

# Verantwortung der Wirtschaft für die Menschenrechte

Von Daniel Hostettler

**Die Globalisierung hat der Wirtschaft einen immensen Machtzuwachs beschert, doch die Verantwortung, die mit der Macht einhergehen sollte, will die Wirtschaft nicht wahrnehmen. Bindende UNO-Normen wurden bisher erfolgreich abgewehrt. Immerhin gelang es aber dem UNO-Sonderbeauftragten John Ruggie, auf UNO-Ebene eine explizite Verantwortung der Wirtschaft für die Respektierung der Menschenrechte zu verankern.**

Macht und Einfluss der transnationalen Wirtschaft haben durch die Globalisierung in den letzten Jahrzehnten zugenommen. Mit dem Machtzuwachs ging jedoch kein Zuwachs an Verantwortlichkeit einher. Nationale Regulierungen zum Schutz der Menschenrechte in der Wirtschaft wurden gelockert. Ein internationales Regelwerk hat sich jedoch nicht in gleichem Mass entwickelt. Bis heute fehlen verbindliche Instrumente, mit denen Unternehmen verpflichtet würden, die Menschenrechte zu fördern – so wie dies die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von allen Organen der Gesellschaft, also auch den Unternehmen, verlangt<sup>1</sup>.

## Aktive NGOs

In den letzten Jahren gab es verschiedentlich Ansätze, Unternehmen auf die Achtung und Förderung der Menschenrechte zu verpflichten. Dies ist nicht zuletzt den Organisationen der Zivilgesellschaft zu verdanken,

die immer wieder mit Kampagnen menschenrechtswidrige Praktiken der Konzerne an die Öffentlichkeit brachten. Eines der bekanntesten Beispiele ist die Kampagne gegen die aggressive Vermarktung von Nestlé-Babynahrung, die seit Jahrzehnten geführt wird. Auf der internationalen Ebene wurden politische Vorstösse unternommen, um die Wirtschaft stärker in die Pflicht zu nehmen. An erster Stelle ist hier der Versuch zu nennen, auf UNO-Ebene verbindliche Normen für Wirtschaftsunternehmen<sup>2</sup> zu verabschieden.



*Aktion gegen Nestlé-Babynahrung in Vevey: NGOs schaffen Öffentlichkeit für die Menschenrechte*

*Foto: Greenpeace/Adair*

## UNO-Normen

Nach mehrjähriger Arbeit und einem breiten Konsultationsprozess verabschiedete die UNO-Subkommission zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte im Jahr 2003 die «Normen für die Verantwortlichkeiten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte». Sie leitete diese an die

<sup>1</sup> AEMR, Präambel. Siehe: [www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/ger.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/ger.pdf)

<sup>2</sup> Normen der Vereinten Nationen für die Verantwortlichkeiten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte, 13.08.2003. Siehe: [www.dgvn.de/fileadmin/user\\_upload/PUBLIKATIONEN/Blaue\\_Reihe/BL\\_88.pdf](http://www.dgvn.de/fileadmin/user_upload/PUBLIKATIONEN/Blaue_Reihe/BL_88.pdf)

Menschenrechtskommission zur Diskussion weiter. Damit war ein erstes umfassendes Set von Verpflichtungen definiert, das die Wirtschaft verbindlich dazu bringen sollte, die Menschenrechte einzuhalten. Unternehmen wären durch die UNO-Normen verpflichtet gewesen, jegliche Tätigkeit zu unterlassen, die Menschenrechts- und Umweltstandards verletzen. Sie hätten über die Auswirkungen ihrer Tätigkeiten transparent berichten und bei Nichteinhaltung der Normen Entschädigung leisten müssen.

Die Menschenrechtskommission lehnte die UNO-Normen aber ab, vor allem deshalb, weil die Normen rechtlich bindend gewesen wären. Die Unternehmensverbände und die dahinter stehenden Regierungen propagierten stattdessen freiwillige Initiativen der sozialen Unternehmensverantwortung. Für die Subkommission waren es aber nicht zuletzt die ernüchternden Erfahrungen mit freiwilligen Ansätzen wie dem «Global Compact»<sup>3</sup> gewesen, weswegen sie zwingende Mechanismen vorgeschlagen hatte.

### **Erstes Mandat für John Ruggie**

Die Ablehnung der UNO-Normen in der Menschenrechtskommission war einen herber Rückschlag in der Entwicklung des Menschenrechtsschutzes. Die Kommission liess das Thema aber nicht einfach fallen, sondern verlangte 2005 in einer Resolution die Einsetzung eines Sonderbeauftragten für den Bereich der Menschenrechte in Transnationalen Konzernen und anderen Unternehmen. UNO-Generalsekretär Kofi Annan berief daraufhin Professor John Ruggie, den damaligen Sonderbeauftragten für den Global



*UNO-Sonderbeauftragter John Ruggie: Regeln für transnationale Konzerne und andere Unternehmen*

*Foto: UN PHOTO/Jean-Marc Ferré*

Compact, auf den neu geschaffenen Posten<sup>4</sup>. Das vorerst auf zwei Jahre festgelegte Mandat Ruggies bestand vor allem darin, bestehende Mechanismen der sozialen Unternehmensverantwortung und die Rolle des Staates systematisch aufzuarbeiten. Ruggie sollte gute Beispiele als Richtgrössen zusammenstellen und Methoden zur Beurteilung der menschenrechtlichen Auswirkung wirtschaftlicher Aktivitäten entwickeln. Der Bericht, den Ruggie 2007 vorstellte, wurde aber weit herum als zu wenig ausgereift kritisiert. In der Folge wurde sein Mandat um ein Jahr verlängert.

Der Schlussbericht, den John Ruggie im Juni 2008 im neu geschaffenen Menschenrechtsrat vorstellte, stiess auf weit mehr Akzeptanz. Ruggie zeigt darin zwar keine eigentlichen Lösungen auf, doch mit dem Vorschlag eines Handlungsrahmens schafft er eine gemeinsame Basis, von der aus konkrete Lösungen entwickelt werden können. Es gelingt Ruggie, die wesentlichen Fragen zur geteilten Verant-

<sup>3</sup>Der Global Compact, eine sogenannte Lernplattform basierend auf zehn Kriterien, wurde 1999 vom UNO-Generalsekretär Kofi Annan am WEF in Davos initiiert. Vgl. [www.unglobalcompact.org](http://www.unglobalcompact.org)

<sup>4</sup>Vgl. [ap.ohchr.org/documents/E/CHR/resolutions/E-CN\\_4-RES-2005-69.doc](http://ap.ohchr.org/documents/E/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-2005-69.doc)

wortlichkeit von Staat und Unternehmen und zur Wiedergutmachung für Opfer in eine kohärente Form zu fassen. Das brachte die Diskussion voran.

### **Handlungsrahmen**

Der Handlungsrahmen, das zentrale Element des Schlussberichts, besteht aus drei Pfeilern:

- Der Staat hat die Pflicht, die Menschenrechte zu schützen.
- Die Unternehmen stehen in der Verantwortung, die Menschenrechte zu respektieren.
- Der Zugang zu Rechtsmitteln muss gewährleistet sein.

Ruggie betont, dass internationale Verträge die Schutzpflicht automatisch dem Staat zuweisen. Neu an dem von Ruggie vorgeschlagenen Handlungsrahmen ist aber, dass er der Wirtschaft explizit eine Verantwortung bei der Respektierung aller Menschenrechte zuweist. Damit ist international eine Verbindlichkeit für die Wirtschaft festgelegt, auf die in der späteren Ausgestaltung weiter Bezug genommen werden kann. Darüber hinaus verpflichtet sie die Staaten, im Rahmen ihrer Schutzpflicht dafür zu sorgen, dass die Unternehmen ihrer Verantwortung nachkommen.

Ruggie bleibt allerdings sehr vage darin, wie die Verantwortung der Unternehmen und die Pflicht der Staaten definiert werden sollen. Das ist die Schwäche seines Konzeptes. Immerhin stellt der Bericht fest, dass weder die Staaten noch die Unternehmen den bestehenden Handlungsspielraum ausschöpfen, wenn es darum geht, Menschenrechtsverletzungen

durch die Wirtschaft zu verhindern. Ruggie diagnostiziert einen entsprechenden Handlungsbedarf.

### **Die Pflicht des Staates**

Staaten nehmen auf die Menschenrechtsprobleme im Bereich der Wirtschaft kaum Einfluss. Ruggie fordert, dass die Regierungen diesem Problembereich Priorität einräumen und eine wirtschaftliche Kultur fördern, in der die Menschenrechte das zentrale Element sind. Dazu gehören Bewusstseinsbildung, Transparenz und Rechenschaftslegung. Zudem sollen die Regierungen da, wo sie selber wirtschaftlich aktiv sind, entsprechende Standards setzen – in Staatsbetrieben und im öffentlichen Beschaffungswesen, bei Investitionsabkommen und bei Exportrisikoversicherungen.

### **Die Verantwortung der Unternehmen**

Ausgehend von den gesellschaftlichen Erwartungen argumentiert Ruggie, dass Menschenrechte bei der Produktion von Gütern, die diese Gesellschaft konsumiert, nicht verletzt werden dürfen. Diese moralisch begründete Argumentation wird kurzfristig nicht in juristisch bindende Normen einfließen. Doch laut Ruggie stehen die Unternehmen in der Verantwortung, die nötige Sorgfalt walten zu lassen und in ihrem Einflussbereich sämtliche Menschenrechte zu respektieren. Die Unternehmen sollen entsprechende Richtlinien erarbeiten und diese zur Führungssache erheben. Für die Umsetzung der Richtlinien schlägt er Instrumente vor, die es den Unternehmen erlauben sollen, die Auswirkungen ihrer Intervention auf die

Menschenrechte einzuschätzen und zu bemessen. Zu dieser Evaluation gehört auch eine öffentlich zugängliche, standardisierte Berichterstattung.

### **Zugang zu Rechtsmitteln**

Ruggie empfiehlt, die Menschenrechte in der Wirtschaft durch juristische und nicht-juristische Massnahmen zu stärken. Weil die Gesetzesmühlen sehr langsam mahlen, stellt er – ein pragmatischer Ansatz – die nicht-juristischen Massnahmen in den Vordergrund. Diese müssen, so fordert Ruggie, unabhängig, allgemein zugänglich und transparent sein und einen ausgewogenen Zugang zu Information, Beratung und Expertise gewähren. Auch staatliche, nicht gerichtlich einklagbare Instrumente (state-based non-judicial mechanisms) wie die OECD-Guidelines oder die Nationalen Menschenrechtsinstitute (NMRI) sollten solchen Ansprüchen genügen. Ruggie spricht diesen beiden zwar ein grosses Potential zu, seine Analyse der bestehenden Instrumente fällt aber kritisch aus.

### **Zweites Mandat für Ruggie**

Aufgrund der vielen vagen Punkte resultierten aus dem Schlussbericht von 2008 letztlich mehr Fragen als Antworten. Unbeantwortet blieben vor allem die Fragen rund um die konkrete Umsetzung des Handlungsrahmens. Der Menschenrechtsrat beschloss darum, Ruggies Mandat für drei weitere Jahre zu erneuern (2008–2011). Er anerkannte die Notwendigkeit, den verabschiedeten Handlungsrahmen weiter zu konkretisieren, um Individuen und Gemeinschaften gegen Men-

schensrechtsverletzungen durch Unternehmen zu schützen. In seiner Resolution fordert der Rat die Erarbeitung klarer Empfehlungen, und er verlangt konkrete Richtlinien für die unternehmerische Verantwortung.

Durch den Ruggie-Prozess hat die Diskussion um die ungenügende Regulierung von Unternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte an Dynamik gewonnen. Ob dieser Prozess konkrete Resultate erbringen wird, ist allerdings unsicher und hängt nicht zuletzt davon ab, wie Staaten und Konzerne die Herausforderung annehmen. Ihre unkoordinierten und punktuellen Massnahmen waren oft weniger Ausdruck einer nachhaltigen Strategie, sondern dienten eher der Öffentlichkeitsarbeit. Es ist ein Ziel des von John Ruggie gesteuerten Vorgehens, bestehende Massnahmen zu überprüfen, Lücken zu erkennen und verbindliche Instrumente zu schaffen, um die Wirtschaft in der Frage der Menschenrechte stärker in die Pflicht zu nehmen.



*Menschenrechtsrat in Genf: Langsam, stetig und mit mehr Initiativegeist als die Einzelstaaten*

Foto: UN PHOTO/Jean-Marc Ferré