UNIVERSITÄT
DUISBURG
ESSEN

Menschenrechte
Unternehmensverantwortung
Nachhaltige Entwicklung

Menschenrechte und Unternehmen:

Das Menschenrechtsregime vor einer transnationalen Ausrichtung

SYNTHESEBERICHT

DES

LEUCHTTURMPROJEKTS

MENSCHENRECHTE, UNTERNEHMENSVERANTWORTUNG UND

NACHHALTIGE ENTWICKLUNG

Brigitte Hamm, Christian Scheper, Maike Drebes

INEF
Institut für Entwicklung und Frieden

Im Auftrag des:

Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

ZU DEN AUTORINNEN/ ZUM AUTOR:

Brigitte Hamm, Dr. sc. pol., ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am INEF und Projektleiterin des Forschungsvorhabens „Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung“.

Christian Scheper, M. A., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am INEF und Doktorand an der Universität Kassel.

Maike Drebes (geb. Schölmerich), M. A., ist Stipendiatin der Friedrich-Ebert-Stiftung und promoviert am Institut für Wirtschaftsethik der Universität St. Gallen.

BIBLIOGRAPHISCHE ANGABEN:

Hamm, Brigitte/ Scheper, Christian/ Drebes, Maike (2014): Menschenrechte und Unternehmen: Das Menschenrechtsregime vor einer transnationalen Ausrichtung. Synthesebericht des Leuchtturmprojekts „Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung“. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen.

IMPRESSUM

Herausgeber:

Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)

Universität Duisburg-Essen

Vorlage Cover-Design: Wibke Helmts

ISBN 978-3-939218-35-7

© Institut für Entwicklung und Frieden

Lotharstraße 53 D - 47057 Duisburg

Phone +49 (203) 379 4420 Fax +49 (203) 379 4425

E-Mail: inef-sek@inef.uni-due.de

Homepage: http://inef.uni-due.de

Menschenrechte und Unternehmen:

Das Menschenrechtsregime vor einer transnationalen Ausrichtung

SYNTHESEBERICHT

DES

LEUCHTTURMPROJEKTS

MENSCHENRECHTE, UNTERNEHMENSVERANTWORTUNG UND

NACHHALTIGE ENTWICKLUNG

Brigitte Hamm, Christian Scheper, Maike Drebes

INEF Forschungsreihe
Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung

Zusammenfassung

Der Synthesebericht führt wesentliche Forschungsergebnisse des Projekts „Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung“ zusammen, das im Auftrag des BMZ von 2008 bis 2013 am INEF durchgeführt wurde. Die Autor_innen legen aktuelle Entwicklungen im Bereich des Menschenrechtsschutzes im Kontext transnationaler Unternehmen dar und diskutieren die Potenziale und Grenzen der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Schwerpunkte sind der staatliche Menschenrechtsschutz, Unternehmensverantwortung sowie die Arbeit internationaler Organisationen der globalen Wirtschaft. Der Bericht argumentiert, dass die UN-Leitprinzipien keine strukturellen Lösungsansätze für die institutionellen Ungleichgewichte zwischen internationalen Handels- und Investitionsschutzregimen einerseits und dem Menschenrechtsschutz andererseits entwickeln. Darüber hinaus repräsentieren sie eine Tendenz hin zu einer stärkeren politischen Autorität von privaten Marktakteuren, die das Potenzial umfassenden Menschenrechtsschutzes begrenzt bzw. diesen noch stärker als bisher vom Engagement aktiver zivilgesellschaftlicher Organisationen abhängig macht. Dennoch bietet die Umsetzung der UN-Leitprinzipien, vor allem auf nationaler Ebene, auch Reformpotenzial, das bisher in Deutschland bei Weitem nicht ausgeschöpft ist. Die Autor_innen plädieren daher für eine konsequente Umsetzung, aber auch eine weitergehende Debatte über das institutionelle Umfeld transnationaler Unternehmensaktivitäten und einen stärkeren Perspektivenwechsels im Menschenrechtsregime zugunsten der Rechteinhaber_innen. Der Bericht gibt umfassende Empfehlungen für Umsetzungsschritte der UN-Leitprinzipien in Deutschland, mit besonderem Blick auf internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklungspolitik.

Abstract

The synthesis report brings together research results of the project "Human Rights, Corporate Responsibility, and Sustainable Development", which was conducted by INEF on behalf of the BMZ from 2008-2013. The authors present recent developments in the field of human rights protection and transnational enterprises and discuss potentials and limits of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights. They focus on the fields of human rights protection by the state, corporate responsibility, and international organizations operating in the global economy. The report argues that, overall, the UN Guiding Principles do not offer a structural solution to existing institutional misalignments between regimes of trade and investment protection on the one hand, and human rights protection on the other. Also, the UN Guiding Principles represent a tendency towards a growing political authority of private market actors that limits the possibilities for comprehensive human rights protection and, for that matter, increases its dependency on the active involvement of civil society organizations. However, implementing the UN Guiding Principles, especially on a national level, offers potential for further reforms that has yet to be exhausted in Germany. The authors advocate a consistent implementation, but also a more far-reaching debate on the institutional environment of transnational corporate activities and a stronger shift toward a rights-holders' perspective in the human rights regime. The report provides extensive recommendations for the implementation of the UN Guiding Principles in Germany, with a special focus on international economic cooperation and development policy.

Inhalt

Vorwort ..... **iii**
Danksagung ..... **vi**
Abkürzungsverzeichnis ..... **vii**
1 Einleitung **4**
1.1 Der 'Ruggie-Prozess' 6
1.2 Ziel und Inhalt des Syntheseberichts 8
2 Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte: Impulsgeber für eine Neuausrichtung des Menschenrechtsschutzes? **13**
2.1 Die drei Dimensionen des UN-Rahmenwerks 13
2.2 Ansatz und Grenzen der UN-Leitprinzipien 16
3 Jenseits von *Governance Gaps*: Menschenrechte und Unternehmen im internationalen Institutionengefüge **22**
3.1 Schutzpflicht des Gaststaats: Standortwettbewerb und politische Handlungsräume 23
3.2 Schutz durch den Heimatstaat: Grenzüberschreitende Wirtschaftsförderung und Menschenrechtsschutz 28
3.2.1 Menschenrechte in der Außenwirtschaftsförderung 29
3.2.2 Investitionsschutzverträge 31
3.2.3 Extraterritoriale Staatenpflichten 33
3.3 Zwischenfazit zum staatlichen Menschenrechtsschutz 35
3.4 Unternehmensverantwortung im Kontext transnationaler Wertschöpfung 37
3.4.1 Globale Produktion und die Grenzen von Unternehmensstandards 39
3.4.2 Verfahren zur systematischen Überprüfung von menschenrechtlichen Auswirkungen: *Human Rights Impact Assessments* 44
3.4.3 Zwischenfazit 47
3.5 Internationale und Transnationale Organisationen und Initiativen 49
3.5.1 Internationale Arbeitsorganisation (ILO) 49
3.5.2 Zur Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen 52
3.5.3 Multistakeholder-Initiativen 55
3.5.4 Zwischenfazit 56
4 Fazit **58**
5 Empfehlungen für einen Beitrag des BMZ zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte **61**
5.1 Entwicklung und Kommunikation einer kohärenten Politik im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte: Kernbeiträge des BMZ 62
5.1.1 Etablierung eines menschenrechtspolitischen Grundsatzes der Entwicklungszusammenarbeit für Wirtschaft und Menschenrechte 62
5.1.2 Überprüfung der Entwicklungspolitik auf die konsequente Einhaltung des menschenrechtlichen Grundsatzes 63
5.1.3 Proaktive Maßnahmen zur Förderung der Umsetzung des menschenrechtlichen Grundsatzes 64

5.1.4 Informationen zu den internationalen Grundlagen und Debatten in deutscher Sprache 64
5.2 Den ‚State-Business Nexus' auf die Verankerung der Menschenrechte überprüfen (BMZ und ressortübergreifend) 66
5.2.1 Außenwirtschaftsförderung 66
5.2.2 Öffentlich-rechtliche Unternehmen 69
5.2.3 Menschenrechtliche Verfahren und Aufnahme des Themas Wirtschaft und Menschenrechte in der internationalen Zusammenarbeit 69
5.2.4 Formulierung einer klaren Erwartungshaltung an die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht von Unternehmen 71
5.2.5 Zusammenarbeit mit Gewerkschaften zur Stärkung von Transnationalisierungsstrategien 71
5.2.6 Verstärkte Förderung und Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Menschenrechtsorganisationen 71
5.3 Institutionelle Empfehlungen auf nationaler Ebene (ressortübergreifend) 72
5.3.1 Gesetzliche Umsetzung der staatlichen Pflichten und Konditionen für die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht von Unternehmen 72
5.3.2 Interministerieller Ausschuss unter Einbeziehung weiterer Stakeholder zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien 74
5.3.3 Reform der Nationalen Kontaktstelle (NKS) für die OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen 74
5.3.4 Einrichtung einer zentralen Beratungs- und Kompetenzstelle mit umfassender Menschenrechtsexpertise als Anlaufpunkt für die deutsche Wirtschaft 75
5.4 Internationale Zusammenarbeit, Extraterritorialität sowie Mitwirkung im Rahmen der UN und ihrer Sonderorganisationen (ressortübergreifend) 76
5.4.1 Zusammenarbeit im Rahmen der ILO 76
5.4.2 Internationale Investitionsschutzabkommen sowie Investitionen in Land 76
5.4.3 Zusammenarbeit in multilateralen Entwicklungsbanken 77
5.4.4 Gesetze zu extraterritorialen menschenrechtlichen Auswirkungen 77
5.4.5 Working Group on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises 78
5.4.6 Völkerrechtliches Regime zur Regulierung von Unternehmen 78
6 Literaturverzeichnis 80

Vorwort

Im Jahr 2008 beschloss das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) unter der Federführung des Referats Menschenrechte, Gleichberechtigung der Geschlechter, Kultur und Entwicklung (heute Referat 304) die Ausschreibung eines Leuchtturmvorhabens „Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und nachhaltige Entwicklung". Ziel des Projektes war es, Unternehmen bei der Wahrnehmung ihrer menschenrechtlichen Verantwortung zu unterstützen und noch stärker in Prozesse der nachhaltigen Entwicklung einzubinden. Hintergrund für dieses Anliegen waren die sich weiter vertiefende wirtschaftliche Globalisierung und die wachsende Bedeutung von Geschäftsaktivitäten auch deutscher Unternehmen in Ländern des Globalen Südens. Hinzu kamen Forderungen zivilgesellschaftlicher Organisationen nach einer effektiven Regulierung der globalen Wirtschaft, bei der auch eine Verantwortung von Unternehmen für die Menschenrechte bei ihren weltweiten Geschäften Berücksichtigung finden sollte. Das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) an der Universität Duisburg-Essen erhielt den Zuschlag für dieses Vorhaben. Bis zum Abschluss des Projekts im September 2013 wurden 14 Einzelstudien, die wichtige Themen des Diskurses über Wirtschaft und Menschenrechte aufgreifen, veröffentlicht und jeweils mit Handlungsempfehlungen verknüpft.

Das Forschungsprojekt gliedert sich in zwei Phasen. In der ersten Phase (2008 - 2010) stehen drei interdependente Fragestellungen im Vordergrund:

1.) Welche Reichweite hat die staatliche Pflicht zum Schutz der Menschenrechte in Bezug auf unternehmerisches Handeln im Ausland? (vgl. insbes. Weber 2009; von Bernstorff 2010);

2.) Wie lässt sich die bisher teilweise sichtbare, aber in der Reichweite und Tiefe nach wie vor begrenzte Wirkung freiwilliger Standards für einen besseren Menschenrechtsschutz ausweiten? Welche zentralen Grenzen und Probleme bestehen hierbei, insbesondere angesichts globaler Wertschöpfungsketten, einer weit verbreiteten Informalität von Wirtschafts- und Arbeitsbeziehungen und vorherrschender Formen von gesellschaftlicher Diskriminierung, vor allem in Bezug auf Geschlechterrollen? (vgl. insbes. Musiolek 2010; Hütz-Adams 2010; Burghardt/ Schölmerich 2011);

3.) Wie müssen und können der Staat und internationale Organisationen zu einem verbesserten Menschenrechtsschutz im Kontext der globalen Wirtschaft beitragen? Wie können positive Wirkungen freiwilliger Initiativen ausgeweitet werden bzw. wie können die Grenzen der Wirkung derartiger Instrumente durch flankierende politische Maßnahmen auf nationaler und internationaler Ebene

überwunden werden? (vgl. Jacob 2010; Scheper/ Feldt 2010; Maier-Rigaud 2010).

Die erste Projektphase fokussiert zentrale Akteure mit ihren unterschiedlichen Handlungsformen und Governance-Instrumenten. Dieser Ansatz ermöglicht eine umfassende Auseinandersetzung mit den Chancen und Problemen von Verrechtlichung und Regulierung einerseits und freiwilligen Standards andererseits und bietet eine Grundlage, um Bedingungen der Komplementarität unterschiedlicher Steuerungsinstrumente eingehender zu diskutieren.

Die zweite Projektphase (2011 - 2012) stellt den akteurszentrierten Ansatz der ersten Phase in den Kontext der fortschreitenden Globalisierung und thematisiert den Diskurs um nationale und internationale Regulierungsformen an der Schnittstelle von Markt und Staat. Hier geht es also insbesondere um Fragen nach den institutionellen Rahmenbedingungen für transnationales Wirtschaften und um die Möglichkeiten, wie auf der globalen Governance-Ebene anerkannte menschenrechtliche Standards etabliert und organisiert werden können. Zentrale Einflussfelder sind dabei bestehende Institutionen für grenzüberschreitende Investitionen und internationalen Handel sowie transnationale Produktionsnetzwerke. Entscheidend ist zudem die Integration wesentlicher sozialer und sozioökonomischer Charakteristika wie der geschlechtsspezifischen Segregation innerhalb globaler Produktionsprozesse und der Informalisierung unterer Glieder der Wertschöpfung. Gerade im Bereich komplexer Wertschöpfungsketten ist es eine Herausforderung, Konflikte und Komplementaritäten unterschiedlicher Steuerungsformen zu präzisieren, um eine Regulierung der globalen Wirtschaft stärker an international kodierten Menschenrechten zu orientieren.

Das Projekt versucht damit, die häufig separat geführten Perspektiven privater und öffentlicher Akteure einerseits und globaler struktureller Rahmenbedingungen andererseits zu integrieren. Vor allem in komplexen Wertschöpfungsketten treten neue Praktiken der Regulierung und der politischen Einflussnahme hervor, die eine stärkere Verknüpfung von ehemals dichotom diskutierten Ideen von Verbindlichkeit und Freiwilligkeit illustrieren, etwa durch umfassendere Berichtspflichten und Beschwerdemechanismen entlang der Zulieferkette. Dieser Trend lässt sich als Versuch beschreiben, CSR-Ansätze zunehmend mit Forderungen nach *corporate accountability* zu verknüpfen (z. B. Utting 2005). Auch einige Konzerne – insbesondere in der durch zivilgesellschaftliche Kampagnen stark fokussierten Bekleidungsbranche – bekennen sich zu einer solchen weitergehenden Verantwortung, die jenseits von rein freiwilligen Marktlösungen liegt.

Wir haben die Verknüpfung wirtschaftspolitischer und menschenrechtlicher Themen in der Analyse mit dem Anspruch vorgenommen, diese für die Ziele nachhaltiger Entwicklung und des internationalen Menschenrechtsschutzes nutzbar zu machen.

Das Forschungsprojekt verfolgte insgesamt das Ziel, die menschenrechtliche Unternehmensverantwortung in ihren unterschiedlichen rechtlichen, marktwirtschaftlichen, politischen und kulturellen Dimensionen als Beitrag zu entwicklungspolitischen Zielen zu begreifen und zu fördern. Für das BMZ bildet die Auseinandersetzung mit diesen unterschiedlichen Perspektiven nicht nur eine wichtige Grundlage für eine kohärente Menschenrechtspolitik, sondern auch für den aktiven Dialog mit Unternehmen und die Entwicklung eines sensiblen Umgangs mit den politischen Dimensionen von Unternehmenspraktiken. Sie leistet zudem einen inhaltlichen Beitrag für die aktive Mitgestaltung entsprechender Debatten auf internationaler Ebene.

Dieser Synthesebericht schließt die Reihe von Einzelstudien ab, indem er wesentliche Themen und Argumente zusammenführt und übergeordnete Trends und Perspektiven nachzeichnet. Da das Leuchtturmvorhaben Ende 2008 begonnen hat, ergab sich die Chance, die vielseitigen Prozesse und Debatten im Kontext des Mandats des UN-Sonderbeauftragten für Wirtschaft und Menschenrechte (2005 - 2011) eng zu begleiten und mit Blick auf die Arbeit des BMZ und die deutsche Bundesregierung zeitnah aufzuarbeiten. Es ergab sich aber gleichsam die Herausforderung, in einem derart dynamischen Feld die vielen unterschiedlichen Strömungen und Themen, die teilweise erst in den letzten Jahren in diesem Gebiet entstanden sind, in die Forschung einzubinden und dabei Prioritäten zu setzen, um in einem neuen Themenfeld politische Handlungsempfehlungen geben zu können.

Danksagung

Bei der Umsetzung des Forschungsvorhabens „Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung“ haben viele Menschen mitgewirkt. Wir können daher nur stellvertretend einige Personen hervorheben. Wir danken vor allem allen Autorinnen und Autoren der Teilstudien. Für die gute und konstruktive Zusammenarbeit danken wir dem BMZ, insbesondere im federführenden Referat 304 Frau Marita Steinke (Referatsleitung) sowie Frau Karin Foljanty und Herrn Martin Ondrejka.

Für die Unterstützung bei der Erstellung dieses Syntheseberichts danken wir für inhaltliche Diskussionen und redaktionelle Überarbeitungen Marina Natschke, Anne Schax, Johanna Siegeln, Christine Schnellhammer und Felix Zimmermann.

Abkürzungsverzeichnis

BIT	Bilateral Investment Treaty (Bilaterales Investitionsabkommen)
BMZ	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CESCR	Committee on Economic, Social and Cultural Rights
CMAI	Clothing Manufacturers' Association of India
CSR	Corporate Social Responsibility (soziale Verantwortung von Unternehmen)
DIMR	Deutsches Institut für Menschenrechte
EICC	Electronic Industry Citizenship Coalition
ETI	Ethical Trading Initiative
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen)
FLA	Fair Labor Association
FPIC	Free, Prior and Informed Consent (freie, rechtzeitige und informierte Zustimmung)
FWF	Fair Wear Foundation
GeSI	Global e-Sustainability Initiative
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
HRCA	Human Rights Compliance Assessment
HRIA	Human Rights Impact Assessment (Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung)
IFC	International Finance Corporation
ILO	International Labour Organization (Internationale Arbeitsorganisation)
KMU	Kleine und mittelständische Unternehmen
MAI	Multilateral Agreement on Investment (Multilaterales Investitionsabkommen)
NHRI	National Human Rights Institution (Nationale Menschenrechtsinstitution)
NKS	Nationale Kontaktstelle

NRO	Nichtregierungsorganisation
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights (Hochkommissariat für Menschenrechte der Vereinten Nationen)
SAI	Social Accountability International
SMI	Sagittarius Mines Inc.
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UNCTC	United Nations Centre on Transnational Corporations
UNHRC	United Nations Human Rights Council (Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen)
WRC	Worker Rights Consortium

1 Einleitung

Das Thema Wirtschaft und Menschenrechte hat vor allem seit den frühen 1990er Jahren enorm an Bedeutung und Dynamik gewonnen. Damals gelang es großen transnationalen Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International, die Forderung nach einer Verantwortung von Unternehmen für die Menschenrechte auf die internationale Agenda zu setzen. So hatte beispielsweise die Sektion Großbritannien von Amnesty International bereits 1991 eine eigene Business Group mit dem Ziel gegründet, dass Unternehmen sich für die Stärkung der Menschenrechte einsetzen (Hamm 2011: 246).

Wichtige Anstöße der heutigen Debatte um Wirtschaft und Menschenrechte waren vor allem Skandale in den 1980er und 90er Jahren, die transnationale Unternehmen in den Kontext von Menschenrechtsverletzungen rückten. Hierzu zählten der katastrophale Chemieunfall 1984 in einem Chemiewerk des damaligen US-Konzerns Union Carbide im indischen Bhopal oder auch die Hinrichtungen von Führern der Gruppe der Ogoni in Nigeria, an denen der Konzern Shell mitschuldig war.[1] Sehr öffentlichkeitswirksam waren in den 1990er Jahren zudem Initiativen in den USA und in Europa, die sich gegen *Sweatshop*-Bedingungen und mangelnde Arbeitsrechte in den Zulieferbetrieben großer Bekleidungs- und Sportartikelhersteller richteten. Sie stellten einen weiteren Baustein in einer zunehmenden öffentlichen Problematisierung globaler Produktionsbedingungen dar (vgl. Greven 2003; Klein 2001).

Vorläufer der Debatte finden sich auch schon in internationalen Auseinandersetzungen im Rahmen der Vereinten Nationen (United Nations, UN) in den 1970er Jahren. Damals stand allerdings vor allem ein Regel-

[1] Der Shell-Konzern hatte bereits in den 1950er Jahren gegen den Willen des dort lebenden Ogoni-Volkes mit der Ölförderung im Nigerdelta begonnen. Als die nigerianische Regierung 1995 mehrere Ogoni-Führer, die den Protest gegen Shell organisiert hatten, hinrichten ließ, geriet auch der Konzern in die internationale Kritik. 2009 schließlich erklärte sich Shell in einem Vergleich zu einer Entschädigung der Hinterbliebenen bereit.

werk für die globale Wirtschaft im Vordergrund, in dem Menschenrechte noch kein explizites Thema waren. Vor allem Entwicklungsländer hatten im Rahmen der Forderungen nach einer Neuen Weltwirtschaftsordnung die Notwendigkeit der Regulierung von Unternehmen in der globalen Wirtschaft in den Vordergrund gerückt. Diesem Anliegen entsprechend wurde 1974 die UN Commission on Transnational Corporations mit dem Mandat errichtet, einen internationalen Verhaltenskodex für transnationale Konzerne auszuarbeiten. Ihr war das UN Centre on Transnational Corporations (UNCTC) angegliedert, das diesen Auftrag ausführen sollte und 1979 einen entsprechenden Entwurf vorlegte.

Neben den UN bemühten sich auch weitere internationale Organisationen in dieser Zeit um Standards für transnationale Konzerne. Hierzu zählen insbesondere die OECD Leitsätze für multinationale Unternehmen, die 1976 als Teil der Erklärung über internationale Investitionen und multinationale Unternehmen verabschiedet wurden, und die Dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organization, ILO) von 1977. Im Unterschied zu den Aktivitäten des UNCTC stießen diese beiden Initiativen auf die politische Zustimmung der Westlichen Industrieländer und Unternehmen. Dies lag vermutlich auch daran, dass sie das Thema der verbindlichen internationalen Regulierung nicht aufgriffen.

Kurz vor dem Umweltgipfel 1992 in Rio de Janeiro wurde UNCTC aufgelöst, und mit der Verabschiedung der Agenda 21 gelang es der Privatwirtschaft und den Regierungen der OECD-Länder das Thema der verbindlichen Regulierung der globalen Wirtschaft durch die Vorstellung einer freiwilligen Verantwortung von Unternehmen (*Corporate Social Responsibility*, CSR) zunächst von der internationalen Agenda zu verdrängen. Auf diese Weise konnte sich der neoliberale Kurs der Globalisierung mit der Betonung von Freiwilligkeit, Flexibilisierung und Privatisierung weiter festigen, der immer stärker auch von den Regierungen der Länder des Globalen Südens mitgetragen wurde.

Gleichzeitig wurde die zunehmende Auseinandersetzung mit den Zusammenhängen zwischen transnationaler Wirtschaft und dem Schutz der Menschenrechte innerhalb der UN begünstigt durch eine stärker holistische Sicht auf die Menschenrechte, die sich nach dem Ende des

Ost-West-Konflikts und infolge der Wiener Weltmenschenrechtskonferenz von 1993 durchsetzte. Somit wurde die Westlich geprägte Auffassung des Vorrangs der politischen Rechte und bürgerlichen Freiheiten aufgegeben, und wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte wurden als gleichwertig zu den bürgerlichen und politischen Rechten eingestuft. Im Einklang mit diesen Tendenzen setzte die damalige UN-Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, eine Unterkommission der früheren UN-Menschenrechts-kommission, 1998 eine Expertengruppe ein. Sie sollte überprüfen, in welchem Umfang transnationale Konzerne eine Verantwortung für die Menschenrechte tragen. 2003 schließlich stellte sie die Normen der Vereinten Nationen für die Verantwortlichkeiten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte (UN-Normen) vor. Neben grundlegenden Regeln für Unternehmen in der globalen Wirtschaft thematisieren die UN-Normen auch die Notwendigkeit der Wiedergutmachung bei Verstößen gegen die Menschenrechte. Die Hauptverantwortung für die Menschenrechte verbleibt jedoch auch in diesem Dokument bei den Staaten. Die UN-Normen stießen bei ihrer Vorstellung auf harsche Zurückweisung durch die Mehrheit der Unternehmen und Regierungen. Zivilgesellschaftliche Akteure hingegen begrüßten sie vielfach, auch weil sie eine stärker verbindliche Verantwortung für Unternehmen vorsahen. Somit standen sich auch in dieser Phase zunächst zwei konträre Positionen gegenüber. Die UN-Menschenrechtskommission entschied zwar, dass die UN-Normen rechtlich in keiner Weise bindend seien, doch empfahl sie dem UN-Generalsekretär die weitere Erörterung des Themas. Dieser ernannte im Jahr 2005 einen Sonderbeauftragten für Wirtschaft und Menschenrechte. Damit ist die wachsende Anerkennung dieses Themas auf internationaler Ebene auch institutionell sichtbar geworden. Das Mandat wurde John Ruggie übertragen, der bereits als der Gestalter des UN Global Compact bekannt geworden war.

1.1 Der ‘Ruggie-Prozess‘

Teile der Zivilgesellschaft betrachteten die Nominierung Ruggies im Hinblick auf die angenommene starke Unternehmensorientierung mit Skepsis (z. B. Martens / Strohscheidt 2008). Dies ist zum Teil darauf zu-

rückzuführen, dass Ruggie bereits als Gestalter des UN Global Compact in Form eines freiwilligen Dialog- und Lernforums bekannt geworden war, das vielen zivilgesellschaftlichen Akteuren als zu ‚weiches' Instrument für die Steuerung der Privatwirtschaft gilt. Menschenrechtsorganisationen kritisierten Ruggie aber auch dafür, dass er sich von den UN-Normen distanzierte, die aus seiner Sicht „in schematischer Weise staatliche Schutzpflichten auf nicht-staatliche Akteure, nämlich Unternehmen, übertragen würden" (Hamm 2011: 217). Damit strebte er auch kein international verbindliches Instrument für die Regulierung multinationaler Unternehmen an, da er „langwierige Verhandlungsprozesse auf Kosten erforderlicher kurzfristiger Maßnahmen in der Praxis" (ebd.) befürchtete. Auch sah er die Gefahr, dass ein solches Abkommen inhaltlich nur auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner verharren würde. Mit dieser Haltung versuchte Ruggie auf die Missstände der globalen Wirtschaft in Bezug auf die Menschenrechte zu reagieren, ohne jedoch grundlegende internationale rechtliche und politisch-ökonomische Verhältnisse in Frage zu stellen. Er vertrat dies explizit mit Hinweis auf die Notwendigkeit, pragmatische Lösungen für die Betroffenen zu finden, ohne in jahrelangen internationalen Debatten zu verharren.

Mit Hilfe der Autorität der UN gelang es, sehr unterschiedliche Positionen in einem breiten internationalen Multistakeholder-Prozess zusammenzuführen. Beteiligt an diesen Debatten waren neben Staaten und Unternehmen auch zivilgesellschaftliche Organisationen, Gewerkschaften sowie UN-Institutionen und die Wissenschaft. Dadurch erlangte der Prozess eine hohe Legitimität und erfuhr – trotz bleibender zivilgesellschaftlicher Vorbehalte – letztlich auch breite Zustimmung.

2008 schließlich legte der Sonderbeauftragte sein dreiteiliges politisches Rahmenwerk ‚Protect, Respect, Remedy' (UNHRC 2008) vor. In einer Verlängerung seines Mandats bis 2010 war Ruggie dann aufgefordert, sein Rahmenwerk zu operationalisieren. Sein zweites Mandat endete mit der Veröffentlichung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, die eng an das Rahmenwerk angelehnt sind. Der UN-Menschenrechtsrat hat die Leitprinzipien im Juni 2011 einhellig verabschiedet.

Durch den sogenannten Ruggie-Prozess hat in den letzten Jahren das Thema Wirtschaft und Menschrechte politisch auf internationaler, aber

auch auf nationaler Ebene in Deutschland ebenso wie in vielen anderen Ländern eine neue Qualität erlangt. Kontroverse politische Auseinandersetzungen um die Auswirkungen und die Regulierung globaler Unternehmen sind in Themenbereichen entstanden, die noch vor einigen Jahren kaum im Zusammenhang mit Menschenrechten betrachtet wurden, die aber nun durch die Leitprinzipien berührt werden, wie etwa der Bereich des internationalen Investitionsschutzes. Dies lässt in den nächsten Jahren weitere Reformen, aber auch politische Kontroversen erwarten.

1.2 Ziel und Inhalt des Synthesebericht

Wie unsere kurze geschichtliche Einordnung zeigt, befinden wir uns in der Debatte um Wirtschaft und Menschenrechte nach wie vor in einer Phase relativ rasanter und unsicherer Transformation. Was kann hier ein Synthesebericht leisten? Unser Ziel ist es vor dem skizzierten Hintergrund der stark bewegten und wenig übersichtlichen Debatte, die bisherigen politischen Veränderungen und angestoßenen Arbeitsbereiche in ihrer Stoßrichtung und Schwerpunktsetzung auf Grundlage unserer Projektergebnisse auszuwerten, um mit Blick auf die Chancen und Probleme für den internationalen Menschenrechtsschutz Handlungsempfehlungen geben zu können. Angesichts der bisher erreichten institutionellen Neuerungen auf UN-Ebene werden wir diese Analyse ausgehend von einer kritischen Würdigung des Mandats des UN-Sonderbeauftragten und der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte vornehmen. Es geht uns dabei weniger um eine Wiedergabe der bereits vielfach präsentierten und diskutierten normativen Standards der UN-Leitprinzipien selbst, sondern vielmehr um eine Betonung jener Aspekte, die sich angesichts der durchgeführten Teilstudien des Projekts als übergreifende Herausforderungen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte identifizieren lassen. Wir wollen so auch die Debatte für weitere Forschung und Diskussion jenseits der Leitprinzipien eröffnen.

Während wir unterschiedliche rechtliche und sozialwissenschaftliche Disziplinen in unserem Projekt integriert haben, bieten wir mit diesem Abschlussbericht eine vorwiegend politikwissenschaftliche Auswertung

und damit einen Interpretationsansatz, der die Entwicklung im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte aus einer machtsensiblen Perspektive auf internationale Prozesse der Normen- und Ordnungsbildung sowie damit verbundene Formen politischer Institutionen und Steuerung betrachtet. In diesem Kontext wollen wir auch jüngere Veränderungen des Menschenrechtsregimes, welches sich seit 1948 mit der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte herausgebildet hat, diskutieren. Das Menschenrechtsregime reflektiert nicht nur ein historisch vor allem im letzten Jahrhundert geprägtes Verständnis der Menschenrechte, indem es paradigmatisch den Staat als den Pflichtenträger und das Individuum als Inhaber_in von Rechten identifiziert. Es geht zudem von einem Staatsverständnis aus, das die nationale Souveränität mit der Nicht-Einmischung in innere Angelegenheiten betont. Eine Verpflichtung zur internationalen Kooperation und Verantwortung für die Menschenrechte, wie sie auch in den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte enthalten ist, besteht zwar dem Anspruch nach, doch die Achtung und der Schutz der Menschenrechte unterliegen immer auch auf internationaler Ebene einem machtpolitischen Kalkül. Immer wieder wird beklagt, dass Mitgliedsstaaten von Menschenrechtsverträgen ihren Staatenpflichten nicht nachkommen, weil sie wirtschaftliche und politische Interessen vor die Menschenrechte stellen. So steht das internationale Menschenrechtsregime seit jeher vor der großen Herausforderung, die politischen Voraussetzungen für die aktive Einforderung von Rechten durch Individuen bzw. benachteiligte Gruppen zu schaffen und auszubauen.

Die institutionellen Defizite oder "Steuerungslücken" („*governance gaps*“, UNHRC 2008: § 3), wie John Ruggie sie in seinem Bericht von 2008 nennt, sind ein Element der institutionellen Schieflage des internationalen Systems („*institutional misalignments*“, UNHRC 2008: § 7), insbesondere des Menschenrechtsregimes in seinem Verhältnis zu Institutionen der globalen Wirtschaft. Die Frage inter- und transnationaler gesellschaftlicher Machtverhältnisse, die mit dieser Schieflage eng verknüpft ist, wird bisher im Diskurs über Wirtschaft und Menschenrechte aber nur implizit und am Rande gestellt.Wir wollen sie in diesem Bericht daher stärker aufgreifen, indem wir folgende Hypothese zum Ausgangspunkt und Leitfaden machen:

Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte entwerfen pragmatische Vorschläge, wie Staaten und Unternehmen dem Problem von Menschenrechtsverletzungen im Kontext von Unternehmenshandeln innerhalb der bestehenden institutionellen Ordnung begegnen sollen. Dies hat erfolgreich zu einer Fortführung der Debatte unter stärkerer Beteiligung von Unternehmen geführt. Allerdings reproduziert dieser Ansatz die bestehende institutionelle Schieflage im internationalen System, indem er vor allem die einflussreichsten Staaten und Unternehmen als Adressaten in den Blick nimmt, ohne gleichzeitig umfassendere institutionelle Anpassungen einzufordern und einen Perspektivenwechsel zugunsten der Inhaber_innen von Rechten vorzunehmen.

Diese Hypothese lässt sich zunächst sowohl in Bezug auf die Problemdiagnose des politischen Rahmenwerks, als auch die damit verbundenen Lösungsansätze, konkretisieren: Die Schwächen des Menschenrechtsschutzes im Kontext privater Unternehmen sind zu einem großen Teil eine Frage der inhaltlichen Ausrichtung und damit politischen Prioritätensetzung innerhalb bestehender nationaler und internationaler (vor allem wirtschaftspolitischer) Institutionen. Die Ausrichtung der Menschenrechtspolitik als globale Governance-Aufgabe fordert zwar berechtigterweise von Seiten der einflussreichen (OECD-)Staaten und transnationalen Konzerne einen konsequenteren Menschenrechtsschutz durch pflichtbewusstes bzw. verantwortungsvolles Handeln. Dabei müssten allerdings die Bedingungen und Möglichkeiten für die Einforderung von Rechten durch jene Menschen, die von transnationalen Unternehmensaktivitäten in ihren Rechten tangiert werden, konsequenter im Mittelpunkt stehen. Wenn wir von potenziellen Interessenkonflikten zwischen transnationalen Unternehmen auf der einen und Inhaber_innen von Rechten (z. B. Arbeitnehmer_innen) auf der anderen Seite ausgehen, dann müssen letztere auch institutionell im Sinne einer Ermächtigung (*empowerment*) zur Einforderung von Rechten Berücksichtigung finden. Die Einforderung von Staatenpflichten und unternehmerischer Verantwortung kann hier nur eine unvollständige Lösung darstellen. Bezogen auf das internationale Staatensystem können wir zusätzlich eine gewisse Vernachlässigung der Frage der politischen Handlungsmöglichkeiten der Gaststaaten transnationaler Unternehmen feststellen. Diese müssen wir ebenfalls vor dem Hintergrund des Einflusses internationaler Institutionen sowie des globalen Wettbewerbs betrachten.

Die Reproduktion der institutionellen (wie machtpolitischen) Schieflage ergibt sich also daraus, dass sich der derzeitig vorherrschende Ansatz zur Lösung für bestehende Missstände ausschließlich *innerhalb* der bestehenden institutionellen Ordnung bewegt und damit grundlegendere Veränderungen dieser Ordnung nicht thematisiert. In ihrer Ausrichtung auf politisch und wirtschaftlich dominante Interessen und die damit einhergehende Marginalisierung bestimmter gesellschaftlicher Gruppen ist aber gerade diese institutionelle Ordnung im Kern mit den menschenrechtlichen Missständen verbunden, wie es Ruggie auch durchaus in seinem Rahmenwerk andeutet.

Es wäre erstens ein weitgehender Perspektivenwechsel zugunsten eines *empowerment* und einer stärkeren Teilhabe der Rechteinhaber_innen notwendig. Zweitens müsste das Rahmenwerk die notwendigen institutionellen Anpassungen des Menschenrechtsregimes im Verhältnis zu den bestehenden Praktiken und Institutionen der globalen Wirtschaft thematisieren, insbesondere der internationalen Handels- und Investitionsregime. Während der Ansatz der Leitprinzipien diese Aspekte nur sehr oberflächlich benennt, trägt er gleichzeitig innerhalb des Menschenrechtsregimes zu einem paradigmatischen Wandel bei, der die Dichotomie Staat – Individuum aufbricht und zugleich die Betonung der nationalen Souveränität zunehmend in Frage stellt. Staatenpflichten werden neu definiert, indem auch extraterritoriale Pflichten eingeführt werden und Staaten sich zunehmend in einer gemeinsamen Verantwortung mit anderen Akteuren, vor allem privaten Unternehmen, finden. Letztlich stellt dies eine Transformation des bestehenden Regimes dar, die in verstärktem Maße private politische Autorität betont und damit auch zunehmend auf kontinuierliche zivilgesellschaftliche Reflexion und Druck angewiesen ist. Damit diese Konstellation im Sinne eines besseren Menschenrechtsschutzes erfolgreich sein kann, müssten neben der genannten Verknüpfung mit Handels- und Investitionsregimen auch bestehende Institutionen des Menschenrechtsschutzes (z. B. die Kontrollausschüsse für Menschenrechtsverträge) an diese neuen Anforderungen angepasst werden (vgl. z. B. von Bernstorff 2010).

Wir werden die Hypothese entlang der im Rahmen des Projekts bearbeiteten Studien im Folgenden näher erläutern. Nach einer kurzen Diskussion der wesentlichen Inhalte und der Grenzen der UN-Leitprinzipien (Kap. 2) gehen wir auf bestehende politische Steuerungsprobleme ange-

sichts transnational agierender Unternehmen ein. Wir behandeln dabei zunächst die Rolle beteiligter Staaten sowie den Einfluss internationaler wirtschaftspolitischer Institutionen (Kap. 3.1; 3.2). Danach werfen wir den Blick auf transnationale Unternehmen und thematisieren die Stoßrichtung unternehmenseigener Menschenrechtspolitiken, die sich vor allem an CSR-Ansätzen und Sozialstandards orientieren (Kap. 3.4). Wir gehen hier schwerpunktmäßig auf Probleme der Diskriminierung bzw. Marginalisierung in globalen Wertschöpfungsketten ein, und auf sogenannte *enabling rights*, also jene Rechte, die Betroffene in die Lage versetzen sollen, selbst bzw. mit Hilfe angemessener kollektiver Interessenvertretungen für ihre Belange einzutreten. Solche Rechte konnten durch CSR-Ansätze bisher kaum durchgesetzt werden. Im Anschluss thematisieren wir internationale und transnationale Organisationen bzw. Initiativen in Kapitel 3.5.

Wir können insgesamt betonen, dass viele Veränderungsprozesse, die durch die UN-Leitprinzipien angestoßen wurden, in ihrer weiteren Entwicklung noch offen sind. Sie bieten Potenzial, aber auch Risiken für weitergehende Transformationen des Menschenrechtsschutzes. Letztlich ist es daher wichtig, das Rahmenwerk und die UN-Leitprinzipien als Beginn einer internationalen Debatte zu betrachten, die vielfältige Implementierungsschritte auf allen politischen Ebenen nach sich ziehen muss. Der Synthesebericht versucht mit Blick auf diese Debatte die pragmatischen Fortschritte der UN-Leitprinzipien in das umfassendere institutionelle Umfeld einzubetten und die perspektivischen Grenzen der bisherigen Ansätze zu problematisieren, um so Impulse für einen weitergehenden paradigmatischen Wandel im Diskurs um den internationalen Menschenrechtsschutz im Kontext der globalen Wirtschaft zu geben. Wir greifen diesen Anspruch im Fazit noch einmal auf und geben abschließend Empfehlungen an das BMZ für Umsetzungsschritte der UN-Leitprinzipien auf nationaler Ebene in Kapitel 5.

2 Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte: Impulsgeber für eine Neuausrichtung des Menschenrechtsschutzes?

Im Zentrum der Ergebnisse von Ruggies Arbeit stehen sein politisches Rahmenwerk (UNHRC 2008) sowie die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (OHCHR 2011), die eine Anleitung zur Umsetzung des Rahmenwerks bieten sollen. Ruggie selbst bezeichnet seinen Ansatz als ‚prinzipiengeleiteten Pragmatismus' (*principled pragmatism*). Das Rahmenwerk besteht aus den drei Dimensionen ‚staatliche Schutzpflicht' (*state duty to protect*), ‚Unternehmensverantwortung für die Menschenrechte' (*corporate responsibility to respect*) und ‚Zugang der Opfer zu Rechtsmitteln und Wiedergutmachung' (*access to remedy*). Die Trias – *Protect, Respect, Remedy* – ist insofern eine pragmatische Lösung, da sie nicht die Etablierung neuer internationaler Regelwerke anstrebt, sondern im Wesentlichen auf unterschiedliche, bereits bestehende Institutionen, Konzepte und Initiativen zur Umsetzung internationaler Menschenrechtsnormen und zur Unternehmensverantwortung zurückgreift.

2.1 Die drei Dimensionen des UN-Rahmenwerks

Die erste Dimension, die staatliche Schutzpflicht (*state duty to protect*), spiegelt die im heutigen Menschenrechtsverständnis verankerte zentrale Funktion des Staates für die Achtung, den Schutz und die Gewährleistung der Menschenrechte wider. Die UN-Leitprinzipien betonen in diesem ersten Teil, dass der Staat alle notwendigen gesetzlichen und steuerungspolitischen Maßnahmen ergreifen soll, um Verstöße gegen Menschenrechte durch private Unternehmen auf seinem Territorium zu unterbinden. Sie spezifizieren dies zudem für Unternehmen, die in staatlicher Hand oder unter sonstiger staatlicher Kontrolle sind, da hier unter Umständen zusätzliche Maßnahmen erforderlich sind (sog. *State-Business Nexus*). Ebenso sind bei erheblicher staatlicher Unterstützung, etwa durch Exportkredite und Investitionsgarantien, zusätzliche Schritte notwendig, um Konformität mit den Menschenrechten sicherzustellen (vgl. Kapitel 3.2). Zudem sind Staaten aufgefordert, die angemessene Beaufsichtigung von Unternehmensaktivitäten auf ihrem Territorium sicherzustellen. Auch sollen sie Maßnahmen ergreifen, die eine Über-

nahme menschenrechtlicher Verantwortung durch Unternehmen aktiv fördern, etwa durch (gesetzliche) Vorgaben in der öffentlichen Beschaffung, die sich an menschenrechtlichen Kriterien ausrichten (vgl. OHCHR 2011: § 6).

Insgesamt betonen die Leitprinzipien damit die Notwendigkeit von Politikkohärenz. So müssen die Menschenrechte in der politischen Steuerung und Regulierung von Unternehmen ressortübergreifend beachtet werden. Auch in der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit im Rahmen internationaler Organisationen und der Aushandlung bilateraler Verträge muss die menschenrechtliche Schutzpflicht konsequent wahrgenommen werden. Besonderes Augenmerk in der internationalen Debatte gilt diesbezüglich etwa den bilateralen Investitionsschutzabkommen (vgl. Kap. 3.2.) sowie multilateralen Handelsabkommen (vgl. hierzu etwa Bartels 2009; Dine 2005; Joseph et al. 2009).

Verstärkte Beachtung schenken die Leitprinzipien staatlichen Bedingungen in Konfliktgebieten. Da hier die Gefahr von schweren Menschenrechtsverletzungen besonders groß ist, sind Staaten aufgefordert, besondere Maßnahmen zu ergreifen, damit Unternehmen nicht aktiv zu bestehenden Missständen beitragen und die Situation weiter verschlechtern (vgl. Kap. 3.1). Zudem müssen Unternehmen in Konfliktgebieten vielfach mit fehlender bzw. zusammenbrechender Staatlichkeit umgehen. Sie stehen dabei häufig vor der Herausforderung, dass sie selbst staatliche Funktionen übernehmen sollen. Für solche fragilen Situationen benötigen Unternehmen die Unterstützung der Heimatstaaten und internationaler Organisationen.

Die zweite Dimension, die Unternehmensverantwortung zur Respektierung der Menschenrechte (*responsibility to respect*), ergänzt die staatliche Schutzpflicht. Der Ansatz besagt, dass Unternehmen nicht nur Gesetze achten, sondern auch eigenständig Verantwortung für die Auswirkungen ihrer Geschäftsaktivitäten auf die Menschenrechte übernehmen müssen. Dies sollen sie durch die Einhaltung einer gebotenen menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht (*due diligence*) sicherstellen. Umfang und Reichweite der Sorgfaltspflicht hängen dabei von den Einflussmöglichkeiten (*leverage*) des Unternehmens auf die jeweilige Situation ab. Die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht umfasst gemäß den Leitprinzipien mindestens drei Aspekte (OHCHR 2011: § 15):

1. Unternehmen müssen je nach Größe und Art des Geschäftes ein angemessenes politisches Bekenntnis (*policy statement*) entwickeln, wie sie ihrer menschenrechtlichen Verantwortung nachkommen wollen.

2. Sie müssen entsprechende Prozesse zur Einhaltung ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht etablieren, die Maßnahmen zur Identifikation, Vermeidung, Schadensminderung und Rechenschaft bei Einflüssen auf die Menschenrechte enthalten.

3. Sie müssen Verfahren zur Wiedergutmachung im Schadensfall[2] implementieren.

Dabei ist allerdings festzuhalten, dass Ruggie bei der Ausarbeitung des politischen Rahmenwerks vor allem große börsennotierte Konzerne im Auge hatte. Die Vorgaben für die Umsetzung der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen richten sich somit überwiegend an das Management solcher Unternehmen. Kleine und mittlere Unternehmen hingegen werden zwar in den UN-Leitprinzipien ebenfalls benannt, aber die besonderen Bedingungen für ihre Wahrnehmung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht werden nicht herausgearbeitet.

Die dritte Dimension betont die Notwendigkeit, dass Betroffene Zugang zu Rechtsmitteln und Wiedergutmachung (*access to remedy*) erhalten. Sie bezieht sich vor allem auf den Staat, der die primäre Pflicht hat, rechtsstaatliche Voraussetzungen zu schaffen, die es Betroffenen erlaubt, gegen Unternehmen zu klagen, wenn sie sich durch diese in ihren Rechten verletzt fühlen, gefolgt von einer effektiven Bearbeitung der Klage und ggf. entsprechenden rechtlichen Konsequenzen, insbesondere angemessenen Kompensationen bei Verletzungen. Die Leitprinzipien heben darüber hinaus die hohe Bedeutung öffentlicher, außergerichtlicher Beschwerdemechanismen hervor und adressieren auch private Unternehmen, die ihrerseits sogenannte projektbezogene Beschwerdemechanismen (*project-level grievance mechanisms*) einrichten sollen (vgl. OHCHR 2011: §§ 29-31.).

[2] Schaden kann hierbei direkt verursacht oder auch nur indirekt durch das Unternehmen beeinflusst sein.

2.2 Ansatz und Grenzen der UN-Leitprinzipien

Die Problemdiagnose des Rahmenwerks konzentriert sich auf die Feststellung von Regulierungslücken (UNHRC 2008: § 3) in der Globalisierung, die der UN-Sonderbeauftragte als Ursprung mangelnden Menschenrechtsschutzes ausmacht. Diese Lücken ergeben sich durch die Reichweite transnationaler wirtschaftlicher Aktivitäten einerseits und der beschränkten Möglichkeiten ihrer staatlichen Regulierung, die auf das nationale Territorium ausgerichtet ist, andererseits. Heutzutage, so der Bericht des Sonderbeauftragten aus dem Jahre 2008, seien globale Märkte nicht angemessen institutionell eingebettet. Eine solche Einbettung von Märkten in gesellschaftliche Institutionen sei jedoch notwendig, damit negative Effekte aufgefangen werden können und jene öffentlichen Güter zur Verfügung stehen, die der Markt nicht bietet (vgl. UNHRC 2008: § 2). Der Menschenrechtsschutz leide daher unter einer fehlerhaften Ausrichtung von Institutionen (§ 7).

Der Lösungsansatz baut zum einen auf dem internationalen Menschenrechtsregime auf, das seit der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte 1948 entstanden ist und das neben der staatlichen Achtungs- und Gewährleistungspflicht vor allem auf dem System der staatlichen Schutzpflicht basiert; andererseits integriert er aber auch unterschiedliche, sich seit Beginn der 1990er Jahre herausbildende Ansätze zur freiwilligen Übernahme sozialer Verantwortung von Unternehmen, die vor allem im Lichte der Debatte um CSR entstanden sind. Beide Dimensionen, die staatliche Schutzpflicht und auch die Verantwortung von Unternehmen, werden in dem politischen Rahmenwerk nicht nur zusammengeführt, sondern auch weiter präzisiert und an die Bedingungen der wirtschaftlichen Globalisierung angepasst. Erstmals findet die privatwirtschaftliche Eigenverantwortung für die Menschenrechte eine institutionelle Verankerung auf internationaler Ebene.

Doch die UN-Leitprinzipien identifizieren mit den Staaten und den Unternehmen nicht nur die beiden Hauptverantwortlichen für die Gestaltung der globalen Wirtschaft nach menschenrechtlichen Kriterien, sondern betonen auch die Bedeutung des Zugangs zu Rechtsmitteln und Wiedergutmachung für Opfer von Verstößen gegen menschenrechtliche Standards. Diese dritte Säule des Rahmenwerks ist stark auf zivilgesellschaftlichen Druck zurückzuführen. Während außergerichtliche Be-

schwerdemechanismen in aller Regel gerichtliche Maßnahmen nicht ersetzen können, so spiegelt diese Säule des Rahmenwerks dennoch eine Ausdifferenzierung von Steuerungsmechanismen und die Bedeutung der Komplementarität unterschiedlicher privater und staatlicher Instrumente wider. Vor allem die Rolle nationaler Menschenrechtsinstitutionen (NHRI) lässt sich hier betonen; diese verfügen häufig über eine hohe menschenrechtliche Kompetenz und weisen als staatliche Institutionen eine anerkannte Autorität bei gleichzeitig relativ hoher Unabhängigkeit von der Regierung auf. Zudem sind einige nationale Menschenrechtsinstitute explizit befugt, auch bei Verstößen gegen die Menschenrechte durch Unternehmen Beschwerden Betroffener entgegen zu nehmen. Auch projektbasierte Beschwerdemechanismen durch Unternehmen selbst können wichtige Ergänzungen darstellen, wenn rechtsstaatliche Institutionen versagen. Sie stehen aber gleichzeitig häufig vor großen Herausforderungen hinsichtlich Transparenz, Umsetzbarkeit und möglicher Interessenkonflikte zwischen einflussreichen transnationalen Unternehmen auf der einen und betroffenen Menschen auf der anderen Seite. So fehlt diesen Mechanismen in aller Regel die im Rechtsstaat so zentrale, dritte Entscheidungsinstanz, die ein faires Verfahren und die Sanktion von Fehlverhalten ermöglicht.

Die UN-Leitprinzipien versuchen also, einen sogenannten ‚*smart mix*' von verbindlicher Regulierung und privater Selbstregulierung (OHCHR 2011: § 3) zu etablieren. Sie reflektieren eine Tendenz der privat-öffentlichen Steuerung, die Virginia Haufler (2003) als Co-Regulierung bezeichnet und die auch in anderen Bereichen der globalen Politik zunehmend sichtbar wird. Damit begeben sie sich auf einen in der Tat pragmatischen, gleichzeitig aber hoch umstrittenen Weg hin zu einer stärkeren Gewichtung privater politischer Autorität im Menschenrechtsschutz. Dies markiert einen wesentlichen Unterschied zum traditionellen Menschenrechtsregime, das vor allem die staatliche Autorität in doppelter Weise in den Mittelpunkt stellt: Der Staat ist in der klassischen Auffassung sowohl Garant von Rechten als auch der Anlass für die Notwendigkeit der Ermächtigung des Individuums *gegen* ebendiese Autorität im Falle von Rechtsverletzungen. Somit sind Menschenrechte immer auch als extra-legales Korrektiv für die bestehende institutionelle Rechtsordnung zu verstehen (vgl. Donnelly 1989: 14). Dieser Aspekt der Ermächtigung von Rechteinhaber_innen zur aktiven Einforderungen von Rechten im Kontext zunehmend transnationaler privatwirtschaftli-

cher Autorität steht in den UN-Leitprinzipien nicht im Mittelpunkt. Allerdings weist die Betonung von Beschwerdemechanismen in diese Richtung.

Ein entscheidender Fortschritt, den Geltungsanspruch der Menschenrechte auch unter den Bedingungen der wirtschaftlichen Globalisierung zu stärken, ist durch das einflussreiche Agenda-Setting im Rahmen des UN-Mandats vor allem durch zivilgesellschaftlichen Druck gelungen. Die Arbeit des Sonderbeauftragten und die Leitprinzipien haben das Thema Wirtschaft und Menschenrechte in das Bewusstsein vieler einflussreicher Akteure gerückt und damit einen gewissen Handlungsdruck bei Regierungen und internationalen Institutionen ausgelöst (vgl. Kap. 3.2.1). Wie oben einleitend zusammengefasst, haben das Rahmenwerk und die UN-Leitprinzipien in vielen Themenfeldern politische Debatten nicht nur international, sondern auch national angestoßen. Sie geben zudem Raum für Weiterentwicklung und Ausgestaltung bei der Umsetzung durch verbindliche Maßnahmen auf Gesetzesebene (vgl. etwa Kap. 3.2.1 und 3.2.2). Vor allem im Zuge der Forderung nach einer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht von Unternehmen stellt sich die Frage, wie diese durch staatliche Gesetzgebung verankert und zum allgemeinen Maßstab werden könnte. Die EU-Kommission empfahl in diesem Sinne ihren Mitgliedsstaaten durch eine Richtlinie die Erarbeitung nationaler Aktionspläne für die Umsetzung der Leitprinzipien. Würde dies konsequent befolgt, dann könnten die zunächst im Bereich des *soft law* angesiedelten Leitprinzipien zukünftig auch stärker verbindliche regulative Wirkung entfalten.

Bestimmte Akteure und Institutionen sind außerdem in ihrer Bedeutung für den Menschenrechtsschutz durch das Mandat des Sonderbeauftragten stärker auf die politische Agenda gerückt. Ein wichtiges Beispiel sind die nationalen Menschenrechtsinstitute, die aufgrund ihrer Bedeutung für die Unterstützung von Beschwerdemechanismen und auch den Schutz von Menschenrechtsverteidiger_innen an Gewicht gewinnen (vgl. Knopf et al. 2013). Zudem rücken die Leitprinzipien die Rolle von Beschwerdeverfahren für Opfer von Menschenrechtsverletzungen im Kontext privatwirtschaftlicher Aktivitäten stärker in den Blick. Gerade außergerichtliche Beschwerdemechanismen werden damit viel stärker als bisher eingefordert. Unternehmen, zivilgesellschaftliche Organisati-

onen und Regierungen entwickeln und diskutieren zunehmend Kriterien für deren Beurteilung. Beteiligte Akteure formulieren umfassende Erwartungen an derartige Mechanismen hinsichtlich der Erfüllung bestimmter Mindestkriterien, etwa gerichtet an die Nationalen Kontaktstellen für die OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen (NKS) oder auch an transnationale Konzerne selbst.

Insbesondere von Seiten der Zivilgesellschaft gibt es jedoch auch erhebliche Kritik an Ruggies Rahmenwerk und den UN-Leitprinzipien. Zwar begrüßen auch zivilgesellschaftliche Akteure die Verabschiedung der Leitprinzipien, jedoch bedauern kritische Stimmen, dass diese in weiten Teilen nicht konkret genug und ferner zu unverbindlich seien. Im Grunde, so der Human Rights Watch-Vertreter Arvind Ganesan, habe der Menschenrechtsrat mit der Verabschiedung der UN-Leitprinzipien lediglich „den Status Quo bestätigt: eine Welt in der Unternehmen ermutigt, aber nicht verpflichtet werden, die Menschenrechte zu respektieren“ (Human Rights Watch 2011, eigene Übersetzung). Diese Stellungnahme spiegelt die zentrale zivilgesellschaftliche Kritik an den Leitprinzipien wider.

Wie wir in den folgenden Kapiteln eingehender zeigen werden, ergeben sich aus der institutionalistischen Ausgangsanalyse Ruggies und den drei Dimensionen des Rahmenwerks einige durchaus pragmatische Reformwege für den Menschenrechtsschutz. Jedoch vernachlässigt Ruggie in seiner Analyse die macht- und interessenpolitischen Aspekte seiner Diagnose. Diese kommen etwa darin zum Ausdruck, dass die Institutionen des Menschenrechtssystems hinsichtlich ihrer Effektivität und ihrer Einflussmöglichkeiten weit hinter jenen Institutionen auf internationaler Ebene zurückbleiben, mit Hilfe derer Welthandel und Investitionstätigkeiten gefördert und geschützt werden. Bedingt durch diese einseitige Analyse gehen mit Ruggies Ansatz daher konzeptionelle Grenzen einher, durch die eine konsequente Umgestaltung des Menschenrechtsregimes entlang der Bedingungen der globalen Wirtschaft bisher ausblieb. Ruggie selbst hat in diesem Kontext immer wieder auf die Grenzen seines Mandats hingewiesen. Wir sehen unsere Diskussion daher weniger als eine Kritik an der Arbeit des UN-Sonderbeauftragten, sondern vielmehr als Beitrag zu einem längerfristigen Prozess einer überfälligen Neujustierung menschenrechtlich orientierter Politik in Bezug auf transnationale Unternehmen.

Ruggies Problemdefinition legt den Schwerpunkt auf Regulierungslücken. Er problematisiert die Losgelöstheit transnational agierender Unternehmen von gesellschaftlich verankerten, d. h. vorwiegend nationalstaatlichen, Institutionen der politischen Steuerung. Die Antwort, die uns das UN-Rahmenwerk bietet, liegt letztlich aber nicht in einem Vorschlag für ein ‚Geraderichten' der angenommenen Schieflage bestehender Institutionen, sondern eher in einer Reproduktion und gewissermaßen auch im Eingeständnis der Grenzen politischer Regulierungsansprüche im bestehenden Institutionengefüge. So werden die Regelungslücken z. T. zwar durch einen Aufruf an kohärente staatliche Politiken zu schließen versucht; das große Novum für das Menschenrechtsregime liegt jedoch in einem Plädoyer für die Übernahme politischer Verantwortung durch private Marktakteure selbst, sowohl durch die Betonung einer *corporate responsibility to respect* als auch durch die Einforderung privater Beschwerdemechanismen für Betroffene. Das Rahmenwerk spiegelt – und so lässt sich auch der Vorwurf von Human Rights Watch deuten – letztlich die Verschiebung der Machtverhältnisse in der Weltpolitik zugunsten transnationaler Konzerne wider und manifestiert diese institutionell, indem privaten Unternehmen eine eigenständige Verantwortung für die Menschenrechte übertragen wird, ohne dass aus ihr unmittelbar sanktionsfähige Pflichten erwachsen würden. Während zwar betont wird, dass die unternehmerische Verantwortung für Menschenrechte nicht als Ersatz, sondern zusätzlich zur staatlichen Schutzpflicht zu verstehen ist, ergeben sich in der praktischen Ausgestaltung dennoch Fragen und Probleme, die genau diesen nicht-intendierten Effekt des Ersatzes haben. Denn dort, wo staatliche Regulierung versagt und Unternehmen unter Einhaltung der gebotenen menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht agieren, ersetzen deren Maßnahmen den schwachen oder gescheiterten Staat faktisch in der Praxis durch unternehmenseigene Prüfverfahren, eigene Informationspolitiken, eigene Beschwerdemechanismen und eigene Risikovorsorge. So wichtig und begrüßenswert diese sind, so problematisch ist die in der Praxis häufig beobachtbare Abhängigkeit – sowohl staatlicher Institutionen als auch der Rechteinhaber_innen – von den betreffenden Unternehmen. Zudem laufen solche Maßnahmen gerade in kritischen Fällen staatlichen Versagens Gefahr, Reformdruck von Regierungen und ihrer Menschenrechtspolitik zu nehmen.

Letztendlich löst Ruggie also mit seinem pragmatischen Ansatz das von ihm festgestellte Problem der Diskrepanz zwischen einem territorial ausgerichteten menschenrechtlichen Pflichtenkatalog und entsprechender gesetzlicher Regulierungsmöglichkeiten einerseits sowie transnational verlaufender wirtschaftlicher Aktivitäten mit ihren grenzüberschreitenden Auswirkungen andererseits nicht auf. Das Rahmenwerk vernachlässigt es, die institutionellen Schwächen des Menschenrechtsregimes umfassend zu analysieren. Es unterstreicht lediglich den normativen Anspruch an die eigenständige Übernahme von Verantwortung durch Unternehmen jenseits staatlicher Regulierung. Ruggie betont, dass in vielen Fällen der Respekt für die Menschenrechte im unternehmenseigenen Interesse liege. Während diese Erinnerung an den *business case* mit Blick auf die Adressaten in der Privatwirtschaft berechtigt sein mag, stellt sich das Problem der Regelungslücken in der Praxis doch insbesondere dort, wo das Unternehmensinteresse eben nicht mit einem angemessenen Menschenrechtsschutz einhergeht, weil es ihm entweder direkt entgegensteht oder aber externe Effekte der Kerngeschäftstätigkeit aus unternehmenseigenem Interesse nicht angemessen berücksichtigt werden. Wir greifen dieses Problem in Kapitel 3 unter Rückgriff auf unterschiedliche empirische Kontexte weiter auf.

Vor dem Hintergrund der genannten Herausforderungen widmen wir uns im Folgenden den von Ruggie diagnostizierten Regelungslücken und institutionellen Fehlausrichtungen mit einer näheren Betrachtung ihrer konkreten Ausprägungen. Wie lässt sich die zentrale Herausforderung des Menschenrechtsschutzes in der Globalisierung präzisieren? Worin besteht die von Ruggie benannte institutionelle Fehlausrichtung?

Wir gehen dabei davon aus, dass wir es mit politischen Prioritäten angesichts des globalen Wettbewerbs zu tun haben, die nur teilweise zu tatsächlichen Regelungslücken führen, wie die Diagnose des UN-Rahmenwerks impliziert. Es ist häufig gerade das enge Zusammenspiel von Machtverhältnissen, politischen Interessen und normativem Diskurs in der globalen Wirtschaft, durch das Menschenrechte in vielen Fällen keine Priorität haben. Wie wir im Folgenden erläutern, trifft dies sowohl für Staaten als auch für Unternehmen zu. Institutionelle Fehlausrichtungen sind damit vor allem als politische Entscheidungen in einem Kontext internationaler und transnationaler Machtungleichgewichte und des globalen Wettbewerbs zu sehen.

3 Jenseits von *Governance Gaps*: Menschenrechte und Unternehmen im internationalen Institutionengefüge

Wir unterscheiden im Folgenden vier institutionelle Dimensionen des Menschenrechtsschutzes im Kontext privater Wirtschaft. In allen vier Bereichen verfolgen wir nicht den Anspruch umfassender Darstellung, sondern fassen Projektergebnisse zusammen und nehmen eine Schwerpunktsetzung auf jene Bereiche vor, die vor dem Hintergrund der UN-Leitprinzipien Gegenstand verstärkter politischer Auseinandersetzung geworden sind. Wir greifen dabei jeweils zentrale Aspekte der von uns eingangs formulierten Hypothese auf.

Erstens schauen wir auf den Staat, in dem das jeweilige Unternehmen tätig ist, also den sogenannten Gaststaat. Hier sind häufig ‚günstige' Investitionsbedingungen gepaart mit schwachen Anstrengungen für einen konsequenten Menschenrechtsschutz (vgl. UNHRC 2008: § 14), sei es aufgrund mangelnder Kapazitäten, politischer Prioritäten angesichts weltweiter Standortkonkurrenz, oder einer Kombination aus beiden Faktoren. Gewissermaßen ein Sonderfall – wenn auch ein häufiger – sind sogenannte ‚Konfliktregionen', in denen Unternehmen in der Regel selbst vor großen Herausforderungen stehen, da sie in „kaum oder gar nicht funktionsfähigen staatlichen Strukturen" (Lukas/ Steinkellner 2012: 13) agieren müssen.

Zweitens betrachten wir den Heimatstaat, also denjenigen, in dem ein Unternehmen seinen Hauptsitz hat, und dort vor allem die Formen aktiver Einflussnahme durch die Regierung. Letztere erfolgt auch durch die Außenwirtschaftsförderung und durch internationale Investitionsschutzverträge, die direkte Ansatzpunkte für eine veränderte Menschenrechtspolitik bieten würden. Wir schließen eine kurze Diskussion des Ansatzes der ‚extraterritorialen Staatenpflichten' der Heimatstaaten an, der im Völkerrecht debattiert wird.

Drittens werfen wir den Blick auf die transnationale Tätigkeit von Unternehmen selbst. Den Schwerpunkt legen wir hierbei auf die Strukturen transnationaler Wertschöpfung im globalen Wettbewerb. Hier können wir insofern tatsächlich von fehlender institutioneller Einbettung spre-

chen, als transnational – also entlang der Wertschöpfung – kaum funktionierende Formen der Regulierung und des Interessenausgleichs existieren, insbesondere durch einen Mangel kollektiver Vertretung der Beschäftigten durch grenzüberschreitende Gewerkschaftsarbeit. Wir gehen anhand einiger Beispiele auf die Hauptprobleme ein, die sich im Zuge der durch die Leitprinzipien eingeforderten Unternehmensverantwortung für Menschenrechte vor allem in komplexen globalen Wertschöpfungsketten ergeben.

Viertens diskutieren wir die Rolle der ILO sowie transnationaler Organisationen und Initiativen. Der ILO fällt eine wichtige Funktion der Normsetzung im Bereich internationaler Rechte bei der Arbeit zu, ihr fehlt es jedoch nach wie vor an politischer Durchsetzungskraft. Ihre Rolle liegt daher zunehmend im Bereich der technischen Zusammenarbeit zur Durchsetzung von fundamentalen Arbeitsrechten. Auf zivilgesellschaftlicher Ebene haben sich vor dem Hintergrund des transnationalen Regulierungsvakuums viele private Initiativen gegründet, die eine immer wichtigere Rolle im Menschenrechtsschutz einnehmen. Sie begleiten CSR-Maßnahmen von Unternehmen, ergänzen diese oder konfrontieren Unternehmen öffentlich, um Veränderungsdruck auf das Management auszuüben. Initiativen sind teils privatwirtschaftlichen, teils zivilgesellschaftlichen und gewerkschaftlichen Ursprungs, teilweise sind es auch sogenannte Multistakeholder-Initiativen, auf die wir abschließend (Kapitel 3.5.3) eingehen.

3.1 Schutzpflicht des Gaststaats: Standortwettbewerb und politische Handlungsräume

Völkerrechtlich trägt die primäre Verantwortung für den Schutz der Menschenrechte der jeweilige Staat, in dem ein Unternehmen tätig ist. Auch die UN-Leitprinzipien heben dies klar hervor. Allerdings ist in der Debatte um Unternehmen und Menschenrechte das häufig verzerrte Bild des einerseits unfähigen und andererseits unwilligen Schwellen- oder Entwicklungsstaats geradezu paradigmatisch geworden. Das Versagen der Regierungen muss zwar kritisiert und die Möglichkeiten staatlicher Regulierung dürfen nicht idealisiert werden; der fehlende politische Wille von Regierungen, ihren Menschenrechtspflichten nachzukommen, ist zudem nicht neu und vielfach empirisch belegt (vgl.

Hamm 1999: 38 ff.; Clark 1998). Keinesfalls ist ein solcher Missstand jedoch allein in Ländern des Globalen Südens anzutreffen. Gleichzeitig muss staatliches Versagen auch immer im Kontext trans- und internationaler politik-ökonomischer Bedingungen gesehen werden, die wesentlich durch die Politiken der OECD-Staaten geprägt sind. Wir unterstreichen im Folgenden drei idealtypische Problembereiche, die einen mangelnden Menschenrechtsschutz bedingen: 1.) Konfliktregionen mit schwachem oder fehlendem staatlichen Rechtsschutz; 2.) die Politik ‚günstiger' Standortbedingungen für ausländische Direktinvestitionen zu Lasten des Menschenrechtsschutzes (aktive wirtschaftliche Standortpolitik); und 3.) zurückhaltende sozial-ökologische Regulierung transnationaler Wirtschaftsaktivitäten vor dem Hintergrund internationaler Investitions- und Handelsregulierung (*chilling*-Effekt, vgl. Jacob 2010: 13).

Zu 1.): Besondere Herausforderungen bestehen für den Menschenrechtsschutz in sogenannten ‚Konfliktregionen', also solchen Gebieten, in denen ein gewaltsamer Konflikt stattfindet oder in jüngerer Vergangenheit stattgefunden hat. Der Staat vernachlässigt hier nicht nur seine Pflichten, sondern ist in der Regel selbst Haupt- oder Mitverursacher von Menschenrechtsverletzungen, wie etwa im bekannten Fall der Ogoni in Nigeria, die Opfer von Menschenrechtsverletzungen durch den nigerianischen Staat und dem Unternehmen Shell wurden, das daher eine Mitverantwortung trägt (Lukas/ Steinkellner 2012: 12).

Häufig handelt es sich in Konfliktregionen um bewaffnete innerstaatliche Auseinandersetzungen, die bei Gewaltparteien mit ökonomischen Interessen gepaart sind (Lukas/ Steinkellner 2012: 9). So geht es dabei in vielen Fällen um eine Bereicherung aus Rohstoffvorkommen wie Öl, Diamanten oder Edelmetallen, aus denen auch die Mittel zur Kriegsführung erwirtschaftet werden. „Das heißt, dass beim Ausbruch des Konfliktes wirtschaftliche Motive noch nicht zwingend eine Rolle spielen müssen, aber mit dessen Fortdauer immer wichtiger werden. Oft nutzen auch staatliche Akteure die ökonomischen Vorteile, die solche Konflikte mit sich bringen, was deren Anstrengungen zur Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit stark einschränkt und klar im Widerspruch zu den eigentlichen staatlichen Pflichten steht" (Lukas/ Steinkellner 2012: 9).

Wie Karin Lukas und Astrid Steinkellner zeigen, können die Regierungen der Gaststaaten in diesen Situationen kaum zu einem verbesserten Menschenrechtsschutz beitragen. Vielmehr sind es vor allem die Unternehmen selbst, die hier eine Schlüsselrolle spielen, da sie in einem Umfeld weitgehenden Staatsversagens sowohl zum ‚Mitverursacher' werden, aber durchaus auch wichtige positive Beiträge leisten können.

Fallbeispiel 1: Rohstoffabbau im Kongo: Internationaler Kontext und Unternehmenseinfluss im Konfliktgebiet

Die Demokratische Republik Kongo ist vor dem Hintergrund der engen Verzahnung wertvoller Rohstoffe (insbesondere Koltan) mit anhaltender Gewalt und fehlender Rechtsstaatlichkeit ein Beispiel für die Schlüsselrolle, die Unternehmen in Konfliktgebieten spielen. Während der Abbau seltener Rohstoffe für die Elektronikindustrie seit vielen Jahren zur Finanzierung von Gewaltkonflikten beiträgt, stellt er gleichzeitig für viele Menschen vor Ort die Existenzsicherung dar.

Seit der Verabschiedung des U.S.-amerikanischen *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* (kurz: *Dodd-Frank Act*), müssen an der *Wall Street* geführte Firmen nachweisen, dass ihre Produkte frei von sogenannten ‚Konfliktrohstoffen' sind. Dies führt bei nahezu allen betroffenen Unternehmen zu einem Rückzug aus dem Kongo, da hier der Nachweis der Konfliktfreiheit nahezu unmöglich scheint. Die Unternehmen weichen in der Regel auf Länder wie Kanada und Australien aus. Der Elektronikriese Apple, der vor allem im Zusammenhang mit seinem wichtigsten Vertragsfertiger Foxconn regelmäßig negative Schlagzeilen aufgrund der Verletzung fundamentaler Arbeitsrechte erhält, geht im Kongo einen anderen Weg. Das Unternehmen versucht, durch eine umfassende Transparenz in der Lieferkette die Konfliktfreiheit der bezogenen Rohstoffe zu garantieren. Die Initiative, die gemeinsam mit der *Electronic Industry Citizenship Coalition* (EICC) und der *Global e-Sustainability Initiative* (GeSI) durchgeführt wird, umfasst bei Apple die Identifizierung und Auditierung von über 200 Lieferanten und etwa 175 Schmelzhütten. Durch Trainingsmaßnahmen versucht das Unternehmen zudem, die Schmelzereien für das Problem der Konfliktmineralien zu sensibilisieren. Es geht mit diesen Versuchen einen schwierigen Weg, der allerdings in der Demokratischen Republik Kongo zu einer längerfristigen Verbesserung der Arbeitsstandards führen und einen gewissen Reformdruck im Land erzeugen könnte.

Quelle: Lukas/ Steinkellner 2012: 58 f.

Zu 2.): In vielen Ländern können wir beobachten, dass Unternehmen auf günstige Investitionsbedingungen bei gleichzeitig geringer sozialer und ökologischer Regulierung treffen. Gerade in sich dynamisch entwickelnden Schwellenländern gehen mangelnde Kapazitäten und entsprechende politische Prioritätensetzung zugunsten wirtschaftlichen Wachstums häufig Hand in Hand. Der internationale Standortwettbewerb führt in vielen Fällen dazu, dass die Kapazitäten zur staatlichen Einfor-

derung und Durchsetzung sozialer und ökologischer Standards nicht ausgebaut werden, sondern Regierungen vor allem Anreize für ausländische Investitionen schaffen, etwa durch Steuerbefreiung oder -begünstigung (vgl. UNHRC 2008: § 14; Scheper/ Menge 2013: 31 f.). So entwickeln sich wirtschaftlich dynamische Regionen teilweise auf der Basis eines kostengünstigen und regulierungsarmen Umfelds für Unternehmen. Auch bei jahrelangem Wirtschaftswachstum erfolgen soziale und ökologische Maßnahmen dann oft nur sehr zögerlich und erst durch internationalen Druck. Häufig kommt dieser Druck sogar durch transnationale Unternehmen selbst, die um ihre Reputation oder Qualitätsverluste fürchten, wenn die Bedingungen in Zulieferbetrieben zu schlecht sind (vgl. etwa Musiolek 2010: 76).

Regulierungslücken müssen wir also in einem Wechselspiel mit politischen Entscheidungen verstehen, die durch die globale Standortkonkurrenz geprägt sind. Letztere ist schon längst nicht mehr eine reine Nord-Süd-Konkurrenz, sondern immer stärker eine Süd-Süd-Konkurrenz. Die einseitige gesetzliche Verankerung von Freiheiten für transnationale Investoren ohne eine entsprechende Regulierung der sozialen und ökologischen Konsequenzen ist vielfach die Folge, da Regierungen diese als einzige Möglichkeit sehen, Investitionen und damit Steuergelder und Arbeitsplätze ins Land zu holen. Auf nationaler Ebene bestehen damit durchaus Möglichkeiten der Regulierung, der Menschenrechtsschutz hat jedoch häufig keine Priorität.

Fallbeispiel 2: Verweigerung des gesetzlichen Mindestlohnes für Arbeiter_innen der Bekleidungsindustrie in Bangalore, Indien, 2009/2010

Bangalore, High-Tech-Zentrum und wichtiger Standort der Bekleidungsindustrie Indiens, kennzeichnet eine starke Geschlechtersegregation und Verbreitung informeller Arbeit. Für die Bekleidungsbranche veröffentlichte das Worker Rights Consortium (WRC) im März 2010 einen Bericht über die systematische Verletzung des Gesetzes über den Mindestlohn. Seit der Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohnes im März 2009 – der ersten Erhöhung seit 2001 – war davon praktisch die gesamte Branche in Bangalore mit hunderten Fabriken und ungefähr 125.000 Beschäftigten betroffen. Von 2001 bis 2009 stiegen laut regionalem Arbeitsministerium die Lebenshaltungskosten um 79 Prozent; der Mindestlohn wurde derweil um etwa 25 Prozent auf 126,97 Rupees (USD 2,75) am Tag erhöht – 3.302 Rupees (USD 71,54) im Monat – für Arbeiter_innen im sogenannten ‚ungelernten' (*unskilled*) Segment, das etwa das Nähen und Zuschneiden einschließt.

Die Hersteller lehnten es ab, das Gesetz zu beachten und agierten auf Empfehlung ihres führenden Wirtschaftsverbandes *Clothing Manufacturers' Association of India* (CMAI). Zur Begründung führten sie an, dass die Regierung falsch beraten sei, und forderten diese formell auf, den gesetzlichen Mindestlohn zu reduzieren, anstatt anzu-

heben. Das WRC forderte daraufhin die beteiligten Einzelhändler und Markenfirmen auf, von ihren Zulieferern die Einhaltung des Gesetzes zu verlangen und die geforderten Löhne zu zahlen. Vor allem sollten sie jedoch auch ihre eigenen Einkaufspraktiken überdenken und sicherstellen, dass die gezahlten Preise die Zulieferbetriebe in die Lage versetzen, mindestens den gesetzlich vorgeschriebenen Mindestlohn an alle Arbeiter_innen zahlen zu können. Im April 2010 forderte dann auch die Fair Labor Association (FLA) die Lieferanten ihrer Mitgliedsunternehmen auf, den gesetzlichen Mindestlohn und ausstehende Kompensationen zu zahlen. Auch das Unternehmen Adidas reagierte auf die Vorgänge und forderte das Arbeitsministerium zum Handeln auf.

Quelle: Musiolek 2010: 76 f. (basierend auf Informationen von WRC).

Zu 3.) Gleichzeitig müssen wir aber feststellen, dass die politischen Handlungsspielräume vieler Regierungen nicht nur durch den globalen Wettbewerb, sondern auch durch internationale wirtschaftspolitische Verträge zu Lasten des Menschenrechtsschutzes eingeschränkt werden. Vor allem bilaterale Investitionsschutzverträge (*Bilateral Investment Treaties*, BITs) bieten ausländischen Investoren einen umfassenden Rechtsschutz vor Eingriffen der Regierung des Gaststaates. Das Motiv derartiger Verträge ist zunächst einleuchtend: Vor dem Hintergrund teils hoher politischer Risiken in Entwicklungs- und Schwellenländern schützen Regierungen ‚ihre' Unternehmen rechtlich durch direkte Verträge mit dem Gaststaat, etwa vor willkürlichen Formen der Enteignung.

Obwohl der Versuch eines Multilateralen Investitionsabkommens (*Multilateral Agreement on Investment*, MAI) Ende der 1990er Jahre auch wegen massiver zivilgesellschaftlicher Kritik scheiterte, können wir feststellen, dass sich mit den bilateralen Investitionsschutzverträgen ein äußerst effektives Regime herausgebildet hat. Es bietet weitgehenden internationalen Rechtsschutz für Investoren, vor allem aus OECD-Ländern, ohne jedoch die menschenrechtlichen Pflichten der Gaststaaten bzw. soziale und ökologische Pflichten der Investoren und deren menschenrechtliche Verantwortung ausreichend in den Blick zu nehmen. Wir gehen auf dieses Problem im folgenden Kapitel zur Verantwortung des Heimatstaats noch näher ein (Kap. 3.2.2). Wir können aber in Bezug auf den Gaststaat bereits festhalten, dass das internationale Institutionengefüge des Handels und des Investitionsschutzes häufig einen „*chilling effect*" (Jacob 2010: 13) auf die menschenrechtliche, soziale und ökologische Regulierung hat. Sie führt also zu einer zurückhaltenden Politik vieler Gaststaaten, die damit folgenreiche Strafen bei Verstößen gegen Handels- und

Investitionsschutzverträge vermeiden wollen. Allgemeiner gesprochen tragen internationale wirtschaftspolitische Institutionen selten zu einer Stärkung der Regierungen im Menschenrechtsbereich bei, sondern schränken diese eher politisch ein, da multilateraler Handel und Investitionsschutz institutionell im Vordergrund stehen (vgl. etwa Dine 2005; Jacob 2010; von Bernstorff 2012).

Die UN-Leitprinzipien vernachlässigen solche strukturellen und politischen Schwächen in der Umsetzung der staatlichen Schutzpflicht von Gaststaaten weitgehend. Der Hintergrund des vielfach schwachen Menschenrechtsschutzes, sei es in Entwicklungsländern, in wirtschaftlich dynamischen Schwellenländern oder in Konfliktregionen, führt vielmehr zu einem Blick auf die Gaststaaten als Ursache des Problems, weniger als Lösung. Letzteres würde verstärkte Diskussionen über die jeweiligen nationalen Handlungsmöglichkeiten erfordern. Die Debatte um die staatliche Schutzpflicht im Kontext des Themas Wirtschaft und Menschenrechte ist damit immer stärker von den Gaststaaten zu den Heimatstaaten übergegangen. Beide sind aber auch durch die genannten internationalen Institutionen eng verbunden. Dies muss bei der Beurteilung der politischen Handlungsspielräume der Gaststaaten berücksichtigt werden. Wir gehen im Folgenden näher auf die Rolle des Heimatstaats ein, um anschließend diesen Aspekt weiter vertiefen zu können.

3.2 Schutz durch den Heimatstaat: Grenzüberschreitende Wirtschaftsförderung und Menschenrechtsschutz

Die UN-Leitprinzipien betonen die Rolle von Heimatstaaten transnationaler Unternehmen und fordern diese auf, durch entsprechende Regulierungsmaßnahmen, Anreize und Konditionen, aber auch durch Zusammenarbeit in internationalen Institutionen, ihren Beitrag zu leisten, um Verstöße gegen Menschenrechte durch Unternehmen bestmöglich zu verhindern. Die Leitprinzipien heben dies in den Ausführungen zur staatlichen Schutzpflicht hervor (OHCHR 2011: §§ 1-10) und betonen dabei Bereiche, in denen der Staat selbst in wirtschaftliche Aktivitäten involviert ist bzw. diese in seinem Auftrag stattfinden (sog. *state-business nexus*, OHCHR 2011: §§ 4-6), etwa im Falle entwicklungspolitischer Durchführungsorganisationen (OHCHR 2011: § 4). Auch die öffentliche

Beschaffung und Bereiche, in denen der Staat Unternehmen aktiv durch Subventionen fördert, fallen in den *state-business-nexus*. Die Leitprinzipien heben diesbezüglich hervor, dass Staaten nicht nur vertikal, sondern auch horizontal für Politikkohärenz sorgen müssen. Vertikal bedeutet hierbei, dass Gesetze und andere Maßnahmen zur Durchsetzung der Menschenrechte konsequent im Unternehmenskontext zur Umsetzung kommen. Horizontal bedeutet, dass der Staat alle eigenen Handlungsbereiche auf ihre menschenrechtlichen Auswirkungen überprüft, in denen er wirtschaftliche Tätigkeit reguliert oder im In- und Ausland direkt beeinflusst. Hierzu zählen etwa das Gesellschaftsrecht, die Regulierung von Investitionen, Exportkrediten bzw. Exportkreditversicherungen und -garantien sowie Handels- und Arbeitsgesetze (vgl. OHCHR 2011: § 8).

Wir gehen im Folgenden auf zwei dieser Bereiche näher ein, die Export- und Investitionsförderung. Diese betreffen vor allem die horizontale Politikkohärenz und nehmen in Deutschland wie in anderen exportorientierten Ländern einen hohen Stellenwert ein. Sie haben daher auch zu kontroversen Debatten im menschenrechtlichen Kontext geführt.

3.2.1 Menschenrechte in der Außenwirtschaftsförderung

Ein zentraler Bereich des politischen Einflusses auf Unternehmenshandeln im Ausland liegt in der Förderung von Exporten und Auslandsinvestitionen durch die Vergabe öffentlicher Kredite und Gewährleistungen (vgl. Scheper/ Feldt 2010; von Bernstorff et al., im Erscheinen). 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 Außenwirtschaftsförderung stellt dabei ein besonders sensibles Kerninteresse aller Industrieländer dar. Ihr Ziel liegt primär in der Förderung der einheimischen Wirtschaft und der Sicherung von Arbeitsplätzen. Zivilgesellschaftliche Organisationen fordern seit Jahren, dass die Vergabe von Exportkredit- und Investitionsgarantien stärker mit der Achtung der Menschenrechte verknüpft wird. Doch erst in jüngerer Zeit hat sich das Bewusstsein über die Verbindung der Vergabe von Exportkredit- und Investitionsgarantien mit dem Schutz der Menschenrechte vertieft. Ne-

ben zivilgesellschaftlichen Kampagnen haben dazu auch die UN-Leitprinzipien beigetragen (vgl. UNHRC 2009: Abs. 19).

Fallbeispiel 3: Der Ilisu-Staudamm in der Türkei

Der Ilisu-Staudamm ist das derzeit größte Wasserkraftwerksprojekt der Türkei. Es ist Teil des in Südostanatolien angesiedelten Projekts GAP (Güneydogu Anadolu Projesi), das zwei Dutzend Staudämme zu Bewässerungszwecken und für die Energieerzeugung an Euphrat und Tigris umfasst. Der Ilisu-Staudamm soll den Tigris kurz vor der Grenze zu Syrien und Irak aufstauen und einen 313 km² großen See schaffen. Ein internationales Konsortium wurde mit dem Bau beauftragt und Exportkreditversicherungen, darunter Hermesbürgschaften aus Deutschland, sollten das Projekt absichern. Allerdings setzt sich eine Koalition aus NGOs vehement gegen den Bau des Staudammes ein. Sie befürchtet, dass der Staudamm das fragile ökologische Gleichgewicht des Flusses zerstören und den Konflikt um das Wasser im Mittleren Osten weiter anheizen könnte. Zudem würde das Projekt zur Umsiedlung von über 55.000 Personen und zur Zerstörung der historischen Stadt Hasankeyf führen, einem bedeutenden Ort der assyrischen, christlichen, abbasidisch-islamischen und osmanischen Geschichte. Mehrere internationale Unternehmen gaben ihren Rückzug aus dem Projekt bekannt und der für 1999 geplante Baubeginn scheiterte vorerst. Im Oktober 2008 kündigten die Regierungen von Deutschland, Österreich und der Schweiz an, ihre Exportkreditgarantien zurückzuziehen, weil die türkische Regierung den geforderten Auflagen nicht nachkam. Trotz dieses Rückzugs der ausländischen Exportkreditagenturen wurde das Projekt unter Finanzierung durch die türkische Regierung fortgeführt. Der Damm soll 2014 fertiggestellt werden.

Quelle: Setton et al. 2005; Pressemitteilung WEED 08.10.2008.

Staaten nehmen somit faktisch durch die Förderung von Exporten und Auslandsinvestitionen direkten und indirekten Einfluss auf die Achtung, die Gewährleistung und den Schutz von Menschenrechten im Ausland. Dies trifft sowohl im positiven Sinne zu, etwa durch die Förderung von Entwicklung durch Direktinvestitionen deutscher Unternehmen; ebenso können aber Projekte negative menschenrechtliche, soziale oder ökologische Konsequenzen im Zielland haben. Kommt es im Zuge derartiger Projekte zu Verstößen gegen die Menschenrechte, so ist die Unterstützung durch die Außenwirtschaftsförderung als Beihilfe des deutschen Staates zu diesen Menschenrechtsverletzungen zu werten (vgl. von Bernstorff 2010: 27).

Die systematische Verankerung der Menschenrechte in staatlichen Instrumenten der Außenwirtschaftsförderung wäre somit ein wichtiger Schritt zu einer konsequenten Menschenrechtspolitik, den aber Staaten

bislang nur unzureichend nutzen (vgl. Scheper/ Feldt 2010). Innerhalb der OECD ist zwar in den letzten Jahren das Bewusstsein für diese Problematik gestiegen – nicht zuletzt auch aufgrund starken zivilgesellschaftlichen Drucks im Zuge der Ruggie-Debatte – und Menschenrechte sind inzwischen weitgehend in die zugrundeliegenden internationalen Richtlinien für Umwelt- und Nachhaltigkeitsprüfungen auf Ebene der OECD aufgenommen (vgl. Hamm et al. 2011). Andererseits fehlen aber nach wie vor klare Richtlinien für systematische Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen (*Human Rights Impact Assessments*, HRIA) als standardmäßige Verfahren bei großen Projektförderungen. Diese Verfahren müssten die Export- und Investitionsförderagenturen einfordern bzw. selbst durchführen, vergleichbar mit Umweltprüfungen. Dies müsste vor allem auch mit stärkeren Beteiligungs- und Beschwerdemöglichkeiten seitens betroffener Menschen einhergehen. Beschwerdemöglichkeiten sind insbesondere bei Großprojekten von Bedeutung, sowohl gegenüber dem Staat (primär dem Gaststaat über Klagemöglichkeiten, aber auch dem fördernden Heimatstaat des Unternehmens) als auch gegenüber dem Unternehmen (insbesondere hinsichtlich der zur Verfügung gestellten Informationen über geplante Projekte). Bisher fehlt es jedoch weitgehend an praktischer Expertise mit derartigen Verfahren. Auch die UN-Leitprinzipien geben nur begrenzte Anleitung in diese Richtung. Wir gehen auf HRIA-Ansätze in Kapitel 3.4.2 näher ein.

3.2.2 Investitionsschutzverträge

Die Schnittstelle zwischen dem internationalen Investitionsschutzrecht und den Menschenrechten wurde bisher in der Forschung wie in politischen Debatten nur als Randphänomen wahrgenommen, gewinnt aber zusehends an Brisanz und kritischer Würdigung im Sinne eines eigenständigen Forschungsbereichs (vgl. Jacob 2010). Auch die UN-Leitprinzipien benennen die Ausgestaltung von BITs als wichtigen menschenrechtlichen Einflussbereich. Investitionsschutzabkommen sind zwischenstaatliche Verträge, die Unternehmen im Ausland vor unfairem Verhalten durch den Gaststaat, insbesondere vor 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 je-

doch aus Menschenrechtssicht problematisch, weil die Abkommen ausländische Unternehmen durch sogenannte Stabilisierungsklauseln von neuen Gesetzen des Gaststaates teils pauschal ausnehmen. Dies schränkt die staatliche Regulierungsfreiheit dieses Staates ein. Darüber hinausgehend kann die Befürchtung von Vertragsstrafen zum oben bereits genannten *chilling effect* führen, also einer Zurückhaltung der Regierungen in der sozial-ökologischen Regulierung. Dies kann dazu beitragen, dass die Regierungen der Gaststaaten ihren menschenrechtlichen Pflichten nicht ausreichend nachkommen.

Aus menschenrechtlicher Sicht ist deshalb eine Reform der BITs unumgänglich. Neben den Rechten der Investoren müssten auch deren soziale und ökologische Pflichten sowie deren menschenrechtliche Verantwortung in Investitionsschutzverträgen betont werden. Auch müssten BITs die politischen Handlungsmöglichkeiten des Gaststaats stärker als bisher in Bezug auf den Menschenrechtsschutz absichern. Die Heimatstaaten transnationaler Unternehmen sind hier als Vertragspartner ebenfalls in der menschenrechtlichen Pflicht.

Fallbeispiel 4: *Piero Foresti* gegen Südafrika

Im Fall *Piero Foresti* haben europäische Investoren die südafrikanische Gesetzgebung angefochten, die eine Verbesserung der Beteiligungsmöglichkeiten historisch benachteiligter südafrikanischer Gruppen im Minensektor zum Ziel hatte. Der Vorwurf der Investoren war unter anderem, dass der betreffende *Mineral and Petroleum Resources and Development Act* aus dem Jahr 2002 die Bestimmungen zur Enteignung, wie sie in den südafrikanischen BITs mit Italien und den Benelux-Ländern festgelegt wurden, verletze. Faktisch würden die Abbau- und Schürfrechte der Investoren nach alter Gesetzgebung entzogen und durch neue Rechte (‚*new order rights*') ersetzt, die nach Ansicht der Investoren aber weniger wert seien.

Quelle: Jacob 2010: 14 f. (eigene Übersetzung).

Inzwischen existieren erste internationale Vorbilder, wie Investitionsschutzverträge die Menschenrechte besser berücksichtigen können. So hat die norwegische Regierung ein Musterabkommen entwickelt, das eine größere Balance zwischen den Anliegen der Unternehmen und den Menschenrechten sucht. Diesem Beispiel könnten weitere Staaten folgen, um den Schiedsgerichten im Investitionsschutz „eine regulierungsfreundlichere Auslegung zu ermöglichen" (Jacob 2010: 46). Auch hier zeigt sich also der Einfluss von OECD-Staaten im Rahmen internationaler Kooperation, der bisher aber nur unzureichend dazu genutzt wird, dass gerade auch die Verhandlungsführer aus Entwicklungsländern

Alternativen zu den pauschalen Stabilisierungsklauseln alter Gangart kennen und einfordern können.

Ein besonders problemträchtiger Bereich transnationaler Investitionstätigkeiten betrifft großflächige Landkäufe. Unter dem Stichwort *land grabbing* hat sich in den letzten Jahren eine kontroverse Debatte um die sozialen und ökologischen Folgen derartiger Investitionen in Land entwickelt, die stark den Menschenrechtsschutz tangieren (von Bernstorff 2012). Kritik richtet sich vor allem gegen die Folgen für die kleinbäuerliche Selbstversorgung in vielen Regionen der Welt, die durch Landkäufe unmöglich gemacht oder erschwert wird. Auch im Bereich der Investitionen in Land gilt es daher, menschenrechtliche Belange standardmäßig viel stärker als bisher in Verträgen festzulegen. So stehen heutige Pachtverträge teils massiv politischen Reformen im ökologischen und sozialen Bereich entgegen. Häufig ‚frieren' diese Verträge den Status Quo der Umwelt- und Sozialgesetzgebung zum Zeitpunkt der Investition ein, indem sie dem Investor ein gewisses Regulierungsumfeld zusichern. Da diese Verträge teilweise bis zu 100 Jahre Laufzeit haben, stellt dies ein Problem für notwendige Reformen dar (von Bernstorff 2012: 12f). Die 2012 verabschiedeten Leitlinien der Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) für verantwortungsvolle Investitionen in Land (*Voluntary Principles on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*, FAO 2012) sind vor diesem Hintergrund derzeit richtungsweisend (von Bernstorff 2012).

3.2.3 Extraterritoriale Staatenpflichten

Die Diskussion um die Rolle der Gast- und Heimatstaaten zeigt, dass in beiden Fällen Probleme für einen verbesserten Menschenrechtsschutz bestehen, die aus politischer Prioritätensetzung und z. T. auch mangelnden Kapazitäten, aber auch häufig aus einseitig auf wirtschaftliche Interessen ausgerichtete internationale Institutionen resultieren. Für den Gaststaat bestehen die primären und damit viel weiter ausdifferenzierten menschenrechtlichen Schutzpflichten gegenüber der eigenen Bevölkerung. Vor dem Hintergrund des häufig großen Einflusses der Heimatstaaten auf die aktuellen internationalen Handels- und Investitionsregime, vor allem aber auch auf die Unternehmen selbst, hat sich aber eine

Debatte darüber entwickelt, inwieweit Staaten auch die völkerrechtliche Pflicht haben, menschenrechtswidriges Verhalten von Unternehmen im Ausland zu ahnden (vgl. Weber 2009; von Bernstorff 2010). Besonders zu betonen in diesem Kontext sind die *Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights*, die im September 2011 durch ein unabhängiges Konsortium, das vor allem aus Völkerrechtsexpert_innen bestand, verabschiedet wurden. Die *Maastricht Principles* sind Richtlinien für die extraterritoriale Verantwortung von Staaten und bieten eine ausführliche Grundlage, nach der die Pflichten von Staaten für extraterritoriale Maßnahmen zur Achtung, zum Schutz und in Ausnahmefällen sogar zur Gewährleistung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte begründet werden können (vgl. Schutter et al. 2012).

Ruggie nennt in seinem UN-Rahmenwerk zwar eine Verantwortung für Aktivitäten mit extraterritorialer Wirkung (z. B. staatliche Anreize in Form von Exportkrediten und -garantien, Regulierung von Unternehmen durch Berichtspflichten, Ausgestaltung von Investitionsverträgen usw.); er geht jedoch nicht soweit, diese als rechtlich bindenden Teil der staatlichen Schutzpflicht aufzufassen. Ruggie merkt aber an, dass eine extraterritoriale Einflussnahme grundsätzlich auch nicht verboten sei und ermutigt die Staaten, aktive Schritte zu unternehmen, um Menschenrechtsverstöße durch Unternehmen auch im Ausland zu minimieren.

Einige Völkerrechtler_innen fassen die rechtlich bindende Dimension der staatlichen Schutzpflicht in einem weiteren Sinne auf (vgl. hierzu von Bernstorff 2010: 16-24). Zwar besteht nach wie vor weitgehender Konsens darüber, dass grundsätzlich jeder Staat verpflichtet ist, innerhalb seines Staatsgebietes die Menschenrechte vor Verstößen durch Unternehmen zu schützen, und dass eine klare Pflichtentrennung zwischen dem Heimat- und dem Gaststaat eines Unternehmens grundlegend ist.[3] Trotzdem argumentieren einige Autor_innen, dass die staatliche

[3] Einige Völkerrechtler_innen (z.B. Seck 2008) argumentieren, dass neben dem Territorium auch die juristische Zuständigkeit (*jurisdiction*) die Reichweite der Staatenpflicht bestimmen muss.

Schutzpflicht dem Kriterium der effektiven Kontrolle bzw. der Möglichkeit der Einflussnahme eines Staates über einen Sachverhalt im Ausland folgen müsse. Nach diesem Verständnis habe 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 könne. Dies wird deutlich an zwei juristischen Argumentationsansätzen (von Bernstorff 2010: 25-28). Zum einen stellt sich ganz unabhängig vom Konzept der extraterritorialen Staatenpflicht die Frage der möglichen völkerrechtswidrigen Beihilfe des Heimatstaates zu Verletzungen der menschenrechtlichen Schutzpflichten des Gaststaates (im Sinne von Art. 16 der *Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* der UN-Völkerrechtskommission aus dem Jahr 2001). Zum anderen gebietet es die allgemeine Pflicht der Staaten zur Kooperation im Bereich des internationalen Menschenrechtsschutzes (nach Art. 1 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 55 lit. a) - lit. c) und Art. 56 UN-Charta) bei Menschenrechtsverstößen durch eigene (zumal staatlich geförderte) Unternehmen im Ausland für Abhilfe zu sorgen.

3.3 Zwischenfazit zum staatlichen Menschenrechtsschutz

Governance gaps sind dort am sichtbarsten, wo ein Staat nicht in der Lage ist, Menschenrechte auf seinem Territorium zu schützen. Dies ist teilweise in ‚Krisenregionen' der Fall, teilweise aber auch in Entwicklungs- und Schwellenländern, die geringe institutionelle Kapazitäten aufweisen. Allerdings resultieren Menschenrechtsverletzungen im Unternehmenskontext in den meisten Fällen nicht aus derart fehlenden Steuerungsmöglichkeiten, sondern aus politischen Entscheidungen, insbesondere über die Gestaltung internationaler Institutionen bzw. als Resultat dieser Institutionen. Im Sinne unserer eingangs formulierten Hypothese müssten Gast- und Heimatstaaten die zentrale Funktion wirtschaftspolitischer Institutionen im internationalen System daher kritischer auf ihre menschenrechtlichen Wirkungen hinterfragen, als dies durch die UN-Leitprinzipien bisher geschehen ist. Hervorgehoben haben wir hier die Bereiche der Außenwirtschaftsförderung und des internationalen Investitionsschutzes, die jeweils ungenutzte Potenziale für den Menschenrechtsschutz aufweisen. Weitere Bereiche betreffen die multilaterale Handelspolitik, die Einflussnahme in multilateralen Ent-

wicklungsbanken sowie auf nationaler Ebene vor allem die öffentliche Beschaffung und Auftragsvergabe, die menschenrechtliche Kriterien zu einer der Entscheidungsgrundlagen machen müssen.

Weiter stellt sich der Bereich der staatlichen Schutzpflicht bei transnationalen Wirtschaftsaktivitäten als Herausforderung für die aktive Einflussnahme durch Rechteinhaber_innen dar. Insbesondere im Bereich der Außenwirtschaftsförderung haben wir in diesem Sinne auch auf die Notwendigkeit des Perspektivenwechsels zugunsten der Menschen in Zielländern hingewiesen, die von staatlich geförderten wirtschaftlichen Aktivitäten (insbesondere Großprojekte) betroffen sind. Verfahren zur menschenrechtlichen Überprüfung müssen in Zukunft sehr viel stärker zu einem solchen Perspektivenwechsel beitragen, etwa durch die Integration von Beschwerde- und Informationsmöglichkeiten. Ein solcher Perspektivenwechsel ist bisher auch im Rahmen der Umsetzung der UN-Leitprinzipien kaum gelungen.

Wir werden im Folgenden nun private Unternehmen betrachten, denen im Kontext der UN-Leitprinzipien und des darin verankerten Konzepts der Unternehmensverantwortung für die Menschenrechte zunehmend politische Bedeutung zugeschrieben wird.

Zentrale Beiträge aus der Projektreihe zur staatlichen Schutzpflicht:

Weber, Antje: *Die rechtliche und politische Dimension von extraterritorialen Staatenpflichten bei Menschenrechtsverstößen durch transnationale Konzerne - Ein Literaturbericht. Nr. 02/2009*

Jacob, Marc: *International Investment Agreements and Human Rights. Nr. 03/2010*

Scheper, Christian/ Feldt, Heidi: *Außenwirtschaftsförderung und Menschenrechte. Eine Bestandsaufnahme deutscher Investitions- und Exportkreditdeckungen aus menschenrechtlicher Perspektive. Nr. 04/2010*

Von Bernstorff, Jochen/ Jacob, Marc/ Baetens, Freya*: Steuerung der Außenwirtschaftsförderung in Deutschland, USA und den Niederlanden im Rechtsvergleich. Nr. 14/2014 (im Erscheinen)*

3.4 Unternehmensverantwortung im Kontext transnationaler Wertschöpfung

Das Konzept der *corporate responsibility to respect* stellt ein Novum im Menschenrechtsschutz dar, das vor dem Hintergrund der in den letzten Jahrzehnten stark gewachsenen Bedeutung des CSR-Konzepts und auch der insgesamt zunehmenden Rolle privater Akteure in der internationalen Politik zu verstehen ist (vgl. Hamm/ Scheper 2009; Ratner 2001). Während grundlegende Konzepte der Unternehmensverantwortung alles andere als neu sind, können wir die aktuelle, vor allem durch strategische Managementansätze geprägte Welle der CSR-Debatte in Bezug auf Menschenrechte vor allem auf die 1990er Jahre zurückführen. In dieser Zeit kritisierten zivilgesellschaftliche Kampagnen zunehmend Menschenrechtsverletzungen in der Bekleidungs-, Sportartikel- und Spielwarenindustrie (Hale/ Wills 2005) und beim Anbau von Agrarprodukten (Hartmann 2011). Die Elektronikbranche kam in der öffentlichen Debatte später hinzu (vgl. Smith et al. 2006; Hürtgen et al. 2009). Arbeits-

und Menschenrechtsgruppen thematisieren dabei insbesondere die Verantwortung transnational operierender Unternehmen mit Sitz im Globalen Norden, die in diesen Lieferketten als Auftraggeber und Einkäufer auftreten. Es handelt sich meist um Handelshäuser und bekannte Markenfirmen, die keine oder nur wenige eigene Produktionsstätten unterhalten. Neben den genannten Sektoren gibt es in nahezu allen Branchen inzwischen Ansätze zur stärkeren Standardisierung von Umwelt- und Sozialstandards im Rahmen von CSR- und Multistakeholder-Initiativen. Besonders kontrovers im CSR- und Menschenrechtskontext werden dabei vor allem extraktive Industrien diskutiert, deren Tätigkeiten häufig sehr weitreichende Auswirkungen auf Betroffene und auf die Umwelt haben können (vgl. UNHRC 2008).

Vor dem Hintergrund und zum Schutz ihrer Reputation fordern Markenfirmen von ihren Zulieferern, dass sie Arbeitsstandards einhalten sollen. Sie entwickeln dazu eigene Kodizes und Monitoring-Strategien. Darüber hinausgehend tragen zivilgesellschaftliche Gruppierungen mit ihren Partnern in den Produktionsländern immer wieder Forderungen an Unternehmen heran. Häufig münden diese in Verhaltenskodizes, die sich an internationalen Übereinkommen, z. B. den Kernarbeitsnormen der ILO, orientieren. Transnationale Unternehmen reagieren auf zivilgesellschaftliche Kampagnen teilweise auch mit eigenen Kodizes und Monitoring-Strategien. Grundlegende Rechte bei der Arbeit haben so weitgehenden Einzug in die Nachhaltigkeits- und CSR-Strategien vieler Unternehmen gehalten, die damit CSR-Begriff und -Diskurs auf ihre Weise prägen.

Insbesondere im Textil- und Bekleidungssektor arbeiten inzwischen traditionelle und neue Arbeitsrechtsakteure mit Unternehmen in sogenannten Multistakeholder-Initiativen zusammen. Auf diese Weise wollen Unternehmen den Problemen der Glaubwürdigkeit und Legitimität unternehmensgeleiteter CSR-Anstrengungen begegnen. Auch entwickeln Multistakeholder-Initiativen eigene Kodizes und Implementierungsweisen.

Während das Konzept von CSR zunächst freiwillige Maßnahmen von Unternehmen in den Vordergrund rückte, wird zunehmend die umfassende gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen betont. Dies reflektiert auch die Vorstellung der Unternehmensverantwortung für

die Menschenrechte, wie sie in den UN-Leitprinzipien verankert ist. Diese menschenrechtliche Verantwortung beschreibt keine freiwillige Leistung, sondern vielmehr eine Pflicht zur Sorgfalt bei allen Unternehmenstätigkeiten und Geschäftsbeziehungen. Die normative Idee einer gesellschaftlichen Verantwortung trifft aber auf nach wie vor sehr unterschiedliche und kontrovers diskutierte Vorstellungen von CSR innerhalb der Privatwirtschaft. Vor allem trifft sie auch auf eine teils widersprüchliche Unternehmenspraxis, die der Idee von CSR in der Regel nur eine eingeschränkte Rolle neben vielen weiteren strategischen Zielen zuweist.

Aus menschenrechtlicher Perspektive führen Unternehmensmaßnahmen und Multistakeholder-Initiativen bisher in keiner Branche zu zufriedenstellenden Ergebnissen. Wir wollen im Folgenden die Idee der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen am Beispiel von grundlegenden Rechten bei der Arbeit näher betrachten. Hierfür greifen wir mit Blick auf das Ziel der Synthese nur einige Kernaspekte dieser Thematik heraus. Erstens gehen wir auf die Kontexte ein, in denen die Einhaltung der Sorgfaltspflicht besonders schwierig erscheint und häufig in der Praxis als unzureichend kritisiert wird. Dies sind vor allem Branchen, die durch komplexe transnationale Wertschöpfung bzw. Handelsbeziehungen gekennzeichnet sind. Insbesondere haben wir im Rahmen des Forschungsprojekts die Produktion von Bekleidung, Elektronik und Agrarprodukten in den Blick genommen. Im Anschluss thematisieren wir große Projekte, die wir bereits im Kontext der Außenwirtschaft angesprochen haben. Bei Großprojekten drohen häufig aufgrund ihrer vielfältigen, teilweise unumkehrbaren Einflüsse auf die Umwelt gravierende menschenrechtliche Auswirkungen. Daher erfordern die UN-Leitprinzipien flächendeckend sogenannte *human rights impact assessments* (HRIA), die auch von Seiten staatlich beteiligter Akteure eingefordert bzw. selbst durchgeführt werden sollen (vgl. Kap. 3.4.2).

3.4.1 Globale Produktion und die Grenzen von Unternehmensstandards

Die globale Konkurrenz hat nicht nur zu einem wachsenden Druck um Wettbewerbsvorteile geführt, sondern in den letzten 20 bis 30 Jahren

auch zu einer weiter zunehmenden Arbeitsteilung in der industriellen Produktion. Transnationale Produktionsnetzwerke sind zunehmend komplex und bestehen aus Zulieferbetrieben, großen Handelsunternehmen und Markenfirmen, die in je unterschiedlichen staatlich-institutionellen Kontexten agieren (vgl. Barrientos 2013; Hale/ Wills 2005; Hamm 2012; Musiolek 2010; Raj-Reichert 2011). In einem solchen Umfeld „funktionaler Fragmentierung" (Coe/ Hess 2013: 4) besitzen große Markenunternehmen häufig keine eigenen Produktionskapazitäten mehr. Gleichzeitig üben sie aber eine hohe Marktmacht auf Produktionsstätten aus. Fabriken weisen vor dem Hintergrund der transnationalen Konkurrenz um niedrige Preise und flexible Produktions- und Lieferzeiten häufig katastrophale Arbeitsbedingungen auf. Zivilgesellschaftliche Kampagnen haben dies in den letzten 20 Jahren immer wieder umfassend dokumentiert, so dass wir hier nicht im Detail darauf eingehen wollen.

Während alle Menschenrechte durch schlechte Produktionsbedingungen beeinträchtigt werden können, heben wir hier einige ausgewählte Aspekte hervor, die im Rahmen von Unternehmensstandards bisher mit wenig Erfolg angegangen werden. Dies sind vor allem sogenannte *enabling rights* (Barrientos/ Smith 2006; Barrientos 2013) bei der Arbeit, also solche Rechte, die Arbeitnehmer_innen in die Lage versetzen sollen, für ihre eigenen Rechte und Interessen auf betrieblicher Ebene einzutreten. Hierzu zählen Gewerkschaftsrechte und auch das Gebot der Nichtdiskriminierung, insbesondere im Hinblick auf Geschlechtergerechtigkeit.[4] Die ermöglichenden Rechte betonen wir an dieser Stelle, weil sich hier ein wichtiger Unterschied der menschenrechtlichen Verantwortung zu den sogenannten *outcome standards* (Barrientos/ Smith 2006), das heißt zu der konkreten Verbesserung der Arbeitsbedingungen, ausmachen lässt.

[4] Die Vermeidung von Kinderarbeit kann ebenfalls zu den *enabling rights* gezählt werden, wenn wir die langfristig fehlende Bildung und damit Chancen des *empowerment* als Resultat der Arbeit Minderjähriger verstehen (vgl. Barrientos/ Smith 2006). Auch wenn Kinderarbeit noch immer vorkommt, so zeigen sich dennoch Zulieferer beim entsprechenden Verbot durchaus sensibel, weil ihnen hier die absolute Nichtduldung der Einkäufer, die sich um ihre Reputation sorgen, bewusst ist (Barrientos /Smith 2007).

Letztere schließt der Menschenrechtsansatz mit ein, allerdings kann der Ansatz nur dann umfassend wirksam sein, wenn er in ein rechtsstaatliches Umfeld eingebettet ist, in dem Menschen auch in die Lage versetzt werden, ihre Rechte selbst oder durch kollektive Vertretung aktiv einzufordern. Gerade dies steht bei den *enabling rights* im Mittelpunkt. Das heißt nicht, dass diese Rechte Vorrang vor sozialen und ökonomischen Mindeststandards (z. B. Gesundheits- und Sicherheitsstandards oder Löhnen) haben. Vielmehr geht es darum, die Interdependenz dieser unterschiedlichen Rechte anzuerkennen.

Verschiedene Teilstudien des Projekts stellen auf ganz unterschiedlichen Ebenen fest, dass bestehende unternehmerische Verhaltenskodizes gerade in den Bereichen der *enabling rights* viele Defizite aufweisen und diese Rechte bisher insgesamt kaum durchgesetzt wurden. Bettina Musiolek (2010) hebt etwa mit Blick auf die Bekleidungs-, Spielzeug-, Elektronik- und Agrarbranchen hervor, dass hinsichtlich des Gebots der Nichtdiskriminierung teilweise erhebliche Mängel in Verhaltenskodizes vorherrschen, insbesondere weil die Diskriminierung von Frauen nicht in all ihren Ausprägungen durch solche Instrumente erfasst wird. Vor allem würden die konkreten Handbücher und praktischen Anweisungen zur Umsetzung von Maßnahmen auf betrieblicher Ebene auf ein begrenztes Bewusstsein für das Problem der Diskriminierung hinweisen. Positiv bewertet Musiolek hingegen jene Initiativen, die paritätisch besetzt sind, bzw. Multistakeholder-Initiativen, die es auch lokalen Gruppen erlauben würden, sich an der Entwicklung und Überprüfung von Standards zu beteiligen. Reine Unternehmensinitiativen würden derweil sehr unterschiedliche Qualität aufweisen (vgl. Musiolek 2010: 51).

Die Schwächen im Bereich des *empowerment* spiegeln sich auch in der mangelnden Durchsetzung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten wider. In den von Musiolek untersuchten Branchen stellt das Problem niedriger Löhne ein Kernthema dar, das durch Verhaltenskodizes kaum erfolgreich bearbeitet wird. Musiolek bezieht sich hierbei auf Wirkungsanalysen der Ethical Trading Initiative (ETI) (Barrientos/ Smith 2006) sowie der Joint Initiative on Corporate Accountability and Workers' Rights (Barendt/ Musiolek 2007). Ähnlich zurückhaltend sind Scheper und Menge (2013), die menschenwürdige Löhne als ein ebenso grundlegendes wie problematisches Themenfeld in der Debatte um Un-

ternehmensverantwortung herausstellen, das zudem nicht von Rechten wie der Verhandlungsfreiheit oder der Nichtdiskriminierung zu trennen sei.

Sowohl Musiolek als auch Scheper und Menge weisen dabei auf große Probleme bei der gewerkschaftlichen Vertretung hin, die vielfach in Produktionsländern kaum funktioniert oder nicht unabhängig ist. Gewerkschaftliche Organisierung steht dabei auch vor der Herausforderung der Standortkonkurrenz (vgl. Mückenberger 2011). So sehen sich Arbeitnehmer_innen häufig in Konkurrenz zu Beschäftigten in anderen Ländern, da bei einer Produktionsverlagerung der Verlust der Arbeit droht. In globalen Produktionsnetzwerken ist die Arbeitnehmerschaft damit weitgehend fragmentiert und Solidarität ist auf nationale oder häufig gar nur lokale Kontexte beschränkt. Dies spiegelt sich in bisher vorwiegend national ausgerichteten Gewerkschaften wider. Darüber hinausgehend werden innerhalb der Belegschaft besonders stark benachteiligte Gruppen, insbesondere Frauen mit Migrationshintergrund (vgl. Ferus-Comelo 2006), nicht angemessen in kollektiven Arbeitskämpfen berücksichtigt. Bisher würden Gewerkschaften, so Musiolek (2010), gerade das Thema der Geschlechtergerechtigkeit nicht ausreichend bearbeiten.

Am Beispiel der Kakaobranche betont Friedel Hütz-Adams (2010) das anhaltend verbreitete Problem der Kinder- und Zwangsarbeit. So seien zwar die Forderungen Ruggies für die Übernahme von Unternehmensverantwortung eher moderat und würden von zivilgesellschaftlicher und gewerkschaftlicher Seite als unzureichend kritisiert. In der Kakaobranche jedoch würde die Umsetzung der Leitprinzipien aufgrund der bisher extrem schlechten Arbeitsbedingungen bereits eine wichtige Verbesserung darstellen. In dieser Branche würden sich Unternehmensbekenntnisse zu den Menschenrechten bisher meist auf das Verbot der Kinderarbeit beschränken, aber selbst dieses werde nicht von konsequenten Implementierungs- und Monitoring-Maßnahmen in den Anbaugebieten begleitet (vgl. Hütz-Adams 2010: 73). „Dem größten Teil der Schokolade produzierenden Unternehmen ist nicht einmal bekannt, woher die Bohnen stammen“ (ebd.).

Neben derartigen Kernproblemen im Bereich der *enabling rights* in Verbindung mit niedrigen Löhnen, die durch Unternehmensmaßnahmen in

globalen Wertschöpfungsketten bisher kaum gelöst werden, gibt es einige übergreifende Erkenntnisse aus dem Bereich der Umsetzung von sozialen Unternehmensstandards, die für die menschenrechtliche Verantwortung und ihre möglichen Grenzen von Bedeutung sind. So ist es bisher in Wertschöpfungsketten ein kaum bewältigtes Problem, dass Unternehmensmaßnahmen in aller Regel von den einkaufenden Markenfirmen ausgehen, deren direkter Einfluss aber nur in das erste oder maximal zweite Glied der Zulieferkette reicht. Bereits hier stellen sich viele Probleme der Implementierung und vor allem der Überprüfung (vgl. Musiolek 2010; Hütz-Adams 2010). Zudem besteht in den unteren Gliedern auch zunehmend das Problem der Informalisierung der Arbeit, das sowohl die Gewerkschaftsvertretung, aber auch die Umsetzung und Überprüfung von Verhaltenskodizes vor massive Probleme stellt (vgl. Hamm 2012; Scheper/ Menge 2013; Musiolek 2010).

Ein weiterer Aspekt betrifft die Überprüfung der Implementierung von Verhaltenskodizes, die noch immer zu einem großen Teil auf sogenannten Sozialaudits basiert, also Überprüfungen der Betriebsstätten durch interne und externe Kontrollen. Musiolek weist darauf hin, dass diese nicht zum Erfolg führen, da sie nur eine Momentaufnahme darstellen können, Ergebnisse zudem vielfach gefälscht würden und auch wichtige Facetten der Menschenrechte, vor allem das Problem der systematischen Diskriminierung einzelner Gruppen (insbesondere Frauen), nicht abgebildet würden. Sozialaudits würden zudem zu einer Abwälzung der Verantwortung der Markenfirmen auf die Zulieferbetriebe führen. Zertifizierungssysteme, die darauf basieren, würden tendenziell nur „schwarz oder weiß" kennen, „*comply or die*" (Musiolek 2010: 69), und damit keine Probleme lösen, sondern sich negativ auf die schwächeren Glieder der Wertschöpfung auswirken.

Vor diesem Hintergrund haben sich teilweise Ansätze herausgebildet, die stärker versuchen, Arbeitnehmer_innen und lokale Gruppen einzubeziehen (vgl. ebd.). Allerdings stellen sie eher kleinere ‚Inseln' in der breiten CSR-Landschaft dar. Ein weiterer Bereich, der bisher nur unzureichend in CSR-Maßnahmen umgesetzt wurde, sind Beschwerdemechanismen für Arbeiter_innen in der Lieferkette gemäß der dritten Dimension der UN-Leitprinzipien. Die Wirksamkeit bereits bestehender Beschwerdemechanismen müsste eingehender untersucht werden.

3.4.2 Verfahren zur systematischen Überprüfung von menschenrechtlichen Auswirkungen: *Human Rights Impact Assessments*

Während im Massengeschäft der Konsumgüterindustrien die allgemeinen Arbeitsbedingungen und die mangelnden Möglichkeiten der kollektiven Vertretung der Arbeitnehmerschaft besondere Herausforderungen für die Menschenrechte darstellen, geht es bei großen Unternehmensprojekten – wie Infrastrukturmaßnahmen oder Staudämmen – zunächst vor allem darum, systematisch zu überprüfen, welche Auswirkungen auf die Menschenrechte ein jeweiliges Projekt haben könnte und darum, rechtzeitig entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Die Forderung nach solchen menschenrechtlichen Prüfverfahren oder HRIA, die im Zuge der UN-Leitprinzipien stark an Bedeutung gewonnen haben, können wir vergleichen mit Entwicklungen im Umweltbereich seit den 1970er Jahren. Inzwischen sind *environmental impact assessments* weit verbreitet und vielfach gesetzlich verankert. Ziel der standardmäßigen Durchführung von HRIA ist eine verbesserte vorherige und kontinuierliche Einschätzung der komplexen menschenrechtlichen Auswirkungen von Unternehmensaktivitäten (vgl. Hamm/ Scheper 2011; Hamm et al. 2013). Wichtig ist dies vor allem bei großen Projekten wie Infrastrukturmaßnahmen, Staudammbauten, Kraftwerken oder anderen Formen von Investitionen, die vielfältige lokale oder regionale Auswirkungen auf die Achtung, den Schutz und die Gewährleistung von Menschenrechten haben.

HRIA-Verfahren sind allerdings im Gegensatz zu Umweltprüfverfahren noch weitgehendes Neuland im Unternehmenskontext. Unterschiedliche zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Organisationen haben bereits Modellverfahren entwickelt und diese mit Unternehmen getestet (vgl. zur Diskussion Hamm/ Scheper 2011). Bekanntestes Beispiel ist das *Human Rights Compliance Assessment* (HRCA) des Danish Institute for Human Rights, das weitgehend standardisiert ist und von Unternehmen weitgehend in einem *Multiple-Choice*-Verfahren durchgeführt werden kann. Ein solcher Ansatz begegnet dem Interesse und Anspruch von Unternehmen, durchführbare, standardisierte Prozesse nutzen zu können, die es ihnen erlauben, menschenrechtliche Risiken zu minimieren oder gar auszuschließen.

Im Bereich der HRIA müssen wir jedoch noch stärker als im Umweltbereich festhalten, dass der Anspruch der Menschenrechte kaum als reiner *top down*–Prozess durch standardisierte Verfahren ‚gelöst' werden kann. So stellt sich als Kern des menschenrechtlichen Ansatzes auch die Einbeziehung betroffener Anspruchsgruppen durch Information und Partizipation dar. Häufig können ohne die Information und Beteiligung Betroffener mögliche Folgen für deren Rechte gar nicht angemessen beurteilt werden. Zudem stellen Informationen und Beteiligungsmöglichkeiten auch selbst Menschenrechte dar, die nicht durch reine Abfrage in standardisierten Verfahren gewährleistet werden können, sondern vielmehr die gesamte Planbarkeit von Großprojekten betreffen. Die Debatte um HRIA und die Entwicklung umfassender Expertise muss damit über die möglichst weitgehende Standardisierung und Vereinfachung von Verfahren hinausgehen. Sie muss eine größere Offenheit gegenüber möglichen Einwänden Betroffener gegen Großprojekte beinhalten und diese in entsprechenden Management-Verfahren abbilden. Grundlegender können wir damit auch konstatieren, dass eine Abkehr von einem reinen *Impact*-Fokus notwendig ist, um dem menschenrechtlichen Anspruch an Information und Beteiligung bei unternehmerischen Großprojekten gerecht zu werden.

Diese Ansprüche wiederum stellen Unternehmen vor Herausforderungen, die sie als Marktakteure kaum bewältigen können. Die Erwartung an eine umfassende Menschenrechtspolitik durch Unternehmen kann nur in einem Umfeld entsprechender staatlicher Maßnahmen funktionieren, wie auch das Fallbeispiel 4 verdeutlicht.

Fallbeispiel 4: HRIA des Kupfer-Gold-Projekts in Tampakan, Philippinen

Das *Tampakan Copper-Gold Project*, das bei Realisierung eines der größten Tagebauprojekte zum Gold- und Kupferabbau weltweit wäre, wird unter Federführung des philippinischen Unternehmens Sagittarius Mines Inc. (SMI) durchgeführt, das eine Tochter von Indophil Australien und GlenStrata mit Hauptsitz in der Schweiz ist. Es basiert auf einem Vertrag von SMI mit dem philippinischen Staat. Während das Minenprojekt bereits seit Jahrzehnten geplant ist, konnte es – unter anderem aufgrund massiven Widerstands unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen – bisher noch nicht mir der operativen Phase beginnen. Wie so häufig im extraktiven Bereich sind auch bei diesem Vorhaben vor allem die Menschenrechte der auf dem Gebiet lebenden indigenen Bevölkerung, in diesem Falle der Gemeinden der B'laan, bedroht. Ein HRIA (Hamm et al. 2013), das im Auftrag zivilgesellschaftlicher Organisationen durchgeführt wurde, zeigt, dass die Hauptverantwortung für die Verletzung der Menschenrechte vor Ort und die insgesamt

äußerst konfliktträchtige Situation beim Staat liegt, das Unternehmen aber eine Mitverantwortung trägt.

Die Region ist gekennzeichnet durch schwache staatliche Infrastruktur und einem seit vielen Jahrzehnten bestehenden Mangel an staatlicher Bereitstellung sozialer Dienste, insbesondere in den Bereichen Bildung und Gesundheit. Deshalb hoffen viele Menschen, dass ihre Gemeinden durch das geplante Minenprojekt eine angemessene sozioökonomische Entwicklung erfahren und zu mehr Wohlstand kommen würden. Als Teil des Engagements in der Region ist das Unternehmen vertragliche Verpflichtungen zur Entwicklung der Region eingegangen und bietet heute verschiedene private Bildungs- und Gesundheitsservices an. Die Mine selbst hat bisher allerdings noch nicht die Zustimmung der indigenen Bevölkerung durch das Verfahren der freien, rechtzeitigen und informierten Zustimmung (*free, prior and informed consent*, FPIC) erhalten. Gleichzeitig ist aber durch die staatliche Vernachlässigung und die privaten Aktivitäten die indigene Bevölkerung stark in die Abhängigkeit von dem Bergbauunternehmen geraten, da dieses die grundlegenden Bildungs- und Gesundheitsservices bereitstellt. Des Weiteren überlässt es die Regierung weitgehend dem Unternehmen den Betroffenen Informationen über die Mine zur Verfügung zu stellen. Die Rahmenbedingungen für ein FPIC, das für ein solches Projekt durch die indigene Bevölkerung gesetzlich vorgeschrieben ist, sind in einer solchen Situation nicht mehr gegeben. Bei der offiziellen Vorstellung des HRIA im Juni 2013 in Manila mussten Vertreter_innen von Behörden und der Regierung eingestehen, dass die Situation in Tampakan keine Ausnahme, sondern eher die Regel bei Minenprojekten in den Philippinen darstellt.

Quelle: Hamm et al. 2013.

Insgesamt stellt die Diskussion um geeignete Verfahren für HRIA einen wichtigen Beitrag zur Menschenrechtsdebatte dar, da sie die Komplexität der Menschenrechte aufzeigt und teilweise auch die Grenzen einfacher ‚Blaupausen' verdeutlicht. Sie zeigt auch grundlegende Schwierigkeiten und Widersprüche auf, die mit der *corporate responsibilty to respect* verbunden sein können, nicht zuletzt weil teilweise Unternehmen mit den notwendigen qualitativen Verfahren der Überprüfung überfordert sind. Bisher sind auch nur wenige große Konzerne bereits aktiv an der Debatte beteiligt.

HRIA spielen zudem nicht nur für Unternehmen eine Rolle, sondern auch für staatliche Akteure, die Unternehmen fördern oder mit ihnen zusammenarbeiten. Darauf haben wir im Kontext der Außenwirtschaftsförderung bereits verwiesen. Des Weiteren müssen HRIA-Ansätze auch im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit und dort vor allem bei Entwicklungspartnerschaften mit der Privatwirtschaft eingeführt werden.

3.4.3 Zwischenfazit

Als Zwischenfazit zur Unternehmensverantwortung in globalen Wertschöpfungsketten können wir festhalten, dass sie gerade dort sehr wenig erfolgversprechend ist, wo Kodizes und Standards zur Erfüllung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten nicht begleitet werden durch Bemühungen zum *empowerment* der Beschäftigten (formell und informell) innerhalb der Wertschöpfung. Gerade vor dem Hintergrund des menschenrechtlichen Anspruchs sollten aber insbesondere marginalisierte Gruppen in die Lage versetzt werden, ihre Rechte zu kennen und aktiv einzufordern. Empfänger von gesetzten Standards müssen als Träger von Rechten gesehen werden. Ein stärkerer Fokus auf alle sogenannten *enabling rights* und insbesondere ein systematisches Fördern der kollektiven Vertretung von Arbeiter_innen und ihrer Möglichkeiten zur Aushandlung von Löhnen und weiteren Arbeitsbedingungen sind daher notwendig. Ebenso müssten Monitoring- und Audit-Maßnahmen mit Möglichkeiten der aktiven Beteiligung von Arbeiter_innen durch Beschwerdeverfahren verknüpft werden.

Vor dem Hintergrund der Probleme von Sozialstandards in globalen Wertschöpfungsketten können wir daher nicht einfach nach einem *scaling-up* (vgl. Burghardt 2009) derartiger Standards streben. Vielmehr müssen wir sie auf ihre Qualität hinterfragen und auch die Grenzen unternehmerischer Möglichkeiten entlang der Wertschöpfung diskutieren. Während wir wissen, dass Sozialaudits nur einen begrenzten Beitrag leisten können, kommen etwa Einkaufspraktiken transnationaler Unternehmen verstärkt in den kritischen Blick der Öffentlichkeit (vgl. etwa Barrientos 2013). Wir müssen darüber hinaus vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit Unternehmensstandards das Augenmerk stärker darauf richten, wie freiwillige Steuerungsinstrumente an den Stellen, an denen das Unternehmensinteresse nicht mit einem menschenrechtlichen Ansatz konform ist, durch andere Maßnahmen der Regulierung ergänzt werden können. So zeigt die Erfahrung mit CSR-Maßnahmen in vielen Bereichen globaler Lieferketten, dass Unternehmen mit dem menschenrechtlichen Anspruch überfordert sind.

Mit Blick auf unsere Ausgangshypothese können wir also auch im Bereich von Unternehmensstandards feststellen, dass der Fokus der Debatte stark auf die machtvollen Akteure, insbesondere große Markenfirmen

und ihre Standards gerichtet ist. Diese stoßen aber an Grenzen und können bisher die grundlegenden menschenrechtlichen Probleme globaler Lieferketten nicht lösen. Möglichkeiten eines umfassenderen institutionellen Wandels werden aber durch die UN-Leitprinzipien und die Debatte um Wirtschaft und Menschenrechte bisher zu wenig thematisiert.

Die Diskussion um HRIA verdeutlicht zusätzlich die Notwendigkeit, die staatliche Schutzpflicht und die Unternehmensverantwortung enger zusammenzuführen. Politische Maßnahmen müssen einen umfassenden institutionellen Rahmen schaffen, in dem Unternehmen in die Lage versetzt werden, menschenrechtlichen Ansprüchen gerecht zu werden. Sie müssen eine klare und kohärente Erwartung an privatwirtschaftliche Akteure durch gesetzliche Grundlagen verankern und Informationen über entsprechende internationale Rahmenwerke zur Verfügung stellen. Die bisherigen Ansätze zu HRIA lassen zudem Grenzen des derzeitigen *Impact*-Fokus deutlich werden. So muss es in der Weiterentwicklung derartiger Verfahren stärker auch um die aktive Beteiligung bzw. Möglichkeit zur Beschwerde betroffener Menschen gehen, als in erster Linie um die Risikoanalyse für die transnationalen Unternehmen.

Beiträge aus der Projektreihe zur Unternehmensverantwortung:

Musiolek, Bettina: *Geschlechtergerechtigkeit und freiwillige Instrumente der Unternehmensverantwortung in globalen Produktionsnetzwerken und Lieferketten. 07/2010*

Hütz-Adams, Friedel: *Menschenrechte im Anbau von Kakao. Eine Bestandsaufnahme der Initiativen der Kakao- und Schokoladenindustrie. 08/2010*

Burghardt, Diana/ Schölmerich, Maike*: Der GlobalG.A.P- Standard im kenianischen Agrarsektor – Zu den Auswirkungen privatwirtschaftlicher Qualitäts- und Sicherheitsstandards auf die soziale und menschenrechtliche Situation von Kleinproduzenten. 09/2011*

Hamm, Brigitte/ Scheper, Christian: *Human Rights Impact Assessments zur Umsetzung der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen. Konzeptionelle Herausforderungen und praktische Ansätze. 10/2011*

Lukas, Karin/ Steinkellner, Astrid: *Unternehmen in Konfliktregionen. 12/2012*

3.5 Internationale und Transnationale Organisationen und Initiativen

3.5.1 Internationale Arbeitsorganisation (ILO)

Die ILO spielt eine zentrale Rolle in der politischen Auseinandersetzung mit Menschenrechten bei der Arbeit. Sie füllt diese Rolle sowohl auf der normativen als auch der implementierenden Ebene aus, indem sie internationale Standards setzt und durch technische Zusammenarbeit versucht, Arbeitsstandards zu verbessern. Vor allem durch die Verankerung in den Kernarbeitsnormen betont die ILO den menschenrechtlichen Status bestimmter Mindeststandards bei der Arbeit. Die Erklärung

der ILO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit von 1998 verpflichtet alle Mitgliedsstaaten zu deren Umsetzung, unabhängig davon, ob ein Staat die entsprechenden Konventionen ratifiziert hat (ILO 1998).

Die Kernarbeitsnormen basieren auf vier Grundprinzipien und umfassen acht ILO-Übereinkommen:

- Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts auf Kollektivverhandlungen;
- Beseitigung aller Formen von Zwangsarbeit;
- effektive Abschaffung der Kinderarbeit und
- Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.

Die Kernarbeitsnormen stellen damit einen sehr eingeschränkten menschenrechtlichen Katalog dar. Die Beschränkung auf diesen Kern sowie die mangelnde Durchsetzungskraft der ILO insgesamt und speziell in der Umsetzung der Kernarbeitsnormen werden häufig kritisiert. Die ILO bleibt weit hinter den verbindlichen Durchsetzungsmöglichkeiten wirtschafts- und handelspolitischer Institutionen, insbesondere der Welthandelsorganisation, zurück. Auch hier zeigt sich der Fokus internationaler politischer Institutionen zugunsten der Wirtschaft und zulasten der Regulierung der Menschenrechte (vgl. Dine 2005).

Insgesamt bemüht sich die ILO um den verbindlichen und universellen Stellenwert fundamentaler Rechte bei der Arbeit, den sie durch die Einrichtung der Kernarbeitsnormen und eine jährliche Berichtspflicht über deren Einhaltung durch die Mitgliedstaaten unterstrichen hat. Mit ihrer *Decent Work Agenda* (vgl. ILO 2013) hat sich die ILO zudem zunehmend am allgemeineren Ansatz der menschenwürdigen Arbeit ausgerichtet, um durch ein umfassenderes entwicklungsorientiertes Konzept stärker jene Menschen zu erreichen, die bisher nicht von bestehenden Arbeitsnormen profitierten, insbesondere im informellen Sektor (vgl. Mielke 2009; Scheper/ Menge 2013). Die Agenda umfasst vier Säulen: Schaffung von Arbeitsplätzen, Rechte und Standards bei der Arbeit, soziale Sicherung und sozialer Dialog.

Für die Umsetzung der UN-Leitprinzipien kann die ILO eine wichtige Rolle spielen, da sie mit ihrer tripartistischen Organisation, ihrer interna-

tionalen Ausrichtung sowie ihrer Expertise und Autorität im Bereich fundamentaler Arbeitsrechte einen wichtigen Partner für die Umsetzung von Menschenrechten entlang der transnationalen Wertschöpfung darstellt. Andererseits zeigen sich immer wieder die politischen Grenzen der ILO im Vergleich zum Einfluss der internationalen Handels- und Investitionsregime.

Die ILO setzt vor diesem Hintergrund verstärkt auf projekt- und programmbasierte, technische Zusammenarbeit, um Arbeitsbedingungen zu verbessern. Ein wichtiges Beispiel stellt hier das *Better Work*-Programm dar. Es umfasst Arbeitsinspektionen, Trainings und *capacity building* bei Regierungsstellen und Sozialpartnern. Die ILO und die IFC führen dieses Programm gemeinsam in Kambodscha, Haiti, Indonesien, Jordanien, Lesotho, Nicaragua und Vietnam durch. *Better Work* setzt dabei auf die enge Einbindung staatlicher Stellen sowie der Zulieferbetriebe und deren transnationale Abnehmer in Maßnahmen zum *capacity building*, insbesondere im Bekleidungssektor. Es handelt sich damit um lern- und prozessorientierte Ansätze und nicht um einen Versuch der Regulierung. Allerdings ist *Better Work* zunächst durch zwischenstaatliche Vereinbarungen der US-amerikanischen mit der kambodschanischen Regierung entstanden. Die US-Regierung hatte zunächst Kambodscha ein Handelsabkommen (*US-Cambodia Textile and Apparel Trade Agreement*, UCTA) angeboten, das einen besseren Zugang zum US-Markt im Textil- und Bekleidungssektor unter der Auflage ermöglichte, dass die Arbeitsbedingungen in Kambodscha verbessert würden. Um dies zu erreichen, wurde 2001 das *Better Factories Cambodia*-Programm etabliert, das zum Pilotprojekt von *Better Work* wurde (vgl. ILO/ IFC 2012). Auch im Falle Haitis startete das Programm auf Grundlage eines US-amerikanischen Beschlusses zur Förderung des haitianischen Textil- und Bekleidungsmarktes (vgl. ILO/ IFC 2012; Maier-Rigaud 2010). Es zeigt sich damit auch hier ein großer Einfluss internationaler Handelsregulierung auf die Möglichkeiten der Einforderung von Arbeitsrechten und auf die Arbeit der ILO.

Die insgesamt große Bedeutung der ILO für die Durchsetzung von Arbeitsstandards kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Organisation sich im Kontext der Stärkung privater Regulierung selbst neu verorten und die eigene Rolle neu bestimmen muss. So zeigt eine kürzlich erschienene Evaluation (Stanford Law School/ Worker Rights Con-

sortium 2013) des *Better Factory Cambodia*-Programms die Bedeutung von finanziellen Anreizen durch Handelsabkommen für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen in den Produktionsländern auf. Denn nach dem Auslaufen des Handelsabkommens mit den USA im Jahr 2005 entfiel für die kambodschanische Regierung und die Zulieferer die finanzielle Motivation, auf die Einhaltung von Arbeitsstandards zu achten. Die Lage der Beschäftigten in der Textil- und Bekleidungsindustrie verschlechterte sich im Hinblick auf Löhne, allgemeine Arbeitsbedingungen und Gewerkschaftsrechte insgesamt dramatisch. Der Bericht stellt letztlich auch eine sehr kritische Bewertung der Arbeit der ILO nach 2005 dar, weil sich die Organisation zunehmend wie ein privatwirtschaftlicher Auditor verhalte. So wird am Monitoring der internationalen Organisation kritisiert, dass die Berichte nicht transparent seien und nur den zahlenden Unternehmen zur Verfügung stehen würden.

3.5.2 Zur Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen

Bereits die in der Einleitung zu diesem Bericht gemachten Ausführungen zur Herausbildung des Diskurses über Wirtschaft und Menschenrechte in den frühen 1990er Jahren verdeutlichen die wichtige Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure. Sie haben in den letzten Jahren wesentlich dazu beigetragen, das Thema Wirtschaft und Menschenrechte auf die internationale Agenda zu setzen. Neben unterschiedlichen Typen zivilgesellschaftlicher Organisationen unterscheidet man vor allem bei Menschenrechtsorganisationen verschiedene Rollen und Funktionen, die für die Stärkung des Menschenrechtssystems von großer Bedeutung sind. Hierzu zählt zunächst das Agenda- und Standardsetting durch Lobby-Arbeit. Darüber hinausgehend versuchen Menschenrechtsorganisationen staatliche Politik und Unternehmenspraktiken bezüglich der Einhaltung der Menschenrechte zu kontrollieren. Sie tun dies häufig, indem sie Verantwortliche für Menschenrechtsverletzungen und Verstöße gegen die Menschenrechte durch öffentliches ‚*naming* und *shaming*' sowie durch die Skandalisierung von Vorfällen an den Pranger stellen (z. B. Liese 2006). Mit dieser *watchdog*-Funktion bilden Menschenrechtsorganisationen ein wichtiges Korrektiv für institutionelle Schwächen des bestehenden Menschenrechtsregimes. Durch die Herstellung von Öffentlichkeit sorgen sie zudem dafür, dass sich Politik und Privatwirt-

schaft gleichermaßen zur Notwendigkeit von Rechenschaftspflicht und Transparenz bekennen (Hamm 2003).

Diese unterschiedlichen Funktionen haben Nichtregierungsorganisationen auch im Verlauf der Debatte um Wirtschaft und Menschenrechte wahrgenommen. Zwar gelang es ihnen nicht, die Debatte zu dominieren und ihre Forderung nach einer verbindlichen internationalen Regulierung für Unternehmen in der globalen Wirtschaft durchzusetzen; aber der zivilgesellschaftliche Druck war so groß, dass sich das Thema auch nicht unter das Konzept der freiwilligen sozialen Verantwortung von Unternehmen subsumieren ließ, was schließlich in den UN-Leitprinzipien zu einem Plädoyer für den erwähnten *smart mix* von verbindlicher staatlicher Regulierung und privater Selbstregulierung führte (vgl. OHCHR 2011: § 3). Insbesondere auch die dritte Säule der Leitprinzipien – der Zugang zu Rechtsmitteln und Wiedergutmachung –, geht auf zivilgesellschaftlichen Einfluss zurück. Hier zeigt sich, wie diese Organisationen als Normunternehmer das internationale Agenda- und Standard-Setting mitbestimmen (Finnemore/ Sikkink 1998).

Darüber hinausgehend unterstützen zivilgesellschaftliche Organisationen wesentlich die globale Verbreitung der UN-Leitprinzipien und die darin verankerten Normen. Sie diskutieren das Thema der menschenrechtlichen Verantwortung transnationaler Konzerne im Rahmen ihrer häufig globalen zivilgesellschaftlichen Netzwerke und Partnerschaften. Sie können so auch lokale Gruppen in ihren entsprechenden Forderungen gegenüber Unternehmen und den Regierungen der Gaststaaten durch Ressourcen, Vernetzung, Expertise und Öffentlichkeitsarbeit unterstützen. Diese Interaktion zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen des Globalen Nordens und Südens beschreiben Keck und Sikkink (1998) als „Boomerang-Effekt".

Doch die Arbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen führt auch vermehrt zu Kritik. So sind sowohl die Wirkung der Arbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen (z. B. Lenzen 2001) als auch ihre Legitimität umstritten. Ein Grund für die Infragestellung der Legitimität ist, dass NRO, z. T. aufgrund der Konkurrenz um externe Gelder, vorwiegend partikulare Interessen vertreten. Hieraus ergibt sich insbesondere dann der Vorwurf eines Legitimitätsdefizits, wenn Forderungen als das ‚gute gesellschaftliche Gewissen' präsentiert werden. Zudem mangelt es eini-

gen Organisationen an demokratischen Strukturen. Ein Legitimitätsproblem ergibt sich auch durch Tendenzen zur Co-Regulierung, vor allem in Multistakeholder-Initiativen, in denen unterschiedliche öffentliche und private Akteure kooperieren. Diese Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen in Prozesse privater Steuerung kann zu einem Rollenkonflikt führen: Einerseits ist die Kampagnenarbeit, die für die öffentliche Wirksamkeit vieler Organisationen so bedeutsam ist, dann besonders effektiv, wenn klare politische Gegner gezeichnet und Unternehmen skandalisiert werden können. Eine aktive Zusammenarbeit mit Unternehmen ist daher auch unter zivilgesellschaftlichen Organisationen teilweise umstritten. Andererseits kann die Mitarbeit in Multistakeholder-Initiativen oder in Dialogforen mit der Privatwirtschaft auch einen größeren Einfluss und die Möglichkeit zu konstruktiver Mitgestaltung bedeuten. Einige sehen allerdings die Gefahr, dass zivilgesellschaftliche Organisationen lediglich als Quelle der Legitimität in solchen Initiativen mitarbeiten sollen und ihr kritisches Potenzial zugleich gebunden wird (Martens 2007).

Insgesamt zeigt sich damit auch in der Zunahme zivilgesellschaftlicher Einflüsse die von uns eingangs postulierte problematische Tendenz zur Privatisierung von Regulierung und Verantwortung. Einerseits betonen das existierende Menschenrechtsregime und auch die UN-Leitprinzipien damit zu Recht in starkem Maße die Bedeutung des Staates und seiner Menschenrechtspflichten; Antje Weber (2009: 15) führt in ihrem Literaturbericht über die Debatte zu extraterritorialen Staatenpflichten Beispiele dafür an, wie angesichts privater Verstöße gegen die Menschenrechte die Rechtspraxis zunehmend die Forderung nach staatlicher Sorgfaltspflicht aufgreift. Allerdings wird in der völkerrechtlichen Diskussion die effektive Ausübung staatlicher Pflichten bisher viel zu wenig hinterfragt. Friedel Hütz-Adams (2010) verweist in diesem Sinne in seiner Studie über die Menschenrechtslage im Kakaosektor darauf, dass für das Verbot der Kinderarbeit umfassende, völkerrechtlich verbindliche Normen existieren, diese aber nur begrenzt durchgesetzt werden. Die Praxis zeigt, dass die Übernahme staatlicher Pflichten häufig nur auf zivilgesellschaftlichen hin Druck wahrgenommen wird (z. B. Musiolek 2010; Hütz-Adams 2010). Es besteht somit die Gefahr, dass ein funktionierendes Menschenrechtssystem noch stärker als bisher von kritischen NRO abhängig ist und zivilgesellschaftliche Organisationen immer häu-

figer auch Aufgaben des Staates übernehmen, ohne dass sie völkerrechtliche Schutz- oder gar Gewährleistungspflichten für die Menschenrechte besitzen würden oder ein vergleichbares Maß an institutioneller Legitimität und Stabilität aufweisen könnten.

3.5.3 Multistakeholder-Initiativen

Vor dem Hintergrund einer mangelnden Regulierung globaler Wertschöpfungsketten und der anhaltenden Kritik an der Beschränkung auf freiwillige Bekenntnisse der Privatwirtschaft zur Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung sind in unterschiedlichen Wirtschaftssektoren sogenannte Multistakeholder-Initiativen und -Organisationen entstanden. Sie spielen insbesondere für transnationale Billiglohnsektoren wie die Textil- und Bekleidungsindustrie eine zunehmend wichtige Rolle. Dabei ist ‚Stakeholder' eher ein diffuser Begriff, der unterschiedliche Interessen- und Anspruchsgruppen inner- und außerhalb eines Unternehmens bündelt. Der Begriff ‚Multistakeholder-Initiativen' verweist darauf, dass unterschiedliche Gruppen sich entweder organisatorisch zusammengeschlossen haben oder auf andere Weise kooperieren, um spezifische Probleme zu bearbeiten. Hier ist zwischen Unternehmen und ihren Verbänden, Gewerkschaften, staatlichen Akteuren und unterschiedlichen weiteren zivilgesellschaftlichen Organisationen bzw. Netzwerken wie der *Clean Clothes Campaign* zu unterscheiden. Beispiele für Multistakeholder-Initiativen sind die Ethical Trading Initiative (ETI), die Fair Labor Association (FLA), die Fair Wear Foundation (FWF) und Social Accountability International (SAI). Sie arbeiten entweder innerhalb eines bestimmten Sektors (z. B. FLA) oder sektorübergreifend (z. B. ETI). Weitere Initiativen auf internationaler Ebene sind der UN Global Compact oder auch der Standard ISO 26000 für die soziale Verantwortung von Unternehmen und anderen Organisationen. Auf nationaler Ebene soll das Zusammentreffen unterschiedlicher Stakeholder an sogenannten Runden Tischen dem Austausch unterschiedlicher Auffassungen für die gemeinsame Problemlösung dienen. Regierungen übernehmen in solchen Multistakeholder-Prozessen häufig eine *facilitator*-Funktion.

Aufgrund der beschriebenen Lücken und Probleme im Menschenrechtsschutz sind Multistakeholder-Initiativen in einigen Bereichen sehr zent-

ral geworden. Dies gilt auch für das Themenfeld Wirtschaft und Menschenrechte, wie insbesondere Musiolek (2010) für unterschiedliche Wirtschaftssektoren und mit Blick auf das Ziel der Geschlechtergerechtigkeit darlegt. Solche Initiativen können wichtige Funktionen erfüllen, haben aber auch Grenzen und Schwächen. Eine Beteiligung unterschiedlicher Stakeholder ist noch nicht *per se* fair und legitim. Machtverhältnisse und damit die Problematisierung der Potenziale derartiger Initiativen, tatsächlich als eine Art politisches Korrektiv gegenüber transnational besonders einflussreichen Marktakteuren agieren zu können, werden weitgehend ausgeblendet. Häufig sind gerade die Betroffenen Arbeitnehmer_innen selbst nicht beteiligt. Deshalb stellt für Musiolek zumindest die Mitgliedschaft lokaler zivilgesellschaftlicher Akteure in den Entscheidungsgremien von Multistakeholder-Initiativen ein wesentliches Kriterium dafür dar, dass ein gleichberechtigter Interessensausgleich zwischen den unterschiedlichen Parteien zumindest möglich ist. Als positive Beispiele führt sie in diesem Sinne die FWF und die ETI an (Musiolek 2010: 26).

3.5.4 Zwischenfazit

Insgesamt zeigt sich ein fragmentiertes und uneinheitliches Bild der inter- und transnationalen Initiativen und Organisationen für den Schutz grundlegender Menschenrechte im Kontext der globalen Wirtschaft. Öffentliche Debatte und Kritik an bestehenden Missständen ist zu einem großen Teil von aktiven zivilgesellschaftlichen Kampagnen abhängig, die immer wieder Unternehmenshandeln hinterfragen und Probleme öffentlich machen. Die Entwicklung des Menschenrechtsregimes auf Basis einer solchen kritischen transnationalen Zivilgesellschaft erweist sich als problematisch. Dies gilt für die Legitimität von NRO als ‚Normunternehmer', die letztlich aber auch partikulare Interessen verfolgen und in Multistakeholder-Initiativen häufig die Kooperation an Stelle der Kontrolle betonen. Vor allem aber besteht die Gefahr, dass die völkerrechtlichen Pflichten der Staaten durch eine faktisch zunehmende Privatisierung von Verantwortung im transnationalen Raum aufgeweicht werden.

Insbesondere die Auseinandersetzung mit den Möglichkeiten und Schwächen der ILO macht zudem erneut die Notwendigkeit deutlich,

den mangelnden Menschenrechtsschutz im Unternehmenskontext viel stärker als bisher auf einer institutionellen Ebene zu thematisieren. Nur so lässt sich langfristig die Schieflage zwischen den existierenden Handels- und Investitionsregimen einerseits und internationalen Institutionen zum Schutz menschenwürdiger Arbeit andererseits verringern.

Auch wenn neue Formen von Multistakeholder-Initiativen einen wichtigen Beitrag für die Durchsetzung von Arbeits- und sonstigen Menschenrechten leisten können, sind sie dennoch kein gleichwertiger Ersatz für nationale oder internationale öffentliche Regulierung. So folgen sie keinen eindeutigen Qualitätsstandards und sie können keine einheitlichen Wettbewerbsbedingungen herbeiführen, unter denen Menschenrechte ausreichend geachtet werden. Häufig wird dies gerade von Unternehmensseite unter dem Stichwort eines *level playing field* gefordert. Dies könnte vermutlich durch eine verbindliche Regulierung auf internationaler Ebene oder aber die Entwicklung eines völkerrechtlichen Regimes erreicht werden, das bisherige gute Praxis und Standards zur Regulierung von Unternehmen auf nationaler Ebene festschreibt.

Beiträge aus der Projektreihe zu inter- und transnationalen Initiativen, Organisationen und Regulierungsansätzen:

Von Bernstorff, Jochen: *Die völkerrechtliche Verantwortung für menschenrechtswidriges Handeln transnationaler Unternehmen. Unternehmensbezogene menschenrechtliche Schutzpflichten in der völkerrechtlichen Spruchpraxis. 05/2010*

Maier-Rigaud, Julia: *Die technische Zusammenarbeit der ILO zur Stärkung von Menschenrechten. Zum Potenzial von Projekten in der formellen und informellen Wirtschaft für die Verbesserung von Arbeitsbedingungen, Gewerkschaftsrechten und der Geschlechtergerechtigkeit. 06/2010*

Von Bernstorff, Jochen: *'Land Grabbing' und Menschenrechte: die FAO Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure. 11/2012*

Scheper, Christian/ Menge, Jonathan: *Menschenwürdige Löhne in der globalisierten Wirtschaft. Positionen, Durchsetzungshürden und Lösungsansätze. 13/2013*

4 Fazit

Die Auseinandersetzung mit unterschiedlichen völkerrechtlichen und politischen Aspekten in der Debatte um Wirtschaft und Menschenrechte im Rahmen des Forschungsprojekts verdeutlicht die Komplexität des Themas und seine inhärenten Konflikte. Wir sehen sowohl auf nationaler, internationaler, aber auch auf Unternehmensseite vielschichtige Lernprozesse, die eine umfassendere Auseinandersetzung mit den Menschenrechten und den Auswirkungen wirtschaftlicher Tätigkeiten in der Globalisierung beinhalten, die aber gleichzeitig auch wesentliche Verhältnisse wachsender privater Autorität auf normativer Ebene des internationalen Menschenrechtssystems reflektieren.

Im Sinne unserer eingangs formulierten Hypothese zeigt sich damit die hohe Bedeutung bestehender internationaler institutioneller Schieflagen, die einen mangelhaften Menschenrechtsschutz mitbedingen, die aber gleichzeitig auch durch die Lösungsansätze der Leitprinzipien weitgehend reproduziert werden. Nur unzureichend hinterfragt das UN-Rahmenwerk die Rolle der Rechteinhaber_innen bzw. strukturell schwacher Institutionen und Akteure des Menschenrechtsschutzes im Vergleich zu dominanten wirtschaftspolitischen Interessen und Institutionen. Im Kern zeigt sich, dass die *governance gaps*, die der UN-Sonderbeauftragte identifiziert, vor allem ein Desiderat institutioneller (wirtschaftspolitischer) Ordnung der internationalen Politik darstellen.

Der bisherige völkerrechtliche Rahmen des Menschenrechtssystems spiegelt die Ordnung nach dem Zweiten Weltkrieg mit der Betonung nationalstaatlicher Souveränität wider. Dies erklärt auch – zumindest teilweise – die Schwächen des bestehenden Menschenrechtsregimes. Auch wenn diese durch die UN-Leitprinzipien nicht grundsätzlich behoben sind, sondern strukturell fortbestehen, so ergeben sich für das Menschenrechtsregime dennoch wichtige Anpassungen, die sich als eine transnationale Ausrichtung charakterisieren lassen. Dies spiegelt sich vor allem in zwei wesentlichen Aspekten des Themas Wirtschaft und Menschenrechte wider: Erstens werden mit der Integration der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen die politische Macht und die Einflussmöglichkeiten privater Wirtschaftsakteure normativ anerkannt. Zweitens findet tendenziell eine extraterritoriale Ausweitung der staatlichen Pflichten statt. So gibt es im Kontext der Debatte über Wirtschaft und Menschenrechte nicht nur verschiedene Begründungen für extraterritoriale Staatenpflichten, die zum Teil aus dem bestehenden Völkerrecht abgeleitet werden, sondern es ergeben sich auch aus neuen inhaltlichen Bezügen, beispielsweise der Verknüpfung der Außenwirtschaftsförderung mit den Menschenrechten, Argumente für extraterritoriale Staatenpflichten. Doch diese Ansätze stehen erst am Anfang und erfordern eine weitere Konkretisierung durch die Staatengemeinschaft. Vor allem die Bedeutung der internationalen und transnationalen Kooperation für die Stärkung der Menschenrechte, wie sie bereits in der Charta der UN und in Menschenrechtsverträgen verbindlich niedergelegt ist, muss sich in Zeiten der wirtschaftlichen Globalisierung auch in internationalen Handels-, Finanz- und Investitionsregimen widerspiegeln.

Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte zeichnen sich durch den oben beschriebenen *smart mix* von verbindlicher und freiwilliger Selbst- bzw. Co-Regulierung aus. Dieser Ansatz spiegelt den Kompromiss zwischen Forderungen nach verbindlicher Regulierung, die vor allem zivilgesellschaftliche Organisationen immer wieder vorbringen, und den Bestrebungen der Privatwirtschaft nach Flexibilisierung und Selbststeuerung wider.

Doch auch mit diesem *smart mix* sorgt das Thema der verbindlichen Regulierung transnationaler Konzerne auf internationaler Ebene weiterhin für kontroverse Debatten und könnte in Zukunft wieder stärker zu einem internationalen Thema werden. So trug etwa der ständige Vertreter Ecuadors im September 2013 im UN-Menschenrechtsrat im Namen der Gruppe afrikanischer und arabischer Staaten sowie einiger weiterer Staaten Asiens und Lateinamerikas eine entsprechende Forderung nach Rechenschaftspflicht (*accountability*) von Unternehmen bei Verstößen gegen die Menschenrechte vor. Eine große Zahl zivilgesellschaftlicher Organisationen unterstützte dieses Anliegen mit einem eigenen Statement an den UN-Menschenrechtsrat (vgl. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2013). Dieser hat daraufhin im Juni 2014 eine Resolution zur Gründung einer Arbeitsgruppe mit dem Ziel der Erörterung eines international verbindlichen Instruments zum Menschenrechtsschutz im Kontext privater Unternehmen beschlossen (vgl. UNHRC 2014). Somit könnte die im Anschluss an die gescheiterten UN-Normen zunächst beendete Debatte um ein verbindliches völkerrechtliches Instrument wiederbelebt werden. Allerdings haben der Resolution einige Staaten, so auch Deutschland, erwartungsgemäß heftig widersprochen. Vor dem Hintergrund des Status Quo der UN-Leitprinzipien ist daher zu hoffen, dass diese neue Debatte nicht in einer dogmatischen Sackgasse endet, sondern konstruktiv neben den laufenden Bemühungen um Umsetzung und Ergänzung der UN-Leitprinzipien geführt wird. So könnten die derzeitigen Anstrengungen zukünftig um völkerrechtliche Instrumente ergänzt werden.

Was lässt sich nun aus der Erkenntnis über die perspektivischen Grenzen der Leitprinzipien und die damit verbundene Aufrechterhaltung bestehender institutioneller Schieflagen mit Blick auf mögliche politische Maßnahmen in der Zukunft schlussfolgern? Während die Leitprinzipien

pragmatische Fortschritte in der zuvor festgefahrenen Debatte um Wirtschaft und Menschenrechte erzielt haben, so wird es für die weitere Debatte zentral sein, die perspektivischen Grenzen des Ruggie-Mandats wieder in den Blick zu nehmen und zu problematisieren. Die Staatengemeinschaft – somit auch die deutsche Bundesregierung – muss die Leitprinzipien umfassend im Lichte des internationalen politischen Institutionengefüges betrachten und darf nicht davor zurückschrecken, eine paradigmatische Umgestaltung der bestehenden Institutionen des Menschenrechtsschutzes im Kontext der globalen Wirtschaft auf die internationale Agenda zu rücken. Erste pragmatische Schritte sind mit den UN-Leitprinzipien auf internationaler Ebene getan; diese müssen nun zunächst auf nationaler Ebene umgesetzt und durch verbindliche Elemente untermauert werden, um den von Ruggie postulierten *smart mix* zu realisieren. Hierbei wird es entscheidend sein, dass bestehende Ressortgrenzen zwischen wirtschafts- und menschenrechtspolitischen Zuständigkeiten, wie sie etwa in Deutschland existieren, systematisch hinterfragt und teilweise überwunden werden. Hierbei muss es auch zur Regel werden, dass Regierungen alle Aktivitäten, welche die Förderung der nationalen Wirtschaft (bzw. wirtschaftliche Tätigkeiten des Staates selbst) betreffen, auf ihre möglichen extraterritorialen Menschenrechtswirkungen durch geeignete Prüfverfahren und Kontrollmechanismen hinterfragen und überwachen. Insbesondere betrifft dies die internationale Handelspolitik, den Investitionsschutz, die Außenwirtschaftsförderung, die Regulierung von zustimmungspflichtigen Exporten (insbesondere Rüstungsexporten) und öffentlich-private Partnerschaften. Die Möglichkeiten der Regulierung transnationaler Wirtschaftstätigkeiten sind in diesen Bereichen im Sinne des Menschenrechtsschutzes längst nicht ausgeschöpft. Wir werden dies im Folgenden insbesondere mit Blick auf das BMZ konkretisieren.

5 Empfehlungen für einen Beitrag des BMZ zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte

Vor dem Hintergrund der Vielschichtigkeit des Themas wollen wir im Folgenden Empfehlungen an das BMZ aus menschenrechtlicher Per-

spektive formulieren. Aufgrund des inhärenten Querschnittscharakters des Themas Wirtschaft und Menschenrechte lassen sich die Ressortgrenzen hier nicht immer entlang tradierter Linien ziehen, da diese an mancher Stelle Teil des Problems sind. Die Empfehlungen schließen daher z.T. Bereiche ein, die nur am Rande oder indirekt in die gegenwärtige Zuständigkeit des BMZ fallen. Sie betten sich zwangsläufig ein in ein breiteres Forderungsspektrum nach einer kohärenten Politik der Bundesregierung im Hinblick auf die im Koalitionsvertrag von 2013 vereinbarte Umsetzung der UN-Leitprinzipien.

Unsere Empfehlungen leiten sich zu einem Teil direkt aus unseren Betrachtungen in diesem Bericht ab, teilweise ergeben sie sich aus den ausführlicheren Teilstudien. Wir beginnen mit stärker auf das BMZ bezogenen Vorschlägen zur direkten Umsetzung der UN-Leitprinzipien und widmen uns dann in den weiter folgenden Unterkapiteln stärker ressortübergreifenden Maßnahmen.

5.1 Entwicklung und Kommunikation einer kohärenten Politik im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte: Kernbeiträge des BMZ

5.1.1 Etablierung eines menschenrechtspolitischen Grundsatzes der Entwicklungszusammenarbeit für Wirtschaft und Menschenrechte

Das BMZ sollte für die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft einen klaren menschenrechtlichen Grundsatz formulieren, der für alle Arbeitsbereiche verbindlich und handlungsleitend ist. Für die Entwicklungspolitik bedeutet dies vor allem, die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft bzw. die Unterstützung wirtschaftspolitischer Maßnahmen in Partnerländern konsequent an menschenrechtlichen Zielen auszurichten und diese zum Maßstab der Förderungswürdigkeit zu machen. Das vom BMZ eingeführte Menschenrechtskonzept beinhaltet diesen Anspruch bereits, allerdings müsste die Umsetzung in der Praxis der deutschen Entwicklungspolitik konsequenter erfolgen. Deshalb müsste die gängige Praxis im BMZ sowie in den Durchführungsorganisationen der technischen

und finanziellen Zusammenarbeit systematisch dahingehend überprüft werden:

- Welche Verfahren existieren, um menschenrechtliche Auswirkungen bei wirtschaftsbezogenen Projekten abzuschätzen?
- Welche Prioritäten setzen die Organisationen zwischen unterschiedlichen Zielen, etwa zwischen der Förderung wirtschaftlichen Wachstums und dem Schutz der Rechte benachteiligter Gruppen?
- Wie wird der menschenrechtliche Anspruch an Partner der Privatwirtschaft kommuniziert und wie werden diese Partner bei der Umsetzung ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht unterstützt?
- Wird die Möglichkeit des Widerspruchs zwischen Menschenrechtsschutz und wirtschaftlichen Zielsetzungen im einzelnen Fall in Betracht gezogen oder vielmehr von einer Komplementarität zwischen diesen Zielen ausgegangen?
- Werden mögliche Auswirkungen von Maßnahmen wie Audits und Zertifizierungen auf die wirtschaftliche Entwicklung in den Partnerländern berücksichtigt? Werden kleine und mittlere Unternehmen in den Ländern angemessen dabei unterstützt, ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nachzukommen?

5.1.2 Überprüfung der Entwicklungspolitik auf die konsequente Einhaltung des menschenrechtlichen Grundsatzes

Die Überprüfung der EZ auf ihre menschenrechtliche Ausrichtung sollte zunächst auf der Ebene relevanter Gesetzgebung in Deutschland erfolgen (sog. *Baseline Study,* vgl. auch Abschnitt 5.3.1). Im Rahmen des Zuständigkeitsbereichs des BMZ sollten dabei Gesetzesgrundlagen auf mögliche Implikationen für die staatliche Schutzpflicht überprüft werden. Hierzu gehören insbesondere auch das Bemühen um Ratifikation und gesetzliche Umsetzung internationaler Abkommen zum Schutz von Menschenrechten sowie die Überprüfung bestehender Vorbehalte in ratifizierten Verträgen. Welche gesetzlichen Bereiche hier betroffen sind, müsste eine solche Studie in einem ersten Schritt untersuchen. Voraussichtlich wären sowohl die Grundlagen der EZ als auch die speziellen gesetzlichen Grundlagen für die Zusammenarbeit mit Unternehmen im EZ-Bereich betroffen. Aufbauend auf einer solchen *Baseline Study* sollte

darüber hinaus in allen wirtschaftlich relevanten Bereichen der EZ die Praxis der Durchführungsorganisationen nach einheitlichen Maßstäben überprüft werden. Das BMZ muss dabei offen sein für mögliche Zielkonflikte zwischen wirtschaftlicher Entwicklungsförderung (also vor allem Wachstums-, Beschäftigungs-, Innovations- und Investitionsförderung) auf der einen und menschenrechtlichen Zielen auf der anderen Seite.

5.1.3 Proaktive Maßnahmen zur Förderung der Umsetzung des menschenrechtlichen Grundsatzes

Das BMZ sollte zudem zur Stärkung der Regierungen der Partnerländer in ihrer Funktion als Gaststaaten beitragen, damit diese ihre staatliche Schutzpflicht auch gegenüber ausländischen Unternehmen wahrnehmen können. Eine Sensibilisierung von Personal vor Ort (etwa in den Botschaften oder den Außenhandelskammern) für menschenrechtliche Probleme des Gastlandes insbesondere im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte erscheint vor diesem Hintergrund besonders wichtig. Zugleich geht es auch darum, deutsche Unternehmen bei der Wahrnehmung ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht im Gastland zu unterstützen. Hinweise auf problematische Praktiken deutscher Investoren oder privater Entwicklungsorganisationen sollten von den Auslandsvertretungen vor Ort verifiziert werden und in die einschlägigen Bundesministerien kommuniziert werden. Sinnvoll könnte hierfür eine zentrale Koordinationsstelle innerhalb der Ministerialverwaltung sein (vgl. von Bernstorff 2010; zur Integration des Themas Wirtschaft und Menschenrechte in die Zusammenarbeit mit Partnerländern vgl. auch Kapitel 5.4.)

5.1.4 Informationen zu den internationalen Grundlagen und Debatten in deutscher Sprache

Zur Kommunikation der menschenrechtlichen Erwartungen an und zur Hilfestellung für Unternehmen sollte das BMZ im Zuständigkeitsbereich der Zusammenarbeit mit der Wirtschaft sowie der Entwicklungspolitik dazu beitragen, dass internationale Instrumente und Leitlinien in deutscher Sprache öffentlich zur Verfügung stehen, aktiv verbreitet und ziel-

gruppengerecht aufgearbeitet werden (z. B. für multinationale Konzerne, kleine und mittelständische Unternehmen, Arbeitnehmervertretungen, Investoren u. a.).

Zusätzlich sollte es Leitfäden zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht für unterschiedliche Sektoren mit Auslandsbezug erarbeiten sowie eine deutschsprachige Datenbank entwickeln, die Fälle, typische Probleme und Beispiele (*best practices*) aus unterschiedlichen Regionen und Partnerländern enthält. Dabei kann auf schon vorhandene Studien, beispielsweise im Auftrag der EU-Kommission (European Commission 2011a; 2011b; 2011c), zurückgegriffen werden. Unternehmen müssen ein klares Bekenntnis der Regierung zum Inhalt und Stellenwert unterschiedlicher Instrumente erhalten, um eigene Prioritäten setzen und mögliche Auswirkungen für das Unternehmen bei fehlender Sorgfaltspflicht einschätzen zu können. Zudem sollten Unternehmen staatliche Informationen zur Entwicklung einer eigenständigen menschenrechtlichen Expertise nutzen können.

Das BMZ sollte sich daher für den Aufbau einer zentralen Informationsplattform zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte einsetzen. Die Plattform sollte unabhängig von Regierungsressorts Informationen sammeln und verbreiten. Sie könnte Informationen über gute Praktiken, Leitlinien und Erläuterungen in deutscher Sprache, Fälle von Menschenrechtsverstößen im Zusammenhang mit privaten Unternehmen, spezielle Informationen für KMU u. v. m. enthalten.

Wichtige erste Schritte in diese Richtung hat das BMZ bereits durch das Deutsche Global Compact Netzwerk (DGCN) angestoßen, etwa durch die Übersetzung der UN-Leitprinzipien ins Deutsche und die Aufarbeitung wichtiger internationaler Debatten für deutsche Unternehmen. Die Informationen der DGCN-Plattform könnten daher genutzt und für unterschiedliche Zielgruppen ausgebaut werden. Das BMZ sollte dabei auch die enge Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft einschließlich Unternehmensverbänden und Gewerkschaften suchen. Auch sollte es in Zusammenarbeit mit anderen Ressorts Ansätze entwickeln, die UN-Leitprinzipien im Rahmen der breiteren Öffentlichkeit bekannter zu machen und zu diskutieren.

5.2 Den ‚State-Business Nexus' auf die Verankerung der Menschenrechte überprüfen (BMZ und ressortübergreifend)

Ein definierter menschenrechtlicher Grundsatz des BMZ im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte kann nur dann wirksam und kohärent sein, wenn er mit einer ressortübergreifenden Menschenrechtspolitik einhergeht, die eindeutige Prioritäten bezüglich des Menschenrechtsschutzes setzt und dabei alle wirtschafts- und entwicklungspolitischen Bereiche einschließt. Hierzu zählt auf nationaler Ebene neben der Entwicklungspolitik insbesondere die Förderung der Außenwirtschaft (Exporte und Investitionen), in die das BMZ im Rahmen der interministeriellen Ausschüsse direkt einbezogen ist (vgl. nachfolgenden Abschnitt 5.2.1).[5] Zudem fällt hierunter das Verbot von Rüstungsexporten in Länder mit menschenrechtlich schwachen Regierungen.[6] Des Weiteren betrifft der State-Business Nexus alle direkten staatlichen Beteiligungen an Unternehmen, die damit besonderer menschenrechtlicher Verantwortung unterliegen.

5.2.1 Außenwirtschaftsförderung

Auslandsaktivitäten deutscher Unternehmen können erhebliche Auswirkungen auf die Menschenrechtssituation in Kooperationsländern haben. Es bedarf daher eines politischen Rahmens, welcher die Menschenrechte systematisch in allen Instrumenten der deutschen Außen-

[5] Auch UN-Fachausschüsse sehen bei der deutschen Investitionspolitik menschenrechtlichen Handlungsbedarf (vgl. Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) 2011: § 10).

[6] Rüstungsexporte waren nicht Bestandteil dieses Forschungsprojekts, daher auch nicht des Synthesesberichts. Das BMZ hat allerdings das Bonn International Centre for Conversion (BICC) mit einer entsprechenden Studie beauftragt (http://www.bicc.de/ruestungsexport/). Das BICC hat eine umfassende Länderdatenbank entwickelt, welche die bestehenden Widersprüche zwischen menschenrechtlichen Pflichten der Bundesregierung auf der einen und der Rüstungsexportpolitik auf der anderen Seite deutlich aufzeigt. Für eine kohärente Menschenrechtspolitik ist eine stärkere Beschränkung von Rüstungsexporten notwendig.

wirtschaftsförderung verankert und Unternehmen dabei unterstützt, Menschenrechte zu achten und zu schützen. Die Vergabe staatlicher Exportkredit- und Investitionsgarantien an Unternehmen, die Geschäfte in entwicklungspolitischen Kooperationsländern durchführen, kann sich unmittelbar auf die Menschenrechtslage vor Ort auswirken und muss sich daher stärker an den UN-Leitprinzipien orientieren.

Aus menschenrechtlicher Sicht sollte das BMZ in seiner Arbeit in den interministeriellen Ausschüssen der Außenwirtschaftsförderung daher darauf hinwirken, dass die Bundesregierung

- die Vergabe von Exportkredit- und Investitionsgarantien, vor allem für größere Projekte, an den Nachweis der Einhaltung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht durch das antragstellende Unternehmen knüpft;
- bei der Vergabe von Investitionsgarantien die Anerkennung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen als verbindliche Handlungsanleitung für das antragstellende Unternehmen vorsieht und diese mit einer entsprechenden Berichterstattungspflicht verknüpft;
- die beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie angesiedelte Nationale Kontaktstelle (NKS), die auch die Beschwerdeinstanz bei Verstößen gegen die OECD-Leitsätze ist, entsprechend der Vorgaben der UN-Leitprinzipien reformiert. Hierzu sollte auch die Prüfung einer stärkeren institutionellen Unabhängigkeit der NKS (wie beispielsweise in Großbritannien) zählen (vgl. auch untenstehende Vorschläge für institutionelle Reformen in Kapitel 5.3).
- als Unterstützung für Unternehmen Leitfäden für die Durchführung einer menschenrechtlichen Auswirkungsanalyse (HRIA) zur Verfügung stellt und nach Möglichkeit bei besonders kritischen Projekten auch selbst (durch die beauftragten Mandatar-Gesellschaften) eine solche Analyse vornimmt;
- auf einen kurz-, mittel- und langfristigen Auf- und Ausbau menschenrechtlicher Expertise bei den beauftragten Mandataren (Euler Hermes Kreditversicherungs-AG und PricewaterhouseCoopers AG) hinwirkt; dies umfasst auch die Bestandsaufnahme von außergerichtlichen Mechanismen zur Beschwerde seitens Betroffener und ggf.

Fallbearbeitung und Wiedergutmachung bei geförderten Projekten. Dies ist nicht als Ersatz, sondern als Ergänzung zu (gerichtlichen) Verfahren im Gastland zu verstehen, die dadurch in keiner Weise berührt sind. Je nach Land und Kontext können bei der Etablierung oder Unterstützung von Beschwerdeverfahren nationale Menschenrechtsinstitute eine wichtige unterstützende Funktion einnehmen.[7] Zusätzlich sollten Mandatare auch von geförderten Unternehmen Bemühungen um angemessene projektbezogene Beschwerdeverfahren einfordern.

- die Liste ausfuhrbeschränkter Güter nach der Außenwirtschaftsverordnung um das Kriterium möglicher negativer menschenrechtlicher Auswirkungen ergänzt.

Durch regelmäßige Berichte zum Thema Menschenrechte und Außenwirtschaftsförderung seitens der interministeriellen Ausschüsse sollten diese zudem die Transparenz erhöhen und eine stärkere und regelmäßige Einbindung der Legislative ermöglichen. Der Deutsche Bundestag sollte eine aktivere Rolle bei der inhaltlichen Programmierung, Steuerung und Kontrolle der Außenwirtschaftsförderung übernehmen.[8] Die zuständigen Ministerien sollten zudem prüfen, ob hierfür eine spezialgesetzliche Grundlage für die Außenwirtschaftsförderung erforderlich ist (vgl. von Bernstorff et al., im Erscheinen). Regelungsbedürftig wären hier neben organisatorischen Vorgaben menschenrechtliche, ökologische und soziale Kriterien sowie Kontrollmechanismen, wie z. B. Beschwerdeverfahren und regelmäßige Berichtspflichten an den Menschenrechtsausschuss des Deutschen Bundestages.

[7] Das BMZ hat derzeit das DIMR für eine weitere Erarbeitung der Rolle der nationalen Menschenrechtsinstitute in diesem Kontext mit einer Studie beauftragt.

[8] Gleiches gilt für das Europäische Parlament, insofern Kompetenzen in der Außenwirtschaftsförderung bereits auf die EU-Ebene übergegangen sind, wie dies teilweise bei der Ausgestaltung internationaler Investitionsschutzabkommen der Fall ist.

5.2.2 Öffentlich-rechtliche Unternehmen

Öffentlich-rechtliche Unternehmen bzw. solche, die in Partnerländern in staatlichem Auftrag handeln, sollten eine Analyse hinsichtlich der Erfüllung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten gemäß den UN-Leitprinzipien vornehmen müssen. Ihre Maßnahmen zur Umsetzung der *corporate responsibility to respect* sollten einen Vorbildcharakter aufweisen. Dies muss in einem ersten Schritt vor allem durch umfassende Transparenz darüber sichergestellt werden, durch welche Maßnahmen diese Unternehmen ihrer Sorgfaltspflicht nachkommen.

5.2.3 Menschenrechtliche Verfahren und Aufnahme des Themas Wirtschaft und Menschenrechte in der internationalen Zusammenarbeit

Die programmatische Ausrichtung der deutschen Entwicklungspolitik auf ihre menschenrechtlichen Auswirkungen muss systematisch in den Durchführungsorganisationen umgesetzt werden. Letztere sollten daher Expertise und Verfahren entwickeln, die eine konsequente Ausrichtung der Maßnahmen an menschenrechtlichen Auswirkungen erlauben. In der Zusammenarbeit mit Partnerregierungen sollten systematische Konzepte zur Integration des Themas Wirtschaft und Menschenrechte entwickelt werden. Diese Konzepte sollten Folgendes enthalten:

- Wege/ Erklärungen zur staatlichen Ratifizierung und rechtspraktischen Umsetzung von Menschenrechtsverträgen und ILO-Abkommen;
- Die Durchführung menschenrechtlicher Wirkungsanalysen für Projekte und Programme im Rahmen bilateraler EZ;
- Foren und Zielbestimmungen für einen aktiven Austausch, Lernprozesse, bzw. gegenseitige Beratung mit Partnerregierungen zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien;
- Aufbau umfassender Expertise in den Durchführungsorganisationen; diese würde auch eine kompetente Beratung der Unternehmen ermöglichen, mit denen die Organisationen im Rahmen von Entwicklungspartnerschaften zusammenarbeiten;

- Abstimmung über Anforderungen an Unternehmen in der öffentlich-privaten Zusammenarbeit; diese sollte an Nachweise zur Erfüllung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht geknüpft werden.

- Abstimmung und gemeinsame Lernprozesse im Bereich von CSR-Politiken. Das BMZ sollte im Rahmen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit bzw. der Förderung von CSR-Initiativen jene Aspekte stärker berücksichtigen, die bisher durch Unternehmensinitiativen wenig erfolgreich gelöst wurden; hierzu gehören Wege zur aktiveren Einbeziehung von Arbeitnehmer_innen sowie lokalen zivilgesellschaftlichen Initiativen in CSR-Maßnahmen und auch das Gebot menschenwürdiger Löhne in der globalen Wertschöpfungskette (vgl. Scheper/ Menge 2013: 63). Der Zusammenarbeit mit Unternehmens- und Multistakeholder-Initiativen für die Verbesserung von Arbeitsstandards in globalen Wertschöpfungsketten, etwa durch die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), sollten klare menschenrechtliche Kriterien für die Auswahl der zu unterstützenden Initiativen zugrunde liegen. Das BMZ bzw. beauftragte Durchführungsorganisationen sollten alle CSR-bezogenen Aktivitäten kritisch dahingehend überprüfen, ob sie einen menschen- bzw. arbeitsrechtszentrierten Ansatz verfolgen und ob zentrale Rechte der Nicht-Diskriminierung und Organisationsfreiheit entsprechend berücksichtigt werden. Dort, wo das BMZ private CSR-Aktivitäten unterstützt oder moderiert, die primär auf Audits und Zertifizierungen beruhen, sollten diese durch partizipative und prozessorientierte Ansätze abgelöst werden (vgl. Musiolek 2010: 88).

- Prüfung und Abstimmung über Möglichkeiten für spezielle Programme zur partnerschaftlichen Umsetzung der UN-Leitprinzipien durch gezielte Anreize und Konditionen in Deutschland und im Partnerland. Die Zusammenarbeit mit anderen Ländern sollte – im Rahmen der Zuständigkeiten des BMZ und möglichst auch in ressortübergreifender Zusammenarbeit – in allen Bereichen auf menschenrechtliche Implikationen überprüft und an die Vorgaben der UN-Leitprinzipien angepasst werden (z. B. Rohstoffpartnerschaften).

- Deutsche Botschaften im Ausland sollten im Rahmen ihrer Möglichkeiten die Umsetzung der UN-Leitprinzipien unterstützen. Hierzu

gehört auch die aktive Auseinandersetzung mit der Situation von Menschenrechtsverteidiger_innen in den jeweiligen Ländern.

5.2.4 Formulierung einer klaren Erwartungshaltung an die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht von Unternehmen

Des Weiteren sollte die Bundesregierung eine eindeutige Erwartungshaltung gegenüber Unternehmen formulieren, die alle Schritte einer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht konkretisiert. Die menschenrechtliche Kohärenz in der Umsetzung der UN-Leitprinzipien sollte durch regelmäßige, themenspezifische Ressortgespräche gefördert werden (vgl. auch Empfehlungen unter Kap. 5.3.1.).

5.2.5 Zusammenarbeit mit Gewerkschaften zur Stärkung von Transnationalisierungsstrategien

Funktionierende Sozialpartnerschaften sind wesentlich für die Umsetzung fundamentaler Rechte bei der Arbeit. Gewerkschaften gelingt es jedoch bisher nur unzureichend, Arbeitnehmerrechte entlang transnationaler Wertschöpfungsketten zu vertreten und durchzusetzen. Gerade vor dem Hintergrund des Anspruchs auf menschenwürdige Entlohnung ist eine Förderung gewerkschaftlicher Strukturen über nationale Grenzen hinaus notwendig. Inter- und transnationale Initiativen sollten daher systematisch initiiert und gefördert werden, auch im Rahmen der ILO und durch Multistakeholder-Initiativen. Die Zusammenarbeit mit Gewerkschaften (wenn möglich in den Partnerländern und ggf. international) ist dabei zentral.

5.2.6 Verstärkte Förderung und Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Menschenrechtsorganisationen

Bei der Förderung der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen weisen viele zivilgesellschaftliche Gruppen eine hohe Expertise und aufgrund der Kooperation mit Partnern vor Ort auch lokale Legitimität auf, die stärker als bisher genutzt werden sollte. Die Zusammenarbeit deutscher Durchführungsorganisationen mit lokalen Menschenrechtsorganisationen kann dabei auch die kontextabhängige Funktion

derartiger Organisationen als Beschwerdeführer oder Vertretungsinstanz für betroffene Gruppen berücksichtigen und gezielt fördern.

5.3 Institutionelle Empfehlungen auf nationaler Ebene (ressortübergreifend)

5.3.1 Gesetzliche Umsetzung der staatlichen Pflichten und Konditionen für die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht von Unternehmen

i. Menschenrechtliche Überprüfung von Gesetzen und Gesetzesfolgeabschätzungen, einschließlich effektiver Klagewege

Gesetzliche Grundlagen, die menschenrechtliche Auswirkungen wirtschaftlicher Tätigkeiten tangieren können, sollten im Sinne der UN-Leitprinzipien systematisch auf ihre menschenrechtliche Ausrichtung überprüft werden (*Baseline Study*, vgl. 5.1.2). Hierbei geht es auch um die Sicherstellung effektiver Klagewege für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen im In- und Ausland. Zu den überprüfenden Bereichen gehört etwa das deutsche Gesellschaftsrecht, das direkte Auswirkungen auf die Möglichkeiten der Klage seitens Betroffener im Kontext von globalen Zulieferbeziehungen deutscher Unternehmen haben kann. Welche weiteren Rechtsbereiche betroffen sind, müsste die *Baseline Study* ermitteln. Für neue Gesetze sollte in diesem Sinne regelmäßig eine Folgenabschätzung aus menschenrechtlicher Perspektive vorgenommen werden.

Betroffenen im Ausland müssen effektive Rechtsmittel zur Verfügung stehen, um deutsche Unternehmen in Deutschland zur Rechenschaft ziehen zu können, wenn menschenrechtliche Schäden durch diese mit-

verursacht wurden. Hierzu sind Reformen im deutschen Zivil- und Strafrecht erforderlich.[9]

ii. Öffentliche Beschaffung

Die öffentliche Beschaffung hat vor dem Hintergrund globaler Produktionsnetzwerke in relevanten Sektoren einen entwicklungspolitischen Nexus. Das BMZ sollte sich dafür einsetzen, dass die Bundesregierung verbindliche menschenrechtliche Kriterien für eine verantwortliche öffentliche Beschaffung entwickelt. Die Kenntnisse öffentlicher Beschaffer im Themenfeld Wirtschaft und Menschenrechte sollten durch geeignete Maßnahmen, beispielsweise Schulungen, vertieft werden. Anstatt – wie bisher üblich – die Auftragsvergabe am günstigsten Angebot auszurichten, sollten die Kriterien für die Auftragsvergabe konsequent an die Anforderungen der UN-Leitprinzipien angepasst werden. Die Ausarbeitung sollte durch die „Kompetenzstelle öffentliche Beschaffung" in Koordination mit den zuständigen Stellen von der kommunalen bis zur Bundesebene erfolgen. Sie sollte hierbei auch konkrete Kriterien entwickeln, wie Auftragnehmer nachweisen können, dass sie ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nachkommen. Dazu gehören neben der regelmäßigen Überprüfung auch transparente Kriterien für die Auswahl der Standards und Initiativen, die zum Nachweis für menschenrechtlich verantwortliches Handeln anerkannt werden können.

iii. Offenlegungspflichten

Das BMZ sollte vor dem Hintergrund der vorhandenen entwicklungspolitischen Implikationen deutscher Unternehmen im Ausland darauf hinwirken, dass die Bundesregierung klare gesetzliche Anreize für die regelmäßige und transparente Berichterstattung deutscher Unternehmen zur Erfüllung ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht schafft. Unternehmen sollten dabei zur Berichterstattung hinsichtlich getroffener

[9] Diese waren nicht Bestandteil des Forschungsprojekts und können daher hier nicht detailliert dargelegt werden. Vgl. für entsprechende Ausführungen etwa Germanwatch/ Misereor 2014, Kap. 6.

Maßnahmen verpflichtet werden, wenngleich diese Verpflichtung an die Unternehmensart und -größe angepasst sein muss. Die EU-Richtlinie zur Offenlegung nicht-finanzieller Informationen für größere Unternehmen, die im April 2014 durch das EU-Parlament verabschiedet wurde (European Commission 2014), bildet hier aktuell Anlass und Vorlage für eine entsprechende gesetzliche Umsetzung in Deutschland.

5.3.2 Interministerieller Ausschuss unter Einbeziehung weiterer Stakeholder zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien

Die Umsetzung der UN-Leitprinzipien sollte durch einen ressortübergreifenden Ausschuss unter Einbeziehung des BMZ sowie auch zivilgesellschaftlicher Menschenrechtsgruppen, Unternehmen und Gewerkschaften erfolgen. Die Arbeitsschritte und Themenschwerpunkte sollten dabei in öffentlich transparenten Verfahren erarbeitet und im Rahmen eines nationalen Aktionsplanes zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien festgelegt werden, wie es auch durch die EU-Kommission im Jahre 2011 empfohlen wurde (EU Commission 2011d; vgl. hierzu auch CorA 2013). Ein unabhängiges Aufsichtsgremium, das die Einbindung unterschiedlicher Interessengruppen sowie die Vollständigkeit der Umsetzung der Leitprinzipien durch die Bundesregierung begutachtet und evaluiert, sollte dabei die Arbeit begleiten. Denkbar ist zudem die Entwicklung von Kriterien und Indikatoren zur Sicherstellung der Kohärenz unter Federführung einer ressortübergreifenden Instanz, etwa dem Kanzleramt oder dem Menschenrechtsbeauftragten der Bundesregierung. Der Deutsche Bundestag sollte in dieser Hinsicht eine Kontrollfunktion ausüben können, indem ihm regelmäßig menschenrechtliche Kohärenzberichte vorgelegt werden.

5.3.3 Reform der Nationalen Kontaktstelle (NKS) für die OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen

Die NKS behandelt Beschwerden über deutsche Unternehmen, denen Verstöße gegen die Leitsätze in Gaststaaten vorgeworfen werden. Die NKS sollte zu einer effektiveren Wahrnehmung ihrer Aufgaben entsprechend den Empfehlungen des früheren UN-Sonderbeauftragten John Ruggie ausgestattet werden mit:

- einer größeren institutionellen Unabhängigkeit,
- einem regelmäßigen *Peer-Review*-Prozess,
- einem Höchstmaß an Transparenz sowie
- einer Ausweitung der Kapazitäten für die Fallbearbeitung.

Die NKS sollte hierfür aus der Zuständigkeit des Wirtschaftsministeriums ausgelagert werden. Sie könnte stattdessen enger an einen unabhängigen Träger, etwa an das DIMR, angedockt werden und stärker als bisher als Schnittstelle zwischen der Ministerialbürokratie, dem Parlament, der Zivilgesellschaft, den Unternehmen und Rechteinhaber_innen operieren. Zudem sollte sich die NKS ihrerseits stärker international vernetzen und damit eine Informationsinfrastruktur schaffen, welche die Kommunikation über problematische Praktiken von transnationalen Unternehmen zwischen dem Gaststaat und dem Heimatstaat einschließlich der interessierten Zivilgesellschaft und Rechteinhaber_innen im Ausland erleichtert. Ergebnis könnten etwa eine umfassende Datenbank über Arbeitsweisen von NKS weltweit sein sowie auch eine Falldatenbank, die bei eigenen Entscheidungen bzw. zur Konsultation mit Zivilgesellschaft und Unternehmen herangezogen werden könnte.

5.3.4 Einrichtung einer zentralen Beratungs- und Kompetenzstelle mit umfassender Menschenrechtsexpertise als Anlaufpunkt für die deutsche Wirtschaft

Gerade KMU und andere Unternehmen, die keine eigene CSR-Abteilung unterhalten, benötigen Beratung und Information zu bestehenden Anforderungen und Erwartungen bezüglich der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht. Dies berührt auch den Kompetenzbereich der deutschen Entwicklungspolitik, wenn KMU in Partnerländern tätig sind oder ihre Zulieferbetriebe dort ansässig sind. Das BMZ sollte daher darauf hinwirken, dass KMU sich an eine zentrale Anlaufstelle für Menschenrechtsfragen im Unternehmenskontext wenden können. Eine geeignete Stelle hierfür sollte betriebswirtschaftliche, aber vor allem auch umfassende menschenrechtliche Kompetenzen aufweisen. Denkbar wären hierfür deutsche Durchführungsorganisationen wie die GIZ, idealerweise in Zusammenarbeit mit dem DIMR.

5.4 Internationale Zusammenarbeit, Extraterritorialität sowie Mitwirkung im Rahmen der UN und ihrer Sonderorganisationen (ressortübergreifend)

5.4.1 Zusammenarbeit im Rahmen der ILO

Die Bundesregierung sollte sich in den bilateralen Beziehungen für die Umsetzung und Ratifizierung rechtlich bindender ILO-Übereinkommen stark machen. Dazu gehört auch, dass der Ausbau wirtschaftlicher Beziehungen von der menschenrechtlichen Praxis in Partnerländern, einschließlich der Ratifizierung und rechtspraktischen Umsetzung internationaler Arbeits- und Sozialstandards, abhängig gemacht wird. Die Bundesregierung muss zudem selbst weiterhin eine Vorbildrolle bei der Ratifizierung einnehmen (vgl. Maier-Rigaud 2010: 78 f.). Hierzu gehört auch die Ratifizierung der ILO-Konvention 169 (Übereinkommen über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern), da deutsche Außen-, Wirtschafts-, und Entwicklungspolitik vielfältige Auswirkungen auf indigene Bevölkerungsgruppen weltweit haben. Die Bundesregierung sollte zudem die Sicherstellung menschenwürdiger Löhne im Rahmen internationaler Zusammenarbeit als menschenrechtliche Aufgabe systematisch unterstützen, vor allem auch im Rahmen der Mitwirkung bei der ILO. Die Zuständigkeit des BMZ lässt sich hier neben menschenrechtlichen Bezügen auch im Hinblick auf die Millenniumsziele 1 (Beseitigung der extremen Armut und Schaffung menschenwürdiger Arbeit) und 8 (Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft) herleiten (vgl. Scheper/ Menge 2013: 63).

5.4.2 Internationale Investitionsschutzabkommen sowie Investitionen in Land

In internationalen Investitionsschutzabkommen müsste die Bundesregierung neben den Rechten auch die sozialen und ökologischen Pflichten sowie die menschenrechtliche Verantwortung der Investoren aufnehmen. Auch müssten BITs die politischen Handlungsmöglichkeiten des Gaststaats stärker als bisher in Bezug auf den Men-

schenrechtsschutz absichern. Die Abkommen sollten zu diesem Zweck eine entsprechende Menschenrechtsklausel beinhalten, welche die bestehenden menschenrechtlichen Abkommen sowie die Regulierungsfreiheit zur Umsetzung dieser Abkommen im Gastland betont (vgl. hierzu ausführlich Jacob 2010).

Im Bereich von privaten sowie öffentlichen Investitionen in Land müssen menschenrechtliche Belange standardmäßig viel stärker als bisher in Verträgen festgelegt werden. Die „Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security" der FAO sollten im Einflussbereich der Bundesregierung konsequent berücksichtigt werden (vgl. hierzu ausführlich von Bernstorff 2012).

5.4.3 Zusammenarbeit in multilateralen Entwicklungsbanken

Die Zusammenarbeit im Rahmen multilateraler Entwicklungsbanken (insbesondere der Weltbank) sollte die menschenrechtliche Perspektive durch eine systematische Verankerung der UN-Leitprinzipien in der Praxis berücksichtigen. Aktuell lässt sich in diesem Zusammenhang die Reform der Weltbank *Safeguard Policies* hervorheben. Die zuständigen Ressorts sollten diesen Prozess nicht nur begleiten, sondern auch proaktiv die stärkere Verankerung des Themas ‚menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen' in den Safeguards vorantreiben. Grundsätzlich sollten Vertreter_innen der deutschen Regierung zur Wahrnehmung der extraterritorialen Verantwortung Deutschlands jegliche Unterstützung für menschenrechtlich bedenkliche Projekte der Entwicklungsbanken im Rahmen ihres Einflussbereiches ablehnen (vgl. Weber 2009: 33).

5.4.4 Gesetze zu extraterritorialen menschenrechtlichen Auswirkungen

Langfristig muss es gesetzlich möglich gemacht werden, deutsche Mutterkonzerne über nationale Gesetze konzernweit zur Respektierung der Menschenrechte bei allen Geschäftsaktivitäten zu verpflichten (vgl. Weber 2009: 30). Um Menschenrechte extraterritorial besser zu schützen, wäre die Schaffung von Gesetzen zur Regulierung und

zum Monitoring der grenzüberschreitenden Aktivitäten von transnationalen Konzernen notwendig. Mindestens sollte aber die extraterritoriale Schutzpflicht vor allem für die Fälle gesetzlich verankert werden, in denen die Heimatstaaten der Konzerne besonders auf das unternehmerische Verhalten einwirken können oder direkt beteiligt sind, wie bei staatlichen Exportkreditgarantien.

5.4.5 Working Group on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises

Im Rahmen der UN-Arbeitsgruppe zur Weiterführung und Verbreitung des Themas Wirtschaft und Menschenrechte sollte sich die Bundesregierung, insbesondere das BMZ, aktiv einbringen, etwa durch Beispiele guter Praxis, und den Austausch nutzen, um selbst von internationaler guter Praxis zu lernen. Ziel der Unterstützung der Arbeitsgruppe durch die Bundesregierung sollte es aus BMZ-Perspektive sein, einen aktiven internationalen Austausch und ein kooperatives Lernforum für die Umsetzung der UN-Leitprinzipien auf den jeweiligen nationalen Ebenen der beteiligten Länder zu fördern und dabei selbst in allen Bereichen der jeweils vorbildlichen internationalen Praxis zu entsprechen. Hierbei sollte vor allem der menschenrechtliche Anspruch auf Stärkung von benachteiligten Gruppen sowie bisher wenig erfolgreich verankerten Rechten im Kontext globaler Wertschöpfung im Vordergrund stehen. Auch der potentielle Beitrag unterschiedlicher Akteure und Institutionen zur besseren Umsetzung (z. B. nationale Menschenrechtsinstitutionen, Nationale Kontaktstellen für die OECD-Leitsätze) sollte in der Arbeitsgruppe erörtert und gute Praktiken ausgetauscht werden. Konkretes Ergebnis könnte etwa die Operationalisierung von Verfahren für HRIA in unterschiedlichen Sektoren und Regionen sein.

5.4.6 Völkerrechtliches Regime zur Regulierung von Unternehmen

Im Hinblick auf den Ausbau des Völkerrechtsregimes zur sozialen Verantwortung von Unternehmen sollte die deutsche Bundesregierung politischer Vorreiter der globalen Bewegung für ein universales völkerrechtliches Abkommen sein, etwa durch konstruktive Vor-

schläge und Zusammenarbeit im Rahmen des UN-Menschenrechtsrats. Ein solches Abkommen sollte keine direkte menschenrechtliche Verantwortlichkeit von Unternehmen im Sinne der gescheiterten UN-Normen anstreben, sondern Mindestregulierungs- und Kooperationspflichten von Heimat- und Gaststaaten transnationaler Unternehmen festlegen. Die staatlichen Mindestregulierungspflichten müssten nach Heimatstaat und Gaststaat differenzieren und sich inhaltlich an der bisherigen Praxis der UN-Vertragsausschüsse, an ausgewählten, vorbildlichen Verhaltenskodizes von Multistakeholder-Initiativen und an internationalen *best practices* im Bereich der nationalen Regulierung von transnationalen Unternehmen ausrichten. Sie sollten Staaten dabei ausreichende Ermessensspielräume für die menschenrechtliche Regulierung von Unternehmen überlassen (vgl. von Bernstorff 2010: 29). Die aktuellen Bemühungen um die Umsetzung der UN-Leitprinzipien schließen ein solches Engagement für international verbindliche Instrumente auf völkerrechtlicher Ebene nicht aus.

6 Literaturverzeichnis

Barendt, Regina/ Musiolek, Bettina (2007): Die Stimmen der Arbeiterinnen. Zur Situation von Frauen in der Bekleidungsindustrie Osteuropas und der Türkei. Meißen/ Amsterdam: CCC und Evangelische Akademie Meißen.

Bartels, Lorand (2009): Trade and Human Rights. In: Daniel L. Bethlehem, Donald McRae, Rodney Neufeld und Isabelle van Damme (Hg.): *The Oxford Handbook of International Trade Law*. Oxford/ New York: Oxford University Press, 571–596.

Barrientos, Stephanie (2013): Corporate purchasing practices in global production networks: A socially contested terrain. In: *Geoforum,* Vol. 44, 44-51.

Barrientos, Stephanie/ Smith, Sally (2006): The ETI code of labour practice: Do workers really benefit? Report on the ETI Impact Assessment 2006. Part 1: Main findings, Brighton: Institute of Development Studies (IDS).

Barrientos, Stephanie/ Smith, Sally (2007): Do workers benefit from ethical trade? Assessing codes of labour practice in global production systems. In: *Third World Quarterly* 28 (4), 713–729.

Burghardt, Diana (2009): Documentation of the Expert Workshop »Scaling Up Voluntary Standards for Human Rights – The Challenge of Measuring Impact«. *INEF-Forschungsreihe Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung Nr. 01/2009*. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen.

Burghardt, Diana/ Schölmerich, Maike (2011): Der GlobalG.A.P- Standard im kenianischen Agrarsektor - Zu den Auswirkungen privatwirtschaftlicher Qualitäts- und Sicherheitsstandards auf die soziale und menschenrechtliche Situation von Kleinproduzenten. *INEF-Forschungsreihe Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung Nr. 09/2011*,

Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen.

Clark, Ann Marie (1998): International Human Rights and the Gap between Words and Deeds: Treaty Ratification and Human Rights Violations. Paper prepared for the Hinman Symposium on Democratization and Human Rights. Presented by the Department of Political Science, Binghamton University, SUNY, 25-26 September 1998.

Coe, Neil M./ Hess, Martin (2013): Global production networks, labour and development. In: *Geoforum*, Vol. 44, 4–9.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights [CESCR] (2011): Consideration of reports submitted by States parties under Articles 16 and 17 of the Covenant. Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Germany (E/C.12/DEU/CO/5). URL: http://www.refworld.org/publisher,CESCR,CONCOBSERVATIONS,DEU,52d664a24,0.html [01.02.2014].

CorA – Netzwerk für Unternehmensverantwortung [CorA] (2013): Wirtschaft und Menschenrechte – Erwartungen an einen deutschen Aktionsplan. Positionspapier. Berlin. URL: http://germanwatch.org/de/download/7740.pdf [18.09.2013].

Dine, Janet (2005): Companies, International Trade and Human Rights. New York: Cambridge University Press.

Donnelly, Jack (1989): Universal Human Rights in Theory and Practice. Itahaca, NY: Columbia University Press.

European Commission (2011a): Employment & Recruitment Agencies Sector Guide on Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights. Verfasst von Shift und Institute for Human Rights and Business (IHRB). URL: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/

sustainable-business/files/csr-sme/csr-era-hr-business_en.pdf [23.07.2014].

European Commission (2011b): Oil and Gas Sector Guide on Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights. Verfasst von Shift und Institute for Human Rights and Business (IHRB). URL: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/files/csr-sme/csr-oag-hr-business_en.pdf [23.07.2014].

European Commission (2011c): ICT Sector Guide on Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights. Verfasst von Shift und Institute for Human Rights and Business (IHRB). URL: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/files/csr-sme/csr-ict-hr-business_en.pdf [23.07.2014].

European Commission (2011d): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A renewed EU strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility. Brüssel, 25.10.2011. URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0681:FIN:EN:PDF [23.07.2014].

European Commission (2014): Kommission will Unternehmenstransparenz in Sozial- und Umweltbelangen erhöhen. Pressemitteilung der Europäischen Kommission. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-330_de.htm [23.07.2014].

Ferus-Comelo, Anibel (2006): Double Jeopardy. Gender and Migration in Electronics Manufacturin. In: Ted Smith, David A. Sonnenfeld und David Naguib Pellow (Hg.): *Challenging the Chip. Labour Rights and Environmental Justice in the Global Electronics Industry*, Philadelphia, PA: Temple University Press, 43–54.

Finnemore, Martha/ Sikkink, Kathryn (1998): International Norm Dynamics and Political Change. In: *International Organization,* Vol. 52 (4), 887–917.

Food and Agriculture Organization of the United Nations [FAO] (2012): Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security, 9 March 2012. URL: http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en/ [10.06.2013].

Germanwatch/ Misereor (2014): Globales Wirtschaften und Menschenrechte. Deutschland auf dem Prüfstand. Aachen/ Berlin.

Greven, Thomas (2003): Clash of Globalizations? The Politics of International Labor Rights in the United States, *European University Studies (463)*, Frankfurt am Main: Peter Lang.

Hale, Angela/ Wills, Jane (2005): Threads of labour. Garment industry supply chains from the workers' perspective. Malden, MA: Blackwell.

Hamm, Brigitte (1999): Empirische Analysen über politische Menschenrechte - Perspektiven für den internationalen Schutz der Menschenrechte. *INEF-Report 36*. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen.

Hamm, Brigitte (2003). Menschenrechte: ein Grundlagenbuch, Opladen: Leske+Budrich.

Hamm, Brigitte (2011): Business As a New Actor in the Human Rights Regime**.** In: Michael Goodhart und Anja Mihr (Hg.): *Human Rights in the 21st Century. Continuity and Change since 9/11*. Basingstoke: Palgrave Macmillian, 237–255.

Hamm, Brigitte/ Scheper, Christian/ Schölmerich, Maike (2011): Menschenrechtsschutz und Außenwirtschaftsförderung. Ein Plädoyer für konsequente Reformen. *INEF Policy Brief 8/2011*. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen.

Hamm, Brigitte (2012): Challenges to Secure Human Rights through Voluntary Standards in the Textile and Clothing Industry. In: Wesley Cragg (Hg.): *Business and Human Rights*. Cheltenham: Edward Elgar, 220–242.

Hamm, Brigitte/ Scheper, Christian (2009): Politische Steuerung in Zeiten der Globalisierung: Perspektiven für den Menschenrechtsschutz. In: *Zeitschrift für Menschenrechte/ Journal for Human Rights,* Vol. 3 (2), 8–25.

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: Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen.

Hamm, Brigitte/ Schax, Anne/ Scheper, Christian (2013): Human Rights Impact Assessment of the Tampakan Copper-Gold Project. Aachen: MISEREOR/ Fastenopfer.

Hartmann, Monika (2011): Corporate social responsibility in the food sector. In*: European Review of Agricultural Economics*, Vol. 38 (3), 297–324.

Haufler, Virginia (2003): Globalization and industry self-regulation. In: Miles Kahler und David A. Lake (Hg.): *Governance in a global economy: political authority in transition*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 226–254.

Human Rights Watch (2011): The UN Human Rights Council: Weak stance on Business Standards. Global Rules Needed, Not Just Guidance. URL: http://www.hrw.org/news/2011/06/16/un-human-rights-council-weak-stance-business-standards [27.02.2013].

Hürtgen, Stefanie/ Lüthje, Boy/ Schumm, Wilhelm/ Sproll, Martina (2009): Von Silicon Valley nach Shenzhen. Globale Produktion und Arbeit in der IT-Industrie. Hamburg: VSA-Verlag.

Hütz-Adams, Friedel (2010): Menschenrechte im Anbau von Kakao. Eine Bestandsaufnahme der Initiativen der Kakao- und Schokoladenindustrie. *INEF Forschungsreihe Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung Nr. 08/2010*. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen.

International Labour Organization [ILO] (1998): Erklärung der ILO über Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit. URL: http://www.ilo.org/public/german/region/eurpro/bonn/download /ilo-erklaerung.pdf

International Labour Organisation (ILO)/ International Finance Corporation (IFC) 2012: Better Work, URL: http://betterwork.org/global/ [09.09.2013].

International Labour Organisation (ILO) 2013: Decent work agenda. URL: http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang--en/index.htm [09.09.2013].

Jacob, Marc (2010): International Investment Agreements and Human Rights. *INEF Research Paper Series on Human Rights, Corporate Responsibility and Sustainable Development Vol. 03/2010*. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen.

Joseph, Sarah/ Kinley, David/ Waincymer, Jeffrey (Hg.) (2009): The World Trade Organization and Human Rights. Interdisciplinary perspectives. Cheltenham: Edward Elgar.

Keck, Margaret E.; Sikkink, Kathryn (1998): Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics. Ithaca/London: Cornell University Press.

Klein, Naomi (2001): No Logo! Der Kampf der Global Players um Marktmacht; ein Spiel mit vielen Verlieren und wenigen Gewinnern. Gütersloh: Bertelsmann.

Knopf, Jutta/ Rees, Caroline/ Augenstein, Daniel/ Menge, Jonathan/ Methven O'Brien, Claire/ Poulsen-Hansen, Cathrine/ Stappenbeck, Niklas (2013): Unternehmensverantwortung für Menschenrechte. Berlin: adelphi.

Lenzen, Marcus (2001): Die Rolle der NGOs in der Entwicklungszusammenarbeit. *Münsteraner Diskussionspapiere zum Nonprofit-Sektor, Nr. 17*. Arbeitsstelle aktive Bürgerschaft, Institut für Politikwissenschaft, Westfälische Wilhelms-Universität Münster.

Liese, Andrea (2006): Staaten am Pranger. Zur Wirkung internationaler Regime auf innerstaatliche Menschenrechtspolitik. Wiesbaden.

Lukas, Karin/ Steinkellner, Astrid (2012): Unternehmen in Konfliktregionen. *INEF Forschungsreihe Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung Nr. 12/2012*. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen.

Maier-Rigaud, Julia (2010): Die technische Zusammenarbeit der ILO zur Stärkung von Menschenrechten. Zum Potenzial von Projekten in der formellen und informellen Wirtschaft für die Verbesserung von Arbeitsbedingungen, Gewerkschaftsrechten und der Geschlechtergerechtigkeit. *INEF Forschungsreihe Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung Nr. 06/2010*. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen.

Martens, Jens (2007). Multistakeholder Partnerships – Future models of Multilateralism?, *Dialogue on Globalisation, Occasional Papers, Nr. 29*. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung. URL: http://library.fes.de/pdf-files/iez/04244.pdf [04.10.2013].

Martens, Jens/ Strohscheidt, Elisabeth (2008): Problematic Pragmatism. The Ruggie Report 2008: Background, Analysis and Perspectives. URL: http://www.wdev.eu/downloads/martensstrohscheidt.pdf [20.08.2013].

Mielke, Christoph (2009): Die strategische Neuausrichtung der ILO am Beispiel des Verbots von Kinderarbeit – Internationale Normen vs. lokale Realitäten? In: Ellen Ehmke, Michael Fichter, Nils Simon und Bodo Zeuner (Hg.): *Internationale Arbeitsstandards in einer globalisierten Welt*. Wiesbaden, 172–191.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (2013): Ecuador leads Declaration about the needs of an international judicial instrument about transnational businesses and human rights. URL: http://cancilleria.gob.ec/ecuador-lidera-declaracion-sobre-la-necesidad-de-un-instrumento-juridico-internacional-sobre-empresas-transnacionales-y-derechos-humanos/ [04.10.2013]

Mückenberger, Ulrich (2011): Globale Solidarität oder Protektionismus wider Willen? In: Frank Gerlach, Thomas Greven, Ulrich Mückenberger und Eberhard Schmidt (Hg.): *Solidarität über Grenzen. Gewerkschaften vor neuer Standortkonkurrenz*. Berlin: Ed. Sigma, 17–33.

Musiolek, Bettina (2010): Geschlechtergerechtigkeit und freiwillige Instrumente der Unternehmensverantwortung in globalen Produktionsnetzwerken und Lieferketten. *INEF Forschungsreihe Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung Nr. 07/2010*. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen.

Office of the High Commissioner for Human Rights [OHCHR] (2011): Guiding Principles on Business and Human Rights – Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework. URL: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf [10.06.2013].

Raj-Reichert, Gale (2011): The Electronic Industry Code of Conduct: Private Governance in a Competitive and Contested Global Production Network. In: *Competition & Change*, Vol. 15 (3), 221–238.

Ratner, Steven R. (2001): Corporations and Human Rights: A Theory of Legal Responsibility. In: *The Yale Law Journal*, Vol. 111 (443), 443-545.

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

Scheper, Christian/ Menge, Jonathan (2013): Menschenwürdige Löhne in der globalisierten Wirtschaft. Positionen, Durchsetzungshürden und Lösungsansätze. *INEF Forschungsreihe Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung Nr. 13/2013*. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen.

Schutter, Olivier de/ Eide, Asbjørn/ Khalfan, Ashfaq/ Orellana, Marcos/ Salomon, Margot/ Seiderman, Ian (2012): Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights. In: *Human Rights Quarterly* 34 (4), 1084–1169.

Seck, Sara L. (2008): Home State Responsibility and Local Communities: The Case of Global Mining. In: *Yale Human Rights and Development Law Journal* 11, 1–30.

Setton, Daniela/ Drillisch, Heike/ Bozyigit, Figen/ Neyer, Judith (2005): Der Ilisu-Staudamm: Kein Erfolgsprojekt. Zum Hintergrund und aktuellen Stand des größten Staudammprojekts im Südosten der Türkei. WEED - Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung: Berlin. URL: http://www2.weed-online.org/uploads/Ilisu_Kein-Erfolgsprojekt.pdf [26.08.2013].

Smith, Ted/ Sonnenfeld, David Allan/ Pellow, David N. (Hg.) (2006): Challenging the chip. Labor rights and environmental justice in the global electronics industry. Philadelphia: Temple University Press.

Stanford Law School/ Worker Rights Consortium (2013): Monitoring in the Dark. An evaluation of the International Labour Organization's Better Factories Cambodia monitoring and reporting program. URL: http://humanrightsclinic.law.stanford.edu/wp-content/uploads/2013/03/Monitoring-in-the-Dark-Stanford-WRC.pdf [10.04.14].

United Nations Human Rights Council [UNHRC] (2008): 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. URL: http://www.reports-and-materials.org/Ruggie-report-7-Apr-2008.pdf [18.09.2013].

United Nations Human Rights Council [UNHRC] (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. URL: http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/A.HRC.11.13.pdf [27.08.2013].

United Nations Human Rights Council [UNHRC] (2014): Elaboration of an international legally binding instrument on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights. URL: http ://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/26/L.22/Rev.1 [23.07.2014].

Utting, Peter 2005: Corporate Responsibility and the Movement of Business. In: *Development in Practice*, Vol. 15, 3/4: 275-388.

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 Nr. 05/2010*, Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen.

Von Bernstorff, Jochen (2012): 'Land Grabbing' und Menschenrechte: die FAO Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure. *INEF Forschungsreihe Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung Nr. 11/2012*. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen.

Von Bernstorff, Jochen/ Jacob, Marc/ Baetens, Freya (im Erscheinen): Steuerung der Außenwirtschaftsförderung in Deutschland, USA und den Niederlanden im Rechtsvergleich**.** *INEF Forschungsreihe Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung Nr. 14/2013*. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, 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. 02/2009. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen

Das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)

Das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), das im Jahr 1990 gegründet wurde, ist eine Forschungseinrichtung der Fakultät für Gesellschaftswissenschaften der Universität Duisburg-Essen am Campus Duisburg. Es kooperiert eng mit der Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Bonn, die 1986 auf Initiative des früheren Bundeskanzlers und Friedensnobelpreisträgers Willy Brandt gegründet wurde.

Das INEF verbindet wissenschaftliche Grundlagenforschung mit anwendungsorientierter Forschung und Politikberatung in folgenden Bereichen: Global Governance und menschliche Sicherheit, fragile Staaten, Krisenprävention und zivile Konfliktbearbeitung sowie Entwicklung, Menschenrechte und Unternehmensverantwortung.

Der spezifische Ansatz des INEF, das als einziges Forschungsinstitut in Deutschland Fragen an der Schnittstelle von Entwicklung und Frieden bearbeitet, spiegelt sich auch im breiten Spektrum der Drittmittelgeber wider. Das INEF führt, oft in Kooperation mit nationalen sowie internationalen Partnern, eigene Forschungsprogramme durch und erschließt systematisch internationale Expertise und Weltberichte. Projekte führt das INEF auch für nicht-staatliche Organisationen (NGOs) und NGO-Netzwerke durch. Das Institut ist in ein internationales Forschungsnetzwerk eingebettet.

Leitung und Vorstand

Direktor: Prof. Dr. Tobias Debiel

Wissenschaftliche Geschäftsführerin: Dr. Cornelia Ulbert

Vorstand: Prof. Dr. Tobias Debiel (Sprecher); Prof. Dr. Thomas Heberer (stellv. Sprecher); Prof. Dr. Dr. Karl-Rudolf Korte (Dekan der Fakultät für Gesellschaftswissenschaften); Dr. Brigitte Hamm; Prof. Dr. Christof Hartmann; Prof. Dr. Claus Leggewie; Max Meßling; Prof. Dr. Dirk Messner; Prof. Dr. Werner Pascha; Prof. Dr. Susanne Pickel; Ursula Schürmann; Prof. PhD. Karen Shire; Prof. Dr. Harald Welzer; beratend: Prof. Dr. Michael Bohnet, Ministerialdirektor i.R.; Prof. i.R. Dr. Peter Meyns; Prof. em. Dr. Franz Nuscheler.

Menschenrechte
Unternehmensverantwortung
Nachhaltige Entwicklung

INEF

Herausgeber:

Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)

Universität Duisburg-Essen

Vorlage Cover-Design: Wibke Helmts

ISBN: 978-3-939218-35-7

© Institut für Entwicklung und Frieden

Lotharstraße 53 D - 47057 Duisburg

Phone +49 (203) 379 4420 Fax +49 (203) 379 4425

E-Mail: inef-sek@inef.uni-due.de

Homepage: http://inef.uni-due.de

DuEPublico

Duisburg-Essen Publications online

UNIVERSITÄT DUISBURG ESSEN

Offen im Denken

ub universitäts bibliothek

Dieser Text wird via DuEPublico, dem Dokumenten- und Publikationsserver der Universität Duisburg-Essen, zur Verfügung gestellt. Die hier veröffentlichte Version der E-Publikation kann von einer eventuell ebenfalls veröffentlichten Verlagsversion abweichen.

DOI: 10.17185/duepublico/85622
URN: urn:nbn:de:hbz:465-20260415-150252-5

Alle Rechte vorbehalten.