



Attac-Factsheet

Menschen- rechtssystem der Vereinten Nationen



Impressum

August 2018

Autorin

Dr. Brigitte Hamm

Politikwissenschaftlerin, arbeitete am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte. Sie ist Mitglied bei der Menschenrechtsorganisation FIAN zum Recht auf Nahrung; seit 2011 Mitglied bei Attac, wo sie u.a. in der Kampagnengruppe Handelspolitik aktiv ist.

Layout

Stuart Miller <stuart.miller.myportfolio.com>

Kampagnenlogo

Martin Müller <herr.mueller@183off.com>

Bildnachweise

Titleseite:

Bruce Mars, <https://www.pexels.com/photo/women-s-white-and-black-button-up-collared-shirt-774909/>

Ezekixl Akinnewu, <https://www.pexels.com/photo/grayscale-photo-of-braided-hair-woman-950243/>

Derek Torsani, <https://unsplash.com/photos/4ng2Q432boo>

Ludvig Wiese, <https://unsplash.com/photos/d-MfHM-jHwC>

Seite 1:

Matheus Bertelli, <https://www.pexels.com/photo/adolescence-adorable-beautiful-blur-573255/>

Dazzle Jam, <https://www.pexels.com/photo/man-wearing-multicolored-costume-1038040/>

Seite 3:

Henry Mühlpfordt, GNU-Lizenz für freie Dokumentation, https://commons.wikimedia.org/wiki/File:United_Nations_Geneva_2010-07-01.JPG

Seite 5:

Ezekixl Akinnewu, <https://www.pexels.com/photo/grayscale-photo-of-braided-hair-woman-950243/>

Amr Elmasry, <https://unsplash.com/photos/UTCaDgbVOtA>

Seite 8:

Leroy Skalstad, <https://unsplash.com/photos/spAzlCdtDtQ>

Arjunsyah, <https://unsplash.com/photos/TBUA5KHJn6k>

Lizenzen: <https://unsplash.com/license> und <https://www.pexels.com/photo-license/>

Weitere Informationen zu unserer Kampagne zum UN Binding Treaty

V.i.S.d.P.: Kay Schulze

Bundesbüro Attac Deutschland
Münchener Str. 48
60329 Frankfurt/Main
E-Mail: menschenrechte@attac.de

medico international
Lindleystr. 15
60314 Frankfurt am Main
E-Mail: info@medico.de

www.attac.de/binding-treaty

www.medico.de/menschenrechte-vor-profiten



“

Menschenrechte sind Rechte,
die jeder Person allein aufgrund
ihres Menschseins zukommen.

Menschenrechte sind Rechte, die jeder Person allein aufgrund ihres Menschseins zukommen. Menschenrechte begrenzen staatliche Willkür und fördern eine Politik zum Schutz, zur Achtung und zur Gewährleistung der Menschenrechte. Sie bilden eine normativ-rechtliche Begrenzung für die Machtausübung des Staates, aber auch für das Handeln von Unternehmen. Zugleich bietet die Berufung auf die Menschenrechte für Politik und Wirtschaft eine wichtige Quelle der Legitimität ihres Handelns; beide wollen es deshalb vermeiden, mit Menschenrechtsverletzungen in Verbindung gebracht zu werden.

Auch 70 Jahre nach Verabschiedung der **Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte** durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen (United Nations, UN) am 10. Dezember 1948 bilden Menschenrechte ein emanzipatorisches Konzept. Denn bis heute ist das Leben eines großen Teils der Menschen weltweit von wirtschaftlicher Not und Hunger sowie von staatlicher Gewalt und Willkür geprägt. Auch die neoliberale Globalisierung orientiert sich nicht an den Menschenrechten, sondern am Leitbild der maximalen Freiheit des ökonomisch Stärkeren. Die Verwirklichung der Menschenrechte ist somit noch immer nicht selbstverständlich. Um sie muss noch immer gerungen und Menschenrechte müssen weiterhin gegen Übergriffe verteidigt werden.

Ein wichtiges aktuelles Anliegen ist es deshalb, Unternehmen in der globalen Wirtschaft zu einer eigenständigen Verantwortung für die Menschenrechte zu verpflichten. Für ein besseres Verständnis dieser Forderung sollen die folgenden Ausführungen einen groben Überblick über das UN-Menschenrechtssystem und die aktuelle Debatte über Wirtschaft und Menschenrechte liefern.¹

Entstehung des UN-Menschenrechtssystems

Vor dem Hintergrund der humanitären Katastrophe des Zweiten Weltkriegs waren Menschenrechte bei der Gründung der UN 1945 ein wichtiges Thema, und es wurden erste Schritte für den Aufbau eines umfassenden UN-Menschenrechtssystems unternommen.² Dies zeigt sich auch im völkerrechtlich verbindlichen Gründungsstatut der Staatenorganisation, der **UN-Charta**, zu der sich heute alle 193 Mitgliedstaaten bekennen. Menschenrechte werden darin als internationale Normen niedergelegt und beanspruchen universale Geltung.³ Doch von Anfang an war das Bekenntnis der Staatengemeinschaft zu den Menschenrechten überlagert von machtpolitischen Gegensätzen. Insbesondere

re in der Zeit des Kalten Krieges wurden Menschenrechte zum ideologischen Spielball im Kampf der Systeme.

Neben den Menschenrechten wurde in der UN-Charta auch das Prinzip der nationalen Souveränität einschließlich der Nichteinmischung in innerstaatliche Angelegenheiten (Art. 2.7 UN-Charta) betont. Dadurch wurde bereits bei der Gründung der UN ein Interessenkonflikt zwischen internationalem Engagement für die Menschenrechte und der Anerkennung nationalstaatlicher Souveränität angelegt.⁴ Zwar findet der Grundsatz der Nichteinmischung aus völkerrechtlicher Perspektive dort eine Grenze, wo für die Staaten internationale Verpflichtungen (bei Menschenrechten beispielsweise durch das Völkergewohnheitsrecht) bestehen, doch in der politischen Realität nutzen Regierungen

“

Auch die neoliberale Globalisierung orientiert sich nicht an den Menschenrechten, sondern am Leitbild der maximalen Freiheit des ökonomisch Stärkeren.

immer wieder Artikel 2.7, um beim Vorwurf von Menschenrechtsverletzungen auf das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten zu verweisen.

Auf Grundlage von Artikel 68 der UN-Charta wurde bereits 1946 die UN-Menschenrechtskommission errichtet, die bis 2006 bestand.⁵ 1947 beauftragte sie einen Ausschuss unter dem Vorsitz von Eleanor Roosevelt mit der Ausarbeitung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, die dann 1948 von der UN-Generalversammlung verabschiedet wurde. Die Erklärung ist völkerrechtlich nicht verbindlich, bestimmte Inhalte gelten aber als Völkergewohnheitsrecht (z. B. Folterverbot, das über das Gewohnheitsrecht hinausgehend unter das zwingende Völkerrecht fällt (*ius cogens*)). Die Deklaration besteht aus 29 Artikeln, von denen 19 (Art. 3–21) die politischen Rechte und bürgerlichen Freiheiten behandeln, sechs Artikel (Art. 22–27)

1 In Deutschland bietet vor allem die Internetseite des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMR) wichtige grundsätzliche und aktuelle Informationen: www.institut-fuer-menschenrechte.de
2 Darüber hinaus entwickelten sich regionale Menschenrechtssysteme vor allem in Europa, Amerika und Afrika, die z. T. regionalspezifische Ausprägungen der Menschenrechte betonen.
3 Laut Artikel 1, Ziffer 3 der UN-Charta verfolgt die Organisation das Ziel, „eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art zu lösen und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen.“

4 Nowak, Manfred (1993): Die Vereinten Nationen und die Menschenrechte. In: Bielefeldt, Heiner / Deile, Volkmar / Thomsen, Bernd (Hg.) amnesty international – Menschenrechte vor der Jahrtausendwende, Frankfurt, S. 19 – 52.

5 Dieses für Menschenrechte wichtigste Fachorgan setzte sich aus 53 Staatenvertretern aus unterschiedlichen Regionen zusammen. Im Laufe der Jahre wurde die Kritik an der Kommission aufgrund ihrer Parteilichkeit und der geringen Flexibilität immer stärker.



widmen sich den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten, den sogenannten WSK-Rechten, und Artikel 29 beschreibt das Wechselverhältnis von Rechten und Pflichten der einzelnen Person. Die Berücksichtigung der WSK-Rechte stieß damals vor allem in den USA auf Widerstand. Sie spiegelt aber grundlegende Voraussetzungen für ein Leben in Würde, nämlich Freiheit und Gleichheit, wider. Aufbauend auf dieser Erklärung wurden die beiden zentralen Menschenrechtsverträge, der **Internationale Pakt über politische und bürgerliche Rechte (Zivilpakt)** und der **Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt)** ausgearbeitet.⁶ Als völkerrechtliche Verträge müssen sie durch die einzelnen Staaten ratifiziert und in nationales Recht umgesetzt werden; sie sind für die Beitrittsstaaten verbindlich. Die beiden Pakte (oder auch Konventionen) wurden 1966 von

⁶ Zivilpakt 170 Mitgliedstaaten; Sozialpakt derzeit 167 Mitgliedstaaten; Stand Mai 2018.

“

Doch von Anfang an war das Bekenntnis der Staatengemeinschaft zu den Menschenrechten überlagert von machtpolitischen Interessen.

der UN-Generalversammlung verabschiedet und traten 1976 in Kraft. Zusammen bilden die drei Dokumente die sogenannte **UN-Menschenrechtscharta (Bill of Human Rights)**. Darauf aufbauend wurden weitere Menschenrechtsverträge ausgearbeitet (z. B. Frauenrechtskonvention, Kinderrechtskonvention).

Für die Stärkung der Menschenrechte war die Zweite UN-Weltkonferenz für Menschenrechte, die 1993 in Wien stattfand, von großer Bedeutung. Denn dort bekannten sich erstmals auch alle westlichen Staaten zu den WSK-Rechten als einklagbare individuelle Menschenrechte und somit als gleichwertig zu den politischen Rechten. Auch die Institutionalisierung des Menschenrechtsschutzes auf internatio-

Maßnahmen zu gewährleisten (*fulfil*)

Diese sogenannte Pflichtentrias bezieht sich auf politische Rechte und die WSK-Rechte gleichermaßen. Die Pflichten der Vertragsstaaten von Menschenrechtsverträgen sollten zunächst (auch entsprechend der Auffassung von Art. 2 UN-Charta) nur innerhalb nationaler Grenzen gelten (Territorium bzw. Jurisdiktion).⁷ Aufgrund der Globalisierung und der damit einhergehenden Transnationalisierungsprozesse muss eine solche Auffassung jedoch als veraltet gelten. Deshalb wird um ein erweitertes Verständnis der Staatenpflichten als extraterritoriale Staatenpflichten, als Verantwortung für Auswirkungen staatlichen Handelns und der Aktivitäten von Unternehmen außerhalb der eigenen nationalen Grenzen, gerungen.⁸



Menschenrechte definieren die Schutz- und Anspruchsrechte des Individuums gegenüber dem Staat, in dem die einzelne Person lebt.

naler und nationaler Ebene wurde durch Wien weiter vorangetrieben (Office of the High Commissioner for Human Rights, nationale Menschenrechtsinstitute).

Definition von Menschenrechten

Menschenrechte definieren die Schutz- und Anspruchsrechte des Individuums gegenüber dem Staat, in dem die einzelne Person lebt. Z. T. werden Menschenrechte nach bestimmten vulnerablen, d.h. verwundbaren, Gruppen wie Frauen, Kinder etc. aufgliedert, für die besondere Politiken erforderlich sein können. Der Staat ist der Pflichtenträger und hauptverantwortlich für die Durchsetzung der Menschenrechte. Die staatlichen Pflichten umfassen drei Ebenen, nämlich

- Menschenrechte nicht zu verletzen (*respect*)
- Menschenrechte vor Verletzungen Dritter, z. B. Unternehmen, zu schützen (*protect*)
- Menschenrechte durch lang- und kurzfristige

Völkerrecht

Völkerrecht (*international law*) regelt die Beziehung zwischen Staaten in (grenzüberschreitenden) Angelegenheiten von gemeinsamen Interessen (z. B. Klimaabkommen). Staaten sind als **Völkerrechtssubjekte** mit Rechten (Aushandlung von Verträgen) und Pflichten (Einhaltung derselben) ausgestattet. Völkerrecht entsteht vor allem durch (bi- und multilaterale) Verträge.⁹ Idealerweise ist die Vertragseinhaltung im wechselseitigen Interesse der beteiligten Staaten, also eine sogenannte win-win Situation. Doch bei Menschenrechtsverträgen erfolgt die Erfüllung gegenüber den Menschen, die auf dem jeweiligen staatlichen Territorium leben. Diese innerstaatliche Ausrichtung kann eine Schwäche internationaler Menschenrechtsverträge darstellen. Hinzu kommt, dass Sanktionsmechanismen bei Verstößen gegen einen ratifizierten Vertrag eher schwach sind. (Menschenrechts-)Verträge müssen durch die Staaten, die einem Vertrag beitreten (**Ratifikation**), in nationales Recht umgesetzt werden. Diese Umsetzung ist durch nationale Gesetze unterschiedlich geregelt.¹⁰ Zur Überwachung existiert für jeden Vertrag ein **UN-Fachausschuss**, der die regelmäßig (meist 5 Jahre) einzureichenden Staatenberichte überprüft. Zusätzlich und kritisch zum offiziellen Staatenbericht legen zivilgesellschaftliche Organisationen häufig Parallelberichte (Schattenberichte) vor. Diese sind für die Arbeit der Ausschüsse von großer Bedeutung. Abschließend legt der jeweilige Ausschuss seine Bewertung der auf den Vertrag bezogenen Menschenrechtslage eines Landes in sogenannten **Concluding Observations**, die auch Empfehlungen für den Vertragsstaat enthalten, vor. Darüber hinausgehend veröffentlichen viele Vertragsorgane sogenannte **Allgemeine Bemerkungen** (General Com-

7 Z.B. Zivilpakt Art. 2 (1): „Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, die in diesem Pakt anerkannten Rechte zu achten und sie allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen ohne Unterschied [...] zu gewährleisten.“

8 S. hierzu die Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights, September 2011.

www.etoconsortium.org/nc/en/main-navigation/library/maastricht-principles/?tx_drblob_pi1%5BdownloadUid%5D=23

9 Andere Quellen des Völkerrechts, s. Art. 38 des Statuts des Internationalen Gerichtshofs (IGH).

10 Zu Deutschland, s. Krajewski, Markus (2017) Schmückendes Beiwerk oder echte Ergänzung? Zur Wirkung der Menschenrechte im innerstaatlichen Recht. In: zeitschrift für menschenrechte (11,1), S. 8ff



ments, GC) als autoritative Auslegungen der im Vertrag niedergelegten Menschenrechte und Verfahren.¹¹ Besonders wichtig für das Thema Wirtschaft und Menschenrechte ist der GC 24 des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 2017.¹² Er behandelt vor allem die Staatenpflichten (national und extraterritorial), um die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen durchzusetzen.

Einige Verträge verfügen über sogenannte **Fakultativprotokolle** (Optional Protocols). Ein solches Protokoll muss von den jeweiligen Vertragsstaaten gesondert ratifiziert werden. Es kann im Hauptvertrag enthaltene Sachverhalte eingehender regeln. Oft ermöglicht es die individuelle Beschwerdemöglichkeit nach Ausschöpfen des Klagewegs vor nationalen Gerichten.

Neben dem Völkervertragsrecht existiert auch ein sogenanntes **Völkergewohnheitsrecht**, das auf einer anerkannten Praxis der Staaten basiert. Zunehmende Verbreitung findet das sogenannte **weiche Völkerrecht** (*soft law*). Es kommt vor allem zum Einsatz, um bei zuwiderlaufenden Interessen Kompromisse zu erreichen¹³ und soll die häufig langwierige Aushandlung völkerrechtlicher Verträge vermeiden. Auch wenn Staaten sich zwar über Inhalte einig sind, aber keine umfassende Verbindlichkeit wünschen, werden *soft law* Instrumente vereinbart. Zum *soft law* zählen Erklärungen und Dokumente wie die UN Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (s. u.). Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte ist als Resolution der Generalversammlung zwar nicht rechtlich bindend und somit nicht einklagbar; einige ihrer Inhalte gelten inzwischen aber als Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts und sind somit verbindlich. *Soft law* stellt keine verbindliche Selbstbindung dar, wobei dies aber nicht unbedingt mit Wirkungslosigkeit gleichzusetzen ist. In der völkerrechtlichen Diskussion ist die Relevanz von *soft law* aber umstritten.

Wirtschaft und Menschenrechte im UN-Menschenrechtssystem

Zunächst war und ist die Verantwortung von Unternehmen für die Achtung der Menschenrechte vor allem durch die staatliche Schutzpflicht geregelt, d. h. die jeweilige Regierung muss dafür Sorge tragen, dass Unternehmen mit Sitz auf dem jeweiligen Staatsgebiet und/oder unter der jeweiligen Rechtsprechung keine Menschenrechtsverletzungen begehen oder in solche verstrickt sind. Aber in der Praxis erweist sich diese Auffassung als unzureichend, denn Regierungen vermeiden es häufig, den Unternehmen klare,

an den Menschenrechten orientierte Regeln vorzugeben. Zudem zeigen Transnationalisierungsprozesse als Folge der wirtschaftlichen Globalisierung, dass eine Steuerung allein im Rahmen nationaler Grenzen nicht ausreichend ist. Hinzu kommt die gestiegene Macht transnationaler Unternehmen, die ihren Einfluss nutzen, um den neoliberalen Kurs der wirtschaftlichen Globalisierung durchzusetzen und eine verbindliche Regulierung zu vermeiden. So fehlen menschenrechtliche Standards weitgehend in internationalen Handels- und Investitionsschutzabkommen. Doch anhaltende Verstöße gegen die Menschenrechte durch Unternehmen bis hin zu der Verstrickung in Menschenrechtsverbrechen verdeutlichen die Notwendigkeit einer eigenständigen Verpflichtung von Konzernen auf die Men-



Regierungen vermeiden es häufig, den Unternehmen klare, an den Menschenrechten orientierte Regeln vorzugeben.

schenrechte.

In erster Linie sind Beschäftigte in globalen Wertschöpfungsketten von Verstößen gegen die Menschenrechte durch transnationale Unternehmen betroffen. Für solche ArbeitnehmerInnenrechte bildet der Sozialpakt einen wichtigen Bezugspunkt. Die wohl wichtigste internationale Organisation, die sich für bessere Arbeitsbedingungen in der globalen Wirtschaft einsetzt, ist die **Internationale Arbeitsorganisation** (International Labour Organization, ILO). Sie wurde bereits 1919 gegründet und ist seit 1946 eine Sonderorganisation der UN. Neben verschiedenen Konventionen versucht die ILO auch durch Erklärungen und praktische Programme die Arbeitsbedingungen in der globalen Wirtschaft zu steuern. Besonders bedeutsam ist die **Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit** vom Juni 1998.¹⁴ Darin bestimmt die ILO vier „Kernarbeitsnormen“ oder „grundlegende Rechte bei der Arbeit“. Diese Kernarbeitsnormen haben den Charakter von universellen Menschenrechten, die für alle Länder

¹¹ Einige dieser Kommentare wurden durch das DIMR ins Deutsche übersetzt.

¹² www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Information/Information_16_Staatenpflichten_UN-Sozialpakt_im_Kontext_unternehmerischen_Handelns.pdf

¹³ www.rechtslexikon.net/d/soft-law/soft-law.htm

¹⁴ www.ilo.org/berlin/arbeits-und-standards/kernarbeitsnormen/lang--de/index.htm

– unabhängig vom Stand der wirtschaftlichen Entwicklung
– Gültigkeitsanspruch haben. Sie sind in acht ILO-Kernkonventionen niedergelegt:

- Recht auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen (Übereinkommen Nr. 87 und 98)
- Beseitigung der Zwangsarbeit (Übereinkommen Nr. 29 und 105)
- Abschaffung der Kinderarbeit (Übereinkommen Nr. 138 und 182)
- Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (Übereinkommen Nr. 111 und 105)

Neben ArbeitnehmerInnenrechten geht es besonders beim Rohstoffabbau und bei Investitionen in Land auch um die

wortung der Privatwirtschaft für die Menschenrechte. Der Entwurf dieser Normen wurde 2003 vorgelegt und fand große Zustimmung seitens zivilgesellschaftlicher Organisationen. Bei der Privatwirtschaft und vielen Regierungen stieß er jedoch auf heftige Kritik. Die damalige UN-Menschenrechtskommission wies die UN-Normen mit dem offiziellen Argument zurück, dass sie dieses Vorhaben nicht in Auftrag gegeben habe.¹⁸ Dennoch bleibt der Ansatz der UN-Normen auch für die derzeitige Ausarbeitung eines völkerrechtlichen Vertrags relevant.

Trotz der Zurückweisung der UN-Normen blieb das Thema Wirtschaft und Menschenrechte auf Empfehlung des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte auf der internationalen Agenda: 2005 wurde mit der Ernennung von John Ruggie als Sonderbeauftragter des UN-Generalsekretärs für das Thema Wirtschaft und Menschenrechte der Prozess für die Erarbeitung der UN Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte eingeleitet; 2011 wurde dieses *soft law* Instrument durch den UN-Menschenrechtsrat, dem Nachfolgeorgan der UN-Menschenrechtskommission, einmütig angenommen. Dieses Instrument basiert auf drei Säulen:

1. Staatliche Schutzpflicht für die Menschenrechte
2. Verantwortung von Unternehmen für die Menschenrechte
3. Zugang von Opfern zu Beschwerdemöglichkeiten und Wiedergutmachung.¹⁹

Die Leitprinzipien betonen das freiwillige Engagement von Unternehmen für die Verantwortung von Unternehmen für die Achtung der Menschenrechte und orientieren sich dabei am Konzept von Corporate Social Responsibility (CSR). Vor allem zwei Themen der Leitprinzipien sind als wichtige Neuerungen hervorzuheben und fließen auch in Überlegungen für einen völkerrechtlichen Vertrag für Wirtschaft und Menschenrechte ein. So wurde erstens das Konzept der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht eingeführt (Säule 2). Es umfasst vor allem ein vierstufiges Verfahren mit Risikoanalysen und Folgenabschätzungen, Ergreifen effektiver Gegenmaßnahmen, Transparenz und Zugang zu Wiedergutmachung. Zweitens verfolgt Säule 3 mit der Ausrichtung auf die Opferperspektive einen klaren menschenrechtlichen Ansatz, der die Rechte Betroffener betont.

Die UN-Leitprinzipien erheben durch die Verknüpfung von Säule 1 (staatliche Schutzpflicht) und Säule 2 (freiwilliges Engagement von Unternehmen) den Anspruch, eine kluge Mischung unterschiedlicher Regulierungsformen vorzunehmen. Dennoch steht dieses *soft law* in der Kritik, weil die Umsetzung auch nach sieben Jahren unbefriedigt



Viele Regierungen kommen ihrer Schutzpflicht nur ungenügend nach.

Rechte indigener Völker. Diese Rechte sind in der **ILO Konvention 169** kodifiziert, die 1991 in Kraft trat, bisher aber nur von 23 Staaten ratifiziert wurde.¹⁵ 2007 verabschiedete die UN-Generalversammlung die **Deklaration über die Rechte der indigenen Völker**. Beide Dokumente enthalten u. a. Forderungen nach der freien, frühzeitigen und informierten Zustimmung (**Free, Prior and Informed Consent, FPIC**; in Kolumbien *consulta previa*) Indigener, um deren Rechte zu wahren und sie beispielsweise vor zwangsweiser Umsiedlung zu schützen.

Ein wesentlicher Streitpunkt in den Bemühungen um menschenrechtliche Pflichten von Unternehmen, vor allem transnationaler Konzerne, bezieht sich auf die Frage, ob freiwillige Vereinbarungen, also *soft law*, ausreichen oder ob eine völkerrechtlich verbindliche Regulierung erforderlich ist.¹⁶ Diese Auseinandersetzung spiegelt sich auch in zwei prominenten UN-Instrumenten wider, nämlich den sogenannten **UN-Normen**¹⁷ einerseits und den **UN Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte** andererseits. So betonen die UN-Normen zwar die grundlegende Bedeutung der Staatenpflichten für die Menschenrechte, fördern zugleich aber auch eine verbindliche Verant-

15 www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312314

16 Bereits 1974 wurde die UN Commission on Transnational Corporations geschaffen und erhielt den Auftrag, einen verbindlichen Verhaltenskodex für transnationale Unternehmen auszuarbeiten. Der 1979 vorgelegte Entwurf stieß jedoch auf heftigen Widerstand der Privatwirtschaft und vieler OECD-Regierungen. 1992 beendete der damalige UN-Generalsekretär Boutros-Ghali dieses Vorhaben.

17 Offizieller Name: Norms on the Responsibility of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights

18 S. dazu Brigitte Hamm: Die UN Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte – Auswirkungen auf das Menschenrechtsregime. In: Kritische Justiz 4/2016, Jg. 49, S. 479–495, S. 486.

19 www.globalcompact.de/wAssets/docs/Menschenrechte/Publikationen/leitprinzipien_fuer_wirtschaft_und_menschenrechte.pdf

In Orientierung an den UN-Leitprinzipien wurden 2011 die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen von 1976 überarbeitet und enthalten nunmehr ein eigenes Menschenrechtskapitel.



gend bleibt und Verstöße gegen die Menschenrechte durch Unternehmen fortbestehen. Viele Regierungen kommen ihrer Schutzpflicht nur ungenügend nach. So fehlen beispielsweise in Investitionsschutz- und Handelsabkommen weiterhin klare Vorgaben, die sicherstellen, dass Staaten im Rahmen solcher Abkommen ihre Menschenrechtspflichten erfüllen können. Eine solche Schaffung ‚politischer Spielräume‘ wird aber in Leitprinzip 9 der UN-Leitprinzipien gefordert. Viele Regierungen überlassen es überdies den Unternehmen, wie sie ihre menschenrechtliche Sorgfaltspflicht definieren und diese umsetzen. Eine solche privatwirtschaftliche Definitionshoheit birgt die Gefahr einer Privatisierung des Menschenrechtskonzepts.

Insgesamt zeigt sich also, dass Bemühungen für eine verbindliche Regulierung der menschenrechtlichen Verantwortung für Unternehmen weiter notwendig, aber auch umkämpft sind. So erteilte der UN-Menschenrechtsrat 2014 einer sogenannten **Open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights** (OEIGWG) das Mandat, ein verbindliches Instrument zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte zu erarbeiten (= "Binding Treaty", BT). Eine breite zivilgesellschaftliche Allianz (www.treatymovement.com) unterstützt die Bestrebungen, während die USA sie vollkommen ablehnen und sich Deutschland und die EU auch vor der vierten Sitzung im Oktober 2018 in Genf noch immer nicht wirklich konstruktiv verhalten.

Ausblick

Was also kann ein völkerrechtlicher und somit verbindlicher Vertrag für die Verantwortung von Unternehmen für die Menschenrechte bringen? Zunächst geht es vor allem darum, dass ein solcher Vertrag weltweit Betroffenen von Verstößen gegen die Menschenrechte durch Unternehmen einen Weg zur Wiedergutmachung eröffnet. Ein solcher Vertrag wäre ein wichtiger Schritt zu einer Neuorientierung der globalen Wirtschaft auf der Basis von Menschenrechtskriterien, wenn Menschenrechte den Vorrang vor Investitionen und Handel erhalten. Ein solcher Vertrag bietet aber auch die Chance, das Menschenrechtssystem an die aktuellen Bedingungen von Transnationalisierungsprozessen anzupassen. Dies müsste einhergehen mit der Klärung der Frage, welche Rolle die Staaten für den Menschenrechtsschutz und damit verbunden die UN unter den Bedingungen der Globalisierung haben sollen.

Doch wird der am 16.7. 2018 von Ekuador, das den Vorsitz der OEIGWG innehat, vorgelegte erste Entwurf (*Zero*

Draft) dem nicht wirklich gerecht. Zwar widmet sich Artikel 8 ausführlich den Rechten Betroffener. Unter dem Titel „Prävention“ unterstreicht Artikel 9 die Bedeutung nationaler Gesetze für die Durchsetzung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht von Unternehmen. In Artikel 13 zur Widerspruchsfreiheit des Vertrags mit dem Völkerrecht fehlt allerdings eine klare Aussage zum Vorrang der Menschenrechte vor Handel und Investitionen. Ohne einen solchen Vorrang bliebe es aber dabei, dass die Rechte von Investoren und die Prinzipien des Freihandels vielfach über den Menschenrechtsschutz triumphierten.

Damit der Binding Treaty weder gestoppt noch weiter abgeschwächt, sondern ohne solche Defizite verwirklicht werden kann, müssen wir öffentlichen Druck gegen die Verhinderungspolitik der Bundesregierung und der EU organisieren.



Ein solcher Vertrag wäre ein wichtiger Schritt zu einer Neuorientierung der globalen Wirtschaft auf der Basis von Menschenrechtskriterien.

