

**Jens Martens**

## Prekärer Pragmatismus

Die Arbeit des UN-Sonderbeauftragten für Wirtschaft  
und Menschenrechte

Hintergrund – Kritik – Perspektiven

### 1. Einleitung

Im Juni 2008 präsentierte John Ruggie, Sonderbeauftragter des UN-Generalsekretärs für Wirtschaft und Menschenrechte, vor dem UN-Menschenrechtsrat seinen Bericht *„Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights“*. Der Bericht markiert ein wichtiges Zwischenergebnis in der langjährigen Auseinandersetzung der Vereinten Nationen über die Verantwortung und Rechenschaftspflicht (*responsibility and accountability*) transnationaler Unternehmen (*Transnational Corporations, TNCs*) – und steht daher im Zentrum des vorliegenden Beitrags.

Der Bericht war Ergebnis eines dreijährigen Forschungs- und Konsultationsprozesses, den der Harvard-Professor Ruggie im Auftrag des UN-Generalsekretärs im Juli 2005 begonnen hatte. Ruggies Berufung erfolgte auf Empfehlung der damaligen UN-Menschenrechtskommission, die im selben Jahr den Vorschlag verbindlicher UN-Normen für die Verantwortung transnationaler und anderer Unternehmen in Bezug auf Menschenrechte abgelehnt hatte. Der Auftrag an Ruggie war weniger ambitioniert. Ihm war insbesondere aufgetragen worden *„(...) to identify and clarify standards of corporate responsibility and accountability for transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights“* sowie *„(...) to elaborate on the role of States in effectively regulating and adjudicating the role of transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights, including through international cooperation.“*<sup>1</sup>

Der Bericht von John Ruggie sieht gravierende Defizite im gegenwärtigen Menschenrechtssystem, das dem Schutz von Individuen und Gemeinwesen gegen Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen entgegenstehe. Er registriert rasant zunehmende Vorwürfe über Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen<sup>2</sup> und sieht darin *„the canary in the coal mine, signalling that all is not well.“*<sup>3</sup>

Das „Wirtschafts- und Menschenrechtsdilemma“ liegt dem Bericht zufolge in den

durch die Globalisierung entstandenen Regulierungslücken (*governance gaps*) begründet. Diese Regulierungslücken schafften für Unternehmen das Umfeld für unrechtmäßige Handlungen ohne angemessene Formen der Bestrafung und Wiedergutmachung. Die zentrale Herausforderung sieht Ruggie darin, diese Lücken in Bezug auf den Menschenrechtsschutz einzugrenzen und letztendlich zu schließen.<sup>4</sup>

Der Bericht antwortet auf die konstatierten globalen Regulierungslücken jedoch nicht mit globalen Regulierungsvorschlägen. Stattdessen beschränkt er sich darauf, den konzeptionellen Rahmen für die weitere Arbeit der UN in diesem Themenbereich zu präsentieren. Er umfasst drei Kernelemente:

- die Pflicht der Staaten zum Schutz gegen Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen;<sup>5</sup>
- die Verantwortung der Unternehmen für die Achtung der Menschenrechte;
- den effektiven Zugang zu Rechtsmitteln.

Die vorgeschlagenen UN-Normen oder andere globale Rechtsinstrumente zur Verankerung der menschenrechtlichen Pflichten von Unternehmen lehnt Ruggie dagegen zum gegenwärtigen Zeitpunkt kategorisch ab. Ebenso greift der Bericht weder die Forderungen von Menschenrechtsorganisationen nach einem speziellen UN-Verfahren (z.B. einem unabhängigen Experten oder einer unabhängigen Expertengruppe) für Wirtschaft und Menschenrechte noch den Vorschlag für ein Internationales Beratungszentrum (*International Advisory Centre*) zur juristischen Unterstützung von Regierungen aus Entwicklungsländern gegenüber transnationalen Unternehmen auf.

Damit blieb der Sonderbeauftragte mit seinem Bericht 2008 hinter den Erwartungen zivilgesellschaftlicher Organisationen zurück. Mit seinem realpolitischen Ansatz eines „prinzipientreuen Pragmatismus“ (*principled pragmatism*) formulierte er, was ihm angesichts der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse politisch machbar erschien, nicht aber das, was zum Schutz der Menschenrechte wünschenswert und erforderlich wäre.

Dennoch haben die Mitgliedsstaaten des UN-Menschenrechtsrates den Bericht begrüßt und das Mandat des Sonderbeauftragten im Juni 2008 für drei weitere Jahre verlängert.<sup>6</sup> In dieser Zeit soll er das Konzept weiterentwickeln und operationalisieren.

## 2. Die Vorgeschichte

Die Arbeit des UN-Sonderbeauftragten für Wirtschaft und Menschenrechte hat eine lange Vorgeschichte. Bereits Mitte der 1990er Jahre hatte die damalige Unterkommission zur Verhinderung von Diskriminierung und zum Menschenrechtsschutz (*Sub-Com-*

*mission on Prevention of Discrimination and Protection of Human Rights*)<sup>7</sup>, damals ein Unterorgan der UN-Menschenrechtskommission, drei Berichte über transnationale Unternehmen und Menschenrechte in Auftrag gegeben.<sup>8</sup> Diese Berichte betonten die Notwendigkeit, einen internationalen Rechtsrahmen für transnationale Unternehmen zu schaffen. In dem Bericht von 1996 heißt es beispielsweise:

*„A new comprehensive set of rules should represent standards of conduct for TNCs and set out economic and social duties for them with a view to maximizing their contribution to economic and social development.“*<sup>9</sup>

Diese Grundüberlegung veranlasste die Unterkommission im Jahr 1999, eine Arbeitsgruppe einzusetzen, die sich näher mit den Arbeitsmethoden und Aufgaben von transnationalen Unternehmen befassen sollte. Diese Arbeitsgruppe kündigte bereits auf ihrer ersten Sitzung im August 1999 an, einen „auf Menschenrechtsstandards basierenden Verhaltenskodex für transnationale Unternehmen“ zu entwickeln.<sup>10</sup> Nach einem fast vierjährigen Konsultationsprozess, an dem Unternehmen, Wirtschaftsverbände, zivilgesellschaftliche Organisationen, Gewerkschaften und Institutionen des UN-Systems beteiligt waren, legte die Arbeitsgruppe 2003 ihren Entwurf von „Normen für die Verantwortung transnationaler und anderer Unternehmen in Bezug auf Menschenrechte“ (*Norms on the Responsibilities of Transnational and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights*) vor.<sup>11</sup> Die Unterkommission nahm den Entwurf am 13. August 2003 im Konsens an und übermittelte ihn der UN-Menschenrechtskommission.

Die Menschenrechtskommission reagierte auf ihrer Tagung 2004 kühl auf diesen Entwurf für verbindliche Unternehmensstandards. Sie betonte ausdrücklich, dass das Dokument nicht auf Wunsch der Kommission entstanden sei und als Entwurfsvorschlag keine rechtliche Geltungskraft hätte.<sup>12</sup> Statt die Normen zu verabschieden, beauftragte sie das Büro des UN-Hochkommissars für Menschenrechte, einen weiteren Bericht zu dem Thema anzufertigen. Nach einem umfassenden Konsultationsprozess legte das Büro 2005 diesen Bericht vor. Der Bericht nennt die UN-Normen als eines von mehreren für wichtig gehaltenen Instrumenten zur Unternehmensverantwortung, die weiter untersucht werden müssten.<sup>13</sup>

Die Resolution der UN-Menschenrechtskommission zum Thema „Menschenrechte und transnationale Unternehmen und andere Wirtschaftsunternehmen“ ignorierte im Jahr 2005 die Normen jedoch vollständig und schwieg sie damit faktisch tot.<sup>14</sup> Stattdessen forderte sie den UN-Generalsekretär auf, einen Sonderbeauftragten für Menschenrechte, transnationale und andere Unternehmen für zunächst zwei Jahre einzusetzen. Der Sonderbeauftragte sollte folgendes Mandat erhalten:

- „(a) Standards für die Verantwortung und Rechenschaftspflicht transnationaler und anderer Unternehmen in Bezug auf Menschenrechte identifizieren und verdeutlichen;
- (b) die Rolle von Staaten bei der effektiven Regulierung und Beurteilung transnationaler und anderer Unternehmen in Bezug auf Menschenrechte, auch durch internationale Zusammenarbeit, klären;
- (c) die Bedeutung von Konzepten wie „Komplicität“ (complicity) und „Einflussphäre“ (sphere of influence) für transnationale und andere Unternehmen analysieren und verdeutlichen;
- (d) Materialien und Methoden für die Abschätzung der Folgen unternehmerischen Handelns auf die Menschenrechte entwickeln;
- (e) ein Kompendium vorbildlichen Handelns (compendium of best practices) von Staaten und transnationalen Unternehmen erstellen.“<sup>15</sup>

Die Resolution wurde mit 49 gegen drei Stimmen bei einer Enthaltung angenommen.<sup>16</sup> Die USA lehnten sie mit der Begründung ab, dass die Resolution „einen negativen Ton gegenüber internationalen und nationalen Unternehmen einschläge und sie eher als potentiell Hindernis denn als die überwiegend positive Kraft für wirtschaftliche Entwicklung und Menschenrechte betrachte, die sie in Wirklichkeit wären.“<sup>17</sup> Die USA würden jede Resolution ablehnen, die nicht eindeutig klarstelle, dass sie „kein Regelwerk oder Verhaltenskodex für transnationale Unternehmen anvisiert.“<sup>18</sup>

Die unmissverständliche Ankündigung der USA, jeden unternehmenskritischen Ansatz und jede rechtsverbindliche internationale Normensetzung abzulehnen, war auch ein deutliches Signal an die Adresse eines künftigen Sonderbeauftragten.

### 3. Die Ernennung des UN-Sonderbeauftragten 2005

Am 28. Juli 2005 folgte der damalige UN-Generalsekretär Kofi Annan der Aufforderung der UN-Menschenrechtskommission und ernannte seinen langjährigen Vertrauten John Ruggie zum Sonderbeauftragten für Wirtschaft und Menschenrechte. Ruggie war von 1997 bis 2001 Beigeordneter Generalsekretär für strategische Planung unter UN-Generalsekretär Kofi Annan. Er gilt als einer der geistigen Väter des *Global Compact* und Verfechter eines Konzepts von *global governance*, das auf Kooperation mit der Wirtschaft statt auf ihre globale Regulierung setzt. Die Berufung Ruggies war damit auch eine politische Weichenstellung.

In seinem ersten Zwischenbericht 2006 distanziert der Sonderbeauftragte sich in ungewöhnlicher Schärfe von den vorgeschlagenen UN-Normen. Nach seinen Worten „(...) *the Norms exercise became engulfed by its own doctrinal excess.*“<sup>19</sup> Selbst wenn man den sehr umstrittenen, wenn auch eher symbolischen Vorschlag ignorierte,