fehlende objektive Kontrollmechanismen gekennzeichnet waren.⁶

Einen ersten erfolgreichen Versuch, unabhängige Überprüfungs- und Vertragsmechanismen für das Verhalten von transnationalen Unternehmen zu installieren, stellt der Globale Pakt der Vereinten Nationen (UN Global Compact) dar, der im Jahr 2000 geschaffen wurde.⁷ Die mehr als 13 000 Teilnehmer dieses freiwilligen Netzwerks verpflichten sich auf quasi-vertraglicher Basis zur Einhaltung von zehn Prinzipien. Allerdings verzichtet auch der Globale Pakt auf rechtlich durchsetzbare Kontrolle und Durchsetzung. Die mangelnde Überprüfung und fehlende Sanktionsmöglichkeiten blieben somit fortan ein entscheidender Kritikpunkt derer, die sich

Romy Klimke, geb. 1984, ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Internationales Wirtschaftsrecht an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

Lina Lorenzoni Escobar, LL.M., geb. 1982, ist Doktorandin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Internationales Wirtschaftsrecht an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

Prof. Dr. Christian Tietje, LL.M., geb. 1967, ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Europarecht und Internationales Wirtschaftsrecht an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

¹ Karsten Nowrot, Normative Ordnungsstruktur und private Wirkungsmacht, Berlin 2006, S. 214ff.; Stephen Tully, Corporations and International Lawmaking, Leiden 2007, S. 29ff.

² John H. Knox, The Human Rights Council Endorses 'Guiding Principles' for Corporations, ASIL Insights, 15. Jg., 21/2011, www.asil.org/insights/volume/15/issue/21/human-rights-council-endorses-guiding-principles-corporations

³ So unter anderem Christian Tomuschat, Human Rights, Between Idealism and Realism, Oxford 2014, S. 131ff.; Kirsten Schmalenbach, Multinationale Unternehmen und Menschenrechte, Archiv des Völkerrechts, Bd. 39, 1/2001, S. 57–81; Nowrot, a.a.O., (Anm. 1), S. 534ff.

⁴ Jürgen Friedrich, Codes of Conduct, in: Rüdiger Wolfrum (Ed.), The Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Oxford 2010, opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1379

⁵ Sean D. Murphy, Taking Multinational Codes of Conduct to the Next Level, Columbia Journal of Transnational Law, 43. Jg., 2/2005, S. 389 und 403ff.

⁶ Friedrich, a.a.O. (Anm. 4), Rdn. 10.

⁷ Siehe dazu Klaus Leisinger, Zur Philosophie des Globalen Paktes der UN. Unternehmensverantwortung und die Kritik der reinen Vernunft, in diesem Heft, S. 254ff.

für eine stärkere Rechtsverpflichtung von transnationalen Unternehmen einzusetzen.⁸

Die Normen der Vereinten Nationen für die Verantwortlichkeiten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte (UN Norms on the Responsibility of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights, kurz: UN-Normen) aus dem Jahr 2003 versuchten schließlich erstmalig, rechtsverbindliche Verpflichtungen für Unternehmen zum Schutz von Menschenrechten festzulegen.⁹ Die Auswirkungen der UN-Normen blieben gering. Dies lag unter anderem daran, dass die Mitglieder der zuständigen Arbeitsgruppe bis zuletzt keine Einigung hinsichtlich der anzustrebenden Rechtsnatur erzielen konnten.¹⁰

Die Entwicklung der UN-Leitprinzipien

Im Jahr 2005 ernannte der damalige UN-Generalsekretär Kofi Annan den Harvard-Professor John Ruggie zum Sonderbeauftragten für die Frage der Menschenrechte und transnationaler Unternehmen sowie anderer Wirtschaftsunternehmen. Er sollte die Rolle der Staaten hinsichtlich der effektiven Regulierung von Unternehmen untersuchen. Mit seinem Bericht aus dem Jahr 2008 schuf Ruggie das Fundament für einen Handlungsrahmen für Unternehmen: Ein Drei-Säulen-Modell bestehend aus Schutz (protect), Achtung (respect) und Wiedergutmachung (remedy).¹¹ Auf dieser Grundlage stellte Ruggie die Frage nach den Pflichten, die wirtschaftliche Akteure hinsichtlich des Menschenrechtsschutzes im Kontext ihrer Geschäftstätigkeit haben.¹²

Die erste Säule, die auf einhellig anerkannten völkerrechtlichen Prinzipien aufbaut, verpflichtet demnach die Staaten zum Schutz vor Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen. In der zweiten Säule wird die Verantwortung der Privatwirtschaft für die Achtung der Menschenrechte festgelegt. Ruggie unternimmt dabei nicht den Versuch, Unternehmen menschenrechtliche Verpflichtungen aufzuerlegen, wie auch terminologisch aus der Verwendung des Begriffs ›Verantwortung‹ (responsibility) anstelle des Begriffs ›Verpflichtung‹ (obligation) hervorgeht. Vielmehr leitet er die Pflicht zur Achtung der Menschenrechte aus den gesellschaftlichen Erwartungen gegenüber wirtschaftlichen Akteuren ab. Die Einhaltung der unternehmerischen Verpflichtung zur Achtung der Menschenrechte könne neben der Anwendung von innerstaatlichen Sanktionen nicht zuletzt durch die ›Anklage‹ vor dem ›Pranger der öffentlichen Meinung‹ (court of public opinion) bewirkt werden.¹³ Die dritte Säule hebt auf die Verpflichtung der Staaten zur Wiedergutmachung bei Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen sowie die Gewährleistung effektiver Rechtsschutzmechanismen ab.¹⁴

Der UN-Menschenrechtsrat (Human Rights Council – MRR) begrüßte den Bericht und forderte Ruggie zur Ausarbeitung eines Konzepts auf. Drei Jahre später legte dieser die UN-Leitprinzipien vor¹⁵, die am 16. Juni 2011 einstimmig vom MRR verabschiedet wurden.¹⁶ Zudem wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die die Verbreitung und Umsetzung der Leitprinzipien voranbringen sollte.¹⁷

Drei Säulen – 31 Leitsätze

Die UN-Leitprinzipien dienen der Operationalisierung des Drei-Säulen-Modells, indem sie Antworten auf folgende Frage bereithalten: Wie lässt sich ein konzeptioneller Rahmen für Verantwortung auf praktikables Handeln übertragen? Entsprechend dem Ruggie-Bericht aus dem Jahr 2008 verfolgen die UN-Leitprinzipien dabei nicht das Ziel, unmittelbare menschenrechtliche Verpflichtungen für Unternehmen zu begründen. Vielmehr bilden sie in ihrer Gesamtheit ein »Governance-Konzept in einem horizontalen und vertikalen Mehrebenensystem unterschiedlicher Steuerungsakteure und -mechanismen«, welches sowohl rechtsverbindliche als auch

⁸ Karsten Nowrot, *The New Governance Structure of the Global Compact – Transforming a »Learning Network« into a Federalized and Parliamentarized Transnational Regulatory Regime*, Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht, Heft 47, 1/2005, S. 13ff.

⁹ UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev. 2 v. 13.8.2003; Vgl. hierzu auch David Weissbrodt/Muria Kruger, *Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights*, *American Journal of International Law (AJIL)*, 97. Jg., 4/2003, S. 901ff.

¹⁰ Siehe zu den UN-Normen Elisabeth Strohscheidt, *UN-Normen zur Unternehmensverantwortung. Schreckgespenst für die Wirtschaft oder notwendiges Instrument zur politischen Steuerung wirtschaftlicher Globalisierung?*, *Vereinte Nationen (VN)*, 4/2005, S. 138–144.

¹¹ 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; Vgl. dazu Christina Ochoa, *The 2008 Ruggie Report: A Framework for Business and Human Rights*, *ASIL Insights*, 12. Jg., 12/2008, www.asil.org/insights/volume/12/issue/12/2008-ruggie-report-framework-business-and-human-rights

¹² James Harrison, *An Evaluation of the Institutionalisation of Corporate Human Rights Due Diligence*, University of Warwick, Legal Studies Research Paper No. 2012-18, S. 3.

¹³ UN Doc. A/HRC/8/5 v. 7.4.2008, a.a.O. (Anm. 11), Abs. 54.

¹⁴ Siehe dazu ausführlich Brigitte Hamm, *Menschenrechte und Privatwirtschaft in den UN. Ein verbindliches Regelwerk ist nicht auf der Agenda*, *VN*, 5/2008, S. 219–224.

¹⁵ UN Doc. A/HRC/17/31 v. 21.3.2011.

¹⁶ UN Doc. A/RES/HRC/17/4 v. 16.6.2011.

¹⁷ Ebd., Abs. 6.

Die Auswirkungen der UN-Normen blieben gering.

Entsprechend dem Ruggie-Bericht aus dem Jahr 2008 verfolgen die UN-Leitprinzipien nicht das Ziel, unmittelbare menschenrechtliche Verpflichtungen für Unternehmen zu begründen.

außerrechtliche Dimensionen erfasst.¹⁸ Dadurch gelingt den UN-Leitprinzipien der schwierige Spagat zwischen menschenrechtlicher Verpflichtung einerseits und freiwilliger Partnerschaft andererseits.

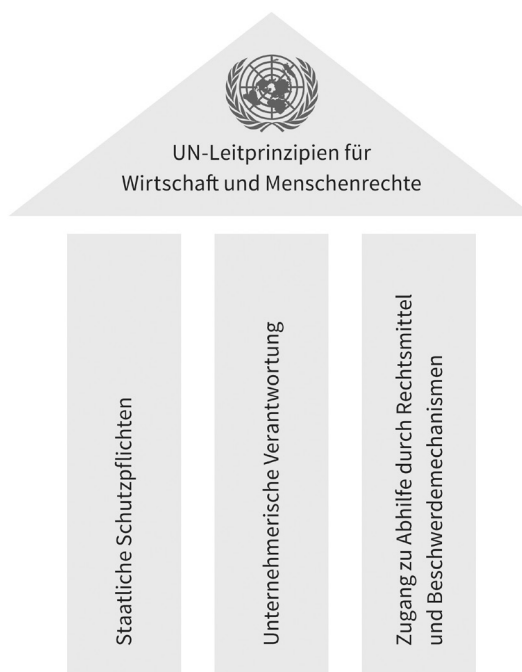
Im Einzelnen bestehen die UN-Leitprinzipien aus 31 Leitsätzen, welche auf Basis des Drei-Säulen-Modells in drei Abschnitte gegliedert und jeweils mit einer Kommentierung versehen sind.

Staatliche Schutzpflichten

Die ersten zehn Prinzipien betreffen die Schutzverpflichtung des Staates, die primär als Verpflichtung im Sinne der Schutzverantwortung zu verstehen ist. Der Staat ist somit nicht notwendigerweise für Menschenrechtsverletzungen, die von Unternehmen begangen werden, verantwortlich. Er ist jedoch verpflichtet, alle »durch wirksame Politiken, Gesetzgebung, sonstige Regelungen und gerichtliche Entscheidungsverfahren geeignete Maßnahmen treffen, um solche Verletzungen zu verhüten, zu untersuchen, zu ahnden und wiedergutzumachen«¹⁹.

Unternehmerische Verantwortung

Der Kern von Ruggies Beitrag liegt in der zweiten Säule: Die Verantwortlichkeit von Wirtschaftsunternehmen umfasst demnach die Achtung der Menschenrechte (Prinzip 11) unabhängig von ihrer Reichweite und Komplexität. Die Größe des Sektors, dem Unternehmen angehören, das operative Umfeld, die Eigentumsverhältnisse und die Unternehmensstruktur bestimmen die Art der Maßnahmen, die zur Erfüllung der unternehmerischen Verantwortung ergriffen werden müssen (Prinzip 14). Ruggie hat sich hierbei für einen pragmatischen Ansatz entschieden: Zu den Mindestanforderungen für die Verantwortung von Unternehmen gehören laut Prinzip 12 die Internationale Charta der Menschenrechte, die die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (Universal Declaration of Human Rights – AEMR) und die UN-Menschenrechtspakte umfasst, sowie die Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organization – IAO). Die Achtung der Menschenrechte beinhaltet dabei nicht nur die Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen (Prinzip 11). Unternehmen werden auch für die Verhütung und Minderung von nachteiligen Auswirkungen auf menschenrechtliche Schutzpositionen, die im Zusammenhang mit ihren Tätigkeiten stehen (Prinzip 13), in die Verantwortung genommen. Sofern sie feststellen, dass sie negative Auswirkungen auf Menschenrechte verursacht oder dazu beigetragen haben, sollen sie Maßnahmen zur Wiedergutmachung ergreifen beziehungsweise dabei kooperieren (Prinzip 22). Bei der Umsetzung der Verantwortung zur Achtung der Menschenrechte werden Überprüfungen zur Einhaltung der Sorgfaltspflicht (due diligence) empfohlen (Prinzip 17). Im Gegensatz



Quelle: Germanwatch/Dietmar Putscher

zur handelsgeschäftlichen Sorgfaltspflicht handelt es sich hierbei um einen kontinuierlichen und dialogorientierten Prozess (Prinzip 17c), der Engagement und Kommunikation voraussetzt.²⁰

Zugang zu Abhilfe

Die dritte Säule der Leitprinzipien umfasst den Bereich der effektiven Durchsetzung von Menschenrechten und der Wiedergutmachung. Diese Verpflichtung richtet sich abermals an den Staat, allerdings nicht als tatsächliche Rechtspflicht sondern in Form einer sozialadäquaten Erwartung.²¹

Der Kern von Ruggies Beitrag liegt in der zweiten Säule.

¹⁸ Christian Tietje, Individualrechte im Menschenrechts- und Investitionsschutzbereich – Kohärenz von Staaten- und Unternehmensverantwortung?, Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht, Heft 120, 6/2012, S. 11.

¹⁹ Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte: Umsetzung des Rahmens der Vereinten Nationen »Schutz, Achtung und Abhilfe«, Deutsches Global Compact Netzwerk (DGCN) und Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (Hrsg.), August 2013, www.skmr.ch/cms/upload/pdf/140522_leitprinzipien_wirtschaft_und_menschenrechte.pdf, S. 3.

²⁰ Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational, Corporations and other Business Enterprises, John Ruggie, UN Doc. A/HRC/14/27 v. 9.4.2010, Abs. 84 und 85.

²¹ Tietje, a.a.O. (Anm. 18), S. 12.

Rezeption der UN-Leitprinzipien

Die UN-Leitprinzipien wurden als »die fortschrittlichste konzeptionelle Ausarbeitung zu Wirtschaft und Menschenrechte, die in einer zwischenstaatlichen Organisation entstanden ist« geradezu überschwänglich aufgenommen.²²

Ein deutlicher Beweis für den großen Einfluss der UN-Leitprinzipien ist auch die Zunahme von unternehmens-eigenen Strategien zum Menschenrechtsschutz.

Bereits kurz nach der Verabschiedung der UN-Leitprinzipien nahm die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Cooperation and Development – OECD) ein Kapitel in ihre überarbeitete Fassung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (OECD Guidelines for Multinational Enterprises, kurz: OECD-Leitsätze) aus dem Jahr 2011 auf.²³ Die »Performance Standards on Environmental and Social Sustainability« der Internationalen Finanz-Corporation (International Finance Corporation – IFC) aus dem Jahr 2012 beziehen sich auf die Verantwortlichkeit von Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte.²⁴ Unter den regionalen Organisationen hat die Europäische Union (EU) auf der Grundlage der UN-Leitprinzipien im Jahr 2011 eine Strategie für die gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen entwickelt, welche die EU-Mitgliedstaaten zur Ausarbeitung von nationalen Aktionsplänen (National Action Plans – NAPs) ermuntert.²⁵ Im Jahr 2014 bezeichnete der Europarat die UN-Leitprinzipien als die »weltweit akzeptierte Ausgangsbasis« im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte.²⁶

Im November 2015 haben mehrere weltweit tätige Wirtschaftsorganisationen in einer gemeinsamen Erklärung die Bedeutung der Leitsätze für die Verwirklichung der »Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung« (kurz: 2030-Agenda) betont.²⁷ Ein deutlicher Beweis für den großen Einfluss der UN-Leitprinzipien ist auch die Zunahme von unternehmens-eigenen Strategien zum Menschenrechtsschutz. Weit aus weniger positiv wurden sie indes von menschenrechtlichen Organisationen bewertet, die die UN-Leitprinzipien aufgrund ihres freiwilligen Ansatzes und der Beschränkung des Menschenrechtsschutzes auf einen Mindeststandard als »absolut unzureichend« beurteilt haben.²⁸ Die Frage der Umsetzbarkeit werde über den Grundsatz der Unteilbarkeit der Menschenrechte gestellt.

Nationale Aktionspläne

Bei der Umsetzung der UN-Leitprinzipien hat die UN-Arbeitsgruppe für Wirtschaft und Menschenrechte (UN Working Group on Business and Human Rights) die Staaten dazu ermuntert, NAPs in Anlehnung an die UN-Leitprinzipien zu entwickeln und umzusetzen. In Ergänzung dazu hat die Europäische Kommission ein Arbeitspapier über die Umsetzung der UN-Leitprinzipien im Binnenmarkt herausgegeben.²⁹ Bislang haben lediglich Großbritannien und die Niederlande im Jahr 2013, Dänemark,

Finnland, Italien und Spanien im Jahr 2014 sowie Kolumbien, Litauen, Norwegen und Schweden im Jahr 2015 NAPs vorgelegt.³⁰ Weitere nationale Initiativen lassen seither auf sich warten. Neben ihrer geringen Anzahl haben mangelnde inhaltliche Einheitlichkeit und Genauigkeit sowie die unterschiedlichen Vorgaben für die Selbstverpflichtung für Kritik gesorgt.

Vor diesem Hintergrund hat die UN-Arbeitsgruppe im Dezember 2014 einen Leitfaden für die Erarbeitung von NAPs vorgestellt, der die Staaten bei der Entwicklung von kontextspezifischen und dennoch vergleichbaren Aktionsplänen unterstützen soll.³¹ Jeder NAP soll demnach einen Abschnitt beinhalten, in dem die Regierungen konkrete Ziele

22 Radu Mares, *Responsibility to Respect: Why the Core Company Should Act When Affiliates Infringe Human Right*, in: Radu Mares (Hrsg.), *The UN Guiding Principles on Business and Human Rights. Foundations and Implementation*, Leiden 2012, S. 9.

23 Die OECD-Leitsätze, die erstmals im Jahr 1976 verabschiedet wurden, stützen sich in ihrer überarbeiteten Fassung ausdrücklich auf den Bericht von John Ruggie aus dem Jahr 2008 und die UN-Leitprinzipien; vgl. OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, OECD, Neufassung 2011, www.oecd.org/corporate/mne/48808708.pdf; Ausführlich dazu Karen Weidmann, *Der Beitrag der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen zum Schutz der Menschenrechte*, Berlin 2014.

24 *Performance Standards on Environmental and Social Sustainability*, IFC, Januar 2012, www.ifc.org/wps/wcm/connect/115482804a0255db96fbffda5d13d27/PS_English_2012_Full-Documents.pdf?MOD=AJPERES

25 *A Renewed EU Strategy 2011–14 for Corporate Social Responsibility*, Europäische Kommission, COM(2011) 681 final v. 25.10.2011.

26 *Declaration of the Committee of Ministers on the UN Guiding Principles on Business and Human Rights*, 16. April 2014, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c6ee3

27 *Business Community Affirms that Respect for Human Rights is a Key Contribution to Sustainable Development. Statement in Support of UN Guiding Principles and Sustainable Development Goals*, November 2015, [www.business-humanrights.org/sites/default/files/documents/Final%20Business%20Statement%20Supporting%20GPs%20and%20SDGs%20\(3\).pdf](http://www.business-humanrights.org/sites/default/files/documents/Final%20Business%20Statement%20Supporting%20GPs%20and%20SDGs%20(3).pdf)

28 *Human Rights Watch, World Report 2013*, www.hrw.org/sites/default/files/wr2013_web.pdf, S. 32.

29 *Commission Staff Working Document on Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights – State of Play*, Europäische Kommission, SWD(2015) 144 final v. 14.7.2015.

30 Einen Überblick über die bestehenden NAPs findet sich unter www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx

31 *UN Working Group on Business and Human Rights, Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights*, Dezember 2014, www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG_%20NAP-Guidance.pdf

Die Frage der Umsetzbarkeit werde über den Grundsatz der Unteilbarkeit der Menschenrechte gestellt.

benennen, realistische Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele identifizieren, Zeitpläne aufstellen und messbare Indikatoren zur Überprüfung der erzielten Fortschritte bereitstellen sollen.³² Bislang konnte allerdings keine Verbesserung aufgrund dieses Leitfadens festgestellt werden: Eine Auswertung der NAPs aus dem Jahr 2015 offenbart dieselben Mängel wie die ihrer Vorgänger. Obgleich sich alle Staaten zu den UN-Leitprinzipien bekennen, fehlt es somit an der nötigen konkreten und detailorientierten Umsetzung. Dies zeigt sich unter anderem an der fehlenden Zuordnung von spezifischen Maßnahmen zu den einzelnen UN-Leitprinzipien. Darüber hinaus werden die verantwortlichen Akteure, Fristen und Indikatoren nicht benannt. Die europäischen NAPs beschränken sich ferner in hohem Maße auf die Beschreibung ihrer Bemühungen in der internationalen Zusammenarbeit. Eine kritische, selbstbezogene Auseinandersetzung mit der innerstaatlichen Politik im Sinne des »due diligence«-Ansatzes der UN-Leitprinzipien findet nicht statt.

Ausblick: Rechtsverbindliche Verpflichtung statt Unternehmensverantwortung?

Die stockende und unzureichende Umsetzung der UN-Leitprinzipien – sowohl durch die Staaten als auch die Unternehmen – hat dazu beigetragen, dass das Pendel ungeachtet der breiten internationalen Zustimmung zu den UN-Leitprinzipien noch nicht zum Stehen gekommen ist. In den vergangenen fünf Jahren haben zahlreiche Fälle von schweren Beeinträchtigungen grundlegender Arbeits- und Menschenrechtsstandards die Debatte um die Notwendigkeit eines rechtsverbindlichen Instruments für transnationale Unternehmen erneut befeuert.³³

Als Reaktion darauf entschied sich der MRR im Jahr 2014 für die Einrichtung einer offenen zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe (open-ended intergovernmental working group), deren Mandat die Ausarbeitung eines rechtlich bindenden Instruments für Unternehmen im Bezug auf die Achtung der Menschenrechte umfasst.³⁴ Die Forderung wird von der sogenannten »Treaty Alliance«, einem Zusammenschluss von mehreren hundert NGOs, unterstützt.³⁵ Im Januar 2016 hat die Arbeitsgruppe ihren ersten Bericht vorgestellt, dem es bislang an breiter Unterstützung, insbesondere durch die europäischen Staaten und die USA, fehlt.³⁶ Ansichts der ablehnenden Haltung der Industriestaaten könnte ein völkerrechtlich bindender Vertrag weniger wirkungsvoll als ein unverbindliches Rahmenwerk in Gestalt der UN-Leitprinzipien sein.

In einem Interview mit dem Institute for Human Rights and Business (IHRB) im Juni 2016 entgegnete Ruggie auf die Frage, wie er die Entwicklung hin zu einem völkerrechtlich bindenden Instrument bewerte, dass die weitere internationale

Verrechtlichung »weder unvermeidbar noch wünschenswert« sei.³⁷ Entscheidend sei, was geregelt werden soll. Es gehe darum, welche Bereiche abgedeckt werden müssen, damit das geplante Übereinkommen für alle betreffenden Wirtschaftssektoren praktikabel und akzeptabel ist. Am Ende einer solchen Entwicklung stehe somit nicht notwendigerweise die Erhebung von transnationalen Unternehmen zu eigenständigen Völkerrechtssubjekten.

Viele Vorschläge im Rahmen des »Treaty-Prozesses« zielen stattdessen auf eine Lösung innerhalb der geltenden Grenzen des traditionellen Völkerrechts. Dies bestätigt die Schlüsselrolle der Staaten bei der Durchsetzung und Überwachung der Menschenrechtsstandards auf der Grundlage des Drei-Säulen-Modells. Gleichzeitig müssen unternehmerische Rechenschaftspflichten weiter ausgebaut und der effektive Zugang zu Rechtsbehelfen gewährt werden. Die rechtliche Verantwortung von Unternehmen ist demgegenüber in der Praxis zweitrangig, da sich ihre wirtschaftliche Tätigkeit stets im rechtsnormativen Kontext eines Staates entfaltet. Dessen verantwortungsvolle Ausübung der menschenrechtlichen Schutzpflicht entscheidet letztlich über die Effektivität von Verantwortungsstrukturen im Verhältnis von Wirtschaft und Menschenrechten.

Eine Auswertung der NAPs aus dem Jahr 2015 offenbart dieselben Mängel wie die ihrer Vorgänger.

³² Ebd., S. 11.

³³ Dass dabei auch die Zivilgesellschaft einen wichtigen Beitrag leistet, zeigt das sogenannte »Monsanto Tribunal«, welches vom 14. bis 16. Oktober 2016 von einem Zusammenschluss zahlreicher nicht-staatlicher Organisationen (NGOs), Politikerinnen und Politikern sowie Menschenrechtsaktivistinnen und Menschenrechtsaktivisten in Den Haag durchgeführt wurde. Dabei wurde der amerikanische Agrikonzern Monsanto auf der Grundlage der UN-Leitprinzipien aufgrund von Menschenrechtsverletzungen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und die Umwelt (»Ökozid«) »angeklagt«, vgl. www.monsanto-tribunal.org

³⁴ UN Doc. A/HRC/26/L.22/Rev.1 v. 25.6.2014; die zugrundeliegende Resolution 26/9 war überaus umstritten und wurde von den EU-Mitgliedern des MRR und den USA abgelehnt, vgl. Nicole R. Tuttle, Human Rights Council Resolutions 26/9 and 26/22: Towards Corporate Accountability?, ASIL Insights, 19. Jg., 20/2015, www.asil.org/insights/volume/19/issue/20/human-rights-council-resolutions-269-and-2622-towards-corporate; sowie allgemein zum »Treaty-Prozess«: Jens Martens/Karolin Seitz, Auf dem Weg zu globalen Unternehmensregeln. Der »Treaty-Prozess« bei den Vereinten Nationen über ein internationales Menschenrechtsabkommen zu Transnationalen Konzernen und anderen Unternehmen, Global Policy Forum und Rosa-Luxemburg-Stiftung – New York Office, Mai 2016, www.globalpolicy.org/images/pdfs/Globale_Unternehmensregeln_online.pdf

³⁵ Weitere Informationen unter www.treatymovement.com

³⁶ UN Doc. A/HRC/31/50 v. 5.2.2016.

³⁷ Das Interview mit John Ruggie vom 16. Juni 2016 ist abrufbar unter www.ihrb.org/focus-areas/benchmarking/podcast-john-ruggie