

Felix Herbert*

Wie sollte die Bundesrepublik Deutschland die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte umsetzen?

Abstract

Der Beitrag ordnet zunächst die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte in ihren völkerrechtlichen Regelungszusammenhang ein und fasst ihre wesentlichen Inhalte zusammen. Aus völkerrechtlicher Perspektive wird herausgearbeitet, welche Maßnahmen die Bundesrepublik ergreifen darf und sollte, um weltweit zum Schutz der Menschenrechte vor privatwirtschaftlichen Akteuren beizutragen. Hierbei wird insbesondere der extraterritoriale Menschenrechtsschutz problematisiert. An dem so hergeleiteten Maßstab werden die bisherigen Maßnahmen der Bundesrepublik gemessen. Der Beitrag geht abschließend rechtsvergleichend auf Maßnahmen anderer Staaten im Rahmen der Leitprinzipien ein, um Vorschläge für deren weitere Umsetzung durch die Bundesrepublik herauszuarbeiten.

This article sets out the regulatory context of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights and summarises their relevant content. From the perspective of public international law, the article analyses which measures Germany may and should take in order to contribute to the protection of human rights against corporate abuse abroad. In particular, the problem of extraterritorial human rights protection is evaluated. The measures taken by Germany to date will be measured against the yardstick so developed. The article concludes with a comparative legal perspective on measures taken by other States within the framework of the UN Guiding Principles in order to develop suggestions for their further implementation by Germany.

* Der Verfasser studiert im zehnten Semester Rechtswissenschaft an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg und arbeitet als studentische Hilfskraft am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in der Forschungsgruppe *Shades of Illegality in International Peace and Security Law* unter der Leitung von Dr. Christian Marxsen, LL.M. (NYU). Der Beitrag entstand im Wesentlichen im Sommersemester 2018 als Studienarbeit im Schwerpunktbereich Völkerrecht bei Prof. Dr. Anne Peters, LL.M. (Harvard).

A. Transnationale Unternehmen: Herausforderung und Helfer des internationalen Menschenrechtsschutzes

Bei einem Brand im Jahr 2012 in einer Textilfabrik in Karatschi, Pakistan starben 260 Menschen. Hauptauftraggeber des Fabrikbetreibers war die deutsche *KiK Textilien und Non-Food GmbH (KiK)*. Ursächlich für das Ausmaß der Katastrophe war der mangelhafte Brandschutz im Fabrikgebäude. Angehörige der Opfer und Überlebende halten *KiK* für mitverantwortlich an diesem Missstand. Sie verklagten *KiK* daher 2015 vor dem *Landgericht Dortmund*.¹

Dieses Beispiel zeigt, wie transnationale Unternehmen² den Schutz der Menschenrechte herausfordern: Sie sind direkt oder indirekt an Menschenrechtsverletzungen beteiligt, wobei sie das geringe Schutzniveau schwacher Staaten ausnutzen oder diese bei Menschenrechtsverletzungen unterstützen.³ Andererseits tragen transnationale Unternehmen zur wirtschaftlichen Entwicklung und somit zur Förderung insbesondere wirtschaftlicher und sozialer Menschenrechte bei.⁴ Wie kann das Völkerrecht auf diese Herausforderung reagieren? *John G. Ruggie* sollte als Sonderbeauftragter des UN-Generalsekretärs zum Thema Menschenrechte und transnationale Konzerne sowie andere Wirtschaftsunternehmen zur Beantwortung dieser Frage

¹ *LG Dortmund*, IPRax 2019, 317 ff., dazu: *Habersack/Ebrl*, Verantwortlichkeit inländischer Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen durch ausländische Zulieferer – *de lege lata* und *de lege ferenda*, AcP 219 (2019), 155 (166); *Weller/Thomale*, Menschenrechtsklagen gegen deutsche Unternehmen, ZGR 2017, 509 (512).

² Zum Begriff des transnationalen Unternehmens vgl. *Krajewski*, Die Menschenrechtsbindung transnationaler Unternehmen, MRM 2012, 66 (69). Demnach sind Unternehmen transnational, wenn sie aus mehreren, in mindestens zwei Staaten tätigen Wirkungseinheiten bestehen, die ihre Tätigkeiten miteinander koordinieren. Dieser Begriff wird diesem Beitrag zugrunde gelegt.

³ *Deva*, in: Luetge, Handbook of the Philosophical Foundations of Business Ethics, Volume 2, 2013, S. 1077 (1080); *Knox*, in: Mares, The UN Guiding Principles on Business and Human Rights, 2012, S. 51 (83); *Peters*, in: Kirchschläger/Kirchschläger/Belliger/Krieger, Menschenrechte und Wirtschaft im Spannungsfeld zwischen State und Nonstate Actors, 2006, S. 127 (127); *Windfuhr*, Wirtschaft und Menschenrechte als Anwendungsfall extraterritorialer Staatenpflichten, ZfMR 2012, 95 ff.

⁴ *UN-Menschenrechtsrat*, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights, A/HRC/8/5 (7.4.2008), § 2; *Europäische Kommission*, Commission Staff Working Document on Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights – State of Play, SWD(2015) 144 final (14.7.2015), S. 2; *Koenen*, Wirtschaft und Menschenrechte, Staatliche Schutzpflichten auf der Basis regionaler und internationaler Menschenrechtsverträge, 2012, S. 217 f.; *Peters* (Fn. 3), S. 129; *Windfuhr* (Fn. 3), S. 96 f.

beitragen.⁵ Zum Abschluss seines Mandates legte er 2011 die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte vor.⁶ Diese formulieren bestimmte Erwartungen an Staaten und Unternehmen, belassen ihnen bei der Umsetzung aber einen Spielraum.⁷ Dieser Beitrag untersucht, inwieweit die Bundesrepublik völkerrechtlich zur Umsetzung der Leitprinzipien verpflichtet ist, ob sie diesen Verpflichtungen gerecht wird und welche Maßnahmen sie ergreifen sollte, damit Katastrophen wie in Karatschi in Zukunft verhindert werden können.

Dazu werden zunächst die wesentlichen Inhalte und die Rechtsnatur der Leitprinzipien vor dem Hintergrund ihrer Entstehung dargestellt. Es folgt die Herleitung der völkerrechtlichen Anforderungen an die Umsetzung der Leitprinzipien durch die Bundesrepublik (**B.**). An diesem Maßstab sind die bisherigen Maßnahmen der Bundesrepublik zu messen. Da die Bundesrepublik die Leitprinzipien unzureichend umgesetzt hat (**C.**), schlägt dieser Beitrag weitere Maßnahmen vor (**D.**). Das Fazit beantwortet die Ausgangsfrage, wie die Bundesrepublik die Leitprinzipien umsetzen sollte (**E.**). Die von der Bundesregierung für 2020 angekündigte Überprüfung des Umsetzungsstands der Leitprinzipien in Deutschland bietet dazu einen aktuellen Anlass.⁸

B. Die Leitprinzipien und ihre völkerrechtliche Bedeutung für die Bundesrepublik

Zunächst sind die Leitprinzipien in ihren völkerrechtlichen Zusammenhang einzuordnen (**I.**). Nach einem Überblick über die einzelnen Leitprinzipien (**II.**) wird deren Rechtsnatur untersucht und der Handlungsrahmen der Bundesrepublik bei ihrer Umsetzung aufgezeigt (**III.**).

⁵ *UN-Menschenrechtskommission*, Resolution 2005/69: Human rights and transnational corporations and other business enterprises, E/CN.4/RES/2005/69 (20.4.2005).

⁶ *UN-Menschenrechtsrat*, Report of the Special Representative on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, Annex, Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations „Protect, Respect and Remedy Framework“, A/HRC/17/31 (21.3.2011), im Folgenden: Leitprinzipien bzw. Kommentar.

⁷ Ebd., Leitprinzip 1; vgl. *Deva* (Fn. 3), S. 1082; *De Schutter/Ramasastri/ Taylor/Thompson*, Human Rights Due Diligence: The Role of States, Bericht des Human Rights Due Diligence (HRDD) Project (2012), S. 3, abrufbar unter: <http://corporatejustice.org/hrdd-role-of-states-3-dec-2012.pdf> (zuletzt abgerufen am 18.8.2018).

⁸ Siehe <https://www.csr-in-deutschland.de/DE/Wirtschaft-Menschenrechte/Ueber-den-NAP/Ziele-des-NAP/ziele-des-nap.html> (zuletzt abgerufen am 18.8.2019).

I. Völkerrechtlicher Zusammenhang der Leitprinzipien

Die Leitprinzipien stehen in Zusammenhang mit einem grundlegenden Problem des internationalen Menschenrechtsschutzes. Primär ist es Aufgabe der Staaten, die Menschenrechte vor der Einwirkung durch Private zu schützen.⁹ Dabei ist ihr Handlungsspielraum grundsätzlich auf ihr Territorium begrenzt.¹⁰ Zugleich sind jedenfalls die hinter den transnationalen Unternehmen stehenden natürlichen Personen auch Träger der Menschenrechte und in ihrer unternehmerischen Freiheit geschützt. Nach dieser klassischen Konzeption des Völkerrechts werden Unternehmen an internationale Menschenrechte nur mittelbar gebunden, soweit die Staaten ihren Schutzpflichten durch Ausgestaltung der nationalen Privatrechtsordnungen gerecht werden.¹¹

Diese bloß mittelbare Menschenrechtsbindung der Unternehmen erweist sich in Zeiten der Globalisierung als unzureichend.¹² Erstens sind nicht alle Staaten willens und fähig, ihre menschenrechtlichen Schutzpflichten hinreichend zu erfüllen. Transnationale Unternehmen können ihre Tätigkeiten zudem schnell verlegen. Um den Unternehmen attraktive Standortbedingungen zu bieten, kann zwischen den Staaten ein „*race to the bottom*“ des menschenrechtlichen Schutzniveaus entstehen.¹³ Zweitens können wirtschaftsstarke Unternehmen in erheblichem Maße auf den individuellen Genuss der Menschenrechte einwirken, Arbeits- und Lebensbedingungen einseitig diktieren. Diese faktische Übermachtstellung transnationaler Unternehmen begründet eine ähnliche

⁹ *Augenstein/Kinley*, in: Deva/Bilchitz, *Human Rights Obligations of Businesses, Beyond the Corporate Responsibility to Respect?*, 2013, S. 271 (271); *Deva* (Fn. 3), S. 1077; *Habersack/Ehrl* (Fn. 1), S. 171; *Krajewski* (Fn. 2), S. 72; *Ochoa*, *The 2008 Ruggie Report: A Framework for Business and Human Rights*, ASIL Insights, Vol. 12, Issue 12, 2008.

¹⁰ Vgl. *UN-Völkerrechtskommission*, Report of the International Law Commission, Fifty-eighth session, A/61/10, Supplement No. 10 (2006), S. 519; *Coomans*, Die Verortung der Maastrichter Prinzipien zu den extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, *ZfMR* 2012, 27 (27); *Deva*, Acting Extraterritorially to tame Multinational Corporations for Human Rights Violations: Who Should ‘Bell The Cat’?, *Melbourne Journal of International Law* 5 (2004), 37 (47); *Massoud*, Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit wirtschaftlichen Aktivitäten von transnationalen Unternehmen, 2018, S. 117; *Peters*, *Völkerrecht*, Allgemeiner Teil, 4. Aufl. 2016, S. 148.

¹¹ *Deva* (Fn. 3), S. 1080; *Krajewski*, *Völkerrecht*, 2017, § 12 Rn. 61; *Massoud* (Fn. 10), S. 52; *Muchlinski*, Implementing the New UN Corporate Human Rights Framework: Implications for Corporate Law, Governance, and Regulation, *Business Ethics Quarterly* 2012, 145 (151).

¹² *Augenstein/Kinley* (Fn. 9), S. 271; *Deva* (Fn. 3), S. 1080; *Peters* (Fn. 10), S. 288; *Ochoa* (Fn. 9) bezeichnet dies als „*governance gap*“.

¹³ *Deva* (Fn. 10), S. 50 f.; *Peters* (Fn. 10), S. 288.

Gefährdungslage wie die Übermachstellung der mit Hoheitsgewalt ausgestatteten Staaten.¹⁴

Dennoch entspricht es der gegenwärtigen Rechtslage, dass völkerrechtliche Verträge ausschließlich ihre Unterzeichnerstaaten unmittelbar binden. Auch eine völkergewohnheitsrechtliche Bindung privatwirtschaftlicher Unternehmen hat sich nicht herausgebildet.¹⁵ Staaten, Nichtregierungsorganisationen und das Schrifttum schlagen vor, Unternehmen durch neue Verträge unmittelbar auf den Schutz der Menschenrechte zu verpflichten.¹⁶ Dahingehende Bestrebungen haben aber bislang kein solches Instrument hervorgebracht: Die *Norms on the responsibilities of transnational corporations* etwa hat die UN-Menschenrechtskommission 2004 abgelehnt.¹⁷ Der UN-Menschenrechtsrat wird sich voraussichtlich im Oktober 2019 mit einem neuen Vorschlag, dem *draft legally binding instrument to regulate, in international human rights law, the activities of transnational*

¹⁴ *Epping*, in: Ipsen, Völkerrecht, 6. Aufl. 2014, S. 377 (385); *Peters* (Fn. 3), S. 128; *dies.*, in: Starck, Recht und Willkür, 2012, S. 91 (108 f.).

¹⁵ *UN-Menschenrechtsrat*, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, Business and human rights: further steps toward the operationalization of the “protect, respect and remedy” framework, A/HRC/14/27 (9.4.2010), § 55; *Bernaz*, Enhancing Corporate Accountability for Human Rights Violations: Is Extraterritoriality the Magic Potion?, *Journal of Business Ethics* 117 (2013), 493 (494); *Dena* (Fn. 3), S. 1080; *Habersack/Ebrl* (Fn. 1), S. 171; *Massoud* (Fn. 10), S. 52; *McCorquodale/Simons*, Responsibility Beyond Borders: State Responsibility for Extraterritorial Violations by Corporations of International Human Rights Law, *The Modern Law Review* 2007, 598 (599); *Peters*, Beyond Human Rights: The Legal Status of the Individual in International Law, 2016, S. 101.

¹⁶ Zu den Staaten siehe den unter Anderem von China, Indien und Russland unterstützten Vorschlag von Ecuador und Südafrika, A/HRC/Res/26/9 (14.7.2014); zu den Nichtregierungsorganisationen, darunter *Amnesty* und *Human Rights Watch*, siehe <https://www.treatymovement.com/> (zuletzt abgerufen am 18.8.2019); aus dem Schrifttum siehe *Dena* (Fn. 3), S. 1077; *Herdegen*, Völkerrecht, 17. Aufl. 2018, § 13 Rn. 3; *Krajewski* (Fn. 11), § 12 Rn. 62; *Peters* (Fn. 15), S. 105; mit weiteren Nachweisen *Spießhofer*, in: Hauschka/Moosmayer/Lösler, Corporate Compliance, Handbuch der Haftungsvermeidung im Unternehmen, 3. Aufl. 2016, § 11 Rn. 23.

¹⁷ *UN-Menschenrechtskommission*, Subcommission on the Promotion and Protection of Human Rights, Norms on the responsibilities of transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights, E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2 (26.8.2003); *UN-Menschenrechtskommission*, Decision 2004/116: Responsibilities of transnational corporations and related business enterprises with regard to human rights, E/CN.4/DEC/2004/116 (20.4.2004).

corporations and other business enterprises, auseinandersetzen, der allerdings keine unmittelbare Bindung der Unternehmen vorsieht.¹⁸

Auch ist die Wirksamkeit einer unmittelbaren Bindung Privater zweifelhaft. Eine solche Bindung könnten Staaten als Entpflichtung verstehen, die Menschenrechte selbst hinreichend zu schützen.¹⁹ Gerade in den Staaten, deren nationale Politiken ihren menschenrechtlichen Schutzpflichten gegenwärtig nicht gerecht werden, ist nicht damit zu rechnen, dass ein neues internationales Instrument effektiv durchgesetzt würde.²⁰ Zudem sind die Menschenrechte als abstrakte Programmsätze konkretisierungsbedürftig und gegeneinander abzuwägen. Diese Konkretisierung und Abwägung kann nicht privaten Akteuren überlassen werden.²¹

II. Die drei Säulen der Leitprinzipien – Schutz, Achtung, Abhilfe

Ruggie strebte daher keine unmittelbare Menschenrechtsbindung von Unternehmen an. Stattdessen wollte er die gegenwärtige Rechtslage zusammenfassen und konkretisieren, um ein einheitliches Referenzwerk und damit eine Grundlage für künftige Weiterentwicklungen zu schaffen.²² Zunächst entwickelte er den dreigliedrigen Rahmen „Schutz, Achtung, Abhilfe“:²³ Staaten müssen die Träger der Menschenrechte vor Verletzungen durch Unternehmen schützen (1.). Zweitens sollen Unternehmen die Menschenrechte achten (2.). Drittens müssen Staaten wirksame Abhilfemechanismen bereitstellen (3.). Die 31 Leitprinzipien konkretisieren diesen Rahmen und sind entsprechend in die drei Säulen gegliedert.²⁴

¹⁸ *UN-Menschenrechtsrat*, Report on the fourth session of the open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights, A/HRC/40/48 (2.1.2019).

¹⁹ Vgl. *Peters* (Fn. 10), S. 289.

²⁰ *Peters*, in: Starck, *Recht und Willkür*, 2012, S. 91 (111).

²¹ *Peters* (Fn. 10), S. 108 f.; *dies.* (Fn. 20), S. 111; *Spißhofer* (Fn. 16), § 11 Rn. 18; *Weller/Hübner/Kaller*, in: Schmidt-Kessel, *German National Reports on the 20th International Congress of Comparative Law*, 2018, S. 239 (253).

²² *UN-Menschenrechtsrat*, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework*, Introduction to the Guiding Principles, A/HRC/17/31 (21.3.2011), §§ 5, 13, 14.

²³ *Ebd.*, § 5.

²⁴ *Ebd.*, § 8; vgl. *Klimke/Escobar/Tietje*, *Fünf Jahre UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte*, *Zeitschrift Vereinte Nationen* 2016, S. 243 (244); *Knox*, *The Human Rights Council Endorses „Guiding Principles“ for Corporations*, *ASIL Insights*, Vol. 15, Issue 21, 2011.

1. Säule 1 – Die staatlichen Schutzpflichten

Die erste Säule umfasst die Leitprinzipien 1-10. Nach Leitprinzip 1 müssen Staaten Schutz vor Menschenrechtsverletzungen gewähren, die in ihrem Hoheitsgebiet und/oder ihrer Jurisdiktion von Dritten, einschließlich Wirtschaftsunternehmen verübt werden. Die Schutzpflicht sei ein Verhaltensmaßstab, nach dem der Staat alle angemessenen Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte vor Verletzungen durch Dritte ergreifen müsse. Erfüllt er diese Pflicht, sei er für dennoch eintretende Menschenrechtsverletzungen nicht verantwortlich.²⁵

Nach Leitprinzip 2 sollten Staaten klar die Erwartung zum Ausdruck bringen, dass alle in ihrem Hoheitsgebiet ansässigen und/oder ihrer Jurisdiktion unterstehenden Unternehmen bei ihrer Geschäftstätigkeit die Menschenrechte achten. Die Geschäftstätigkeit der Unternehmen soll alle negativen Einwirkungen auf die Menschenrechte durch Geschäftsbeziehungen, Produkte und Dienstleistungen umfassen.²⁶

Leitprinzip 3 konkretisiert die in Leitprinzip 1 formulierte Schutzpflicht. Demnach sollen Staaten eine intelligente Mischung freiwilliger und verbindlicher Maßnahmen ergreifen sowie deren Wirksamkeit regelmäßig überprüfen. Etwaige Gesetze sollen Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte befähigen. Dazu sollen Staaten wirksame Handlungsanleitungen bereitstellen und die Unternehmen zur Transparenz ermutigt oder gezwungen werden.²⁷

Leitprinzipien 4-6 betreffen besondere Verbindungen zwischen Staaten und Unternehmen (Staat-Wirtschaft-Nexus). Staaten sollen die Achtung der Menschenrechte fördern, wenn sie Unternehmen kontrollieren oder subventionieren. Kooperieren Staaten mit Unternehmen, sollen sie angemessene Aufsicht über deren Tätigkeiten ausüben.

Leitprinzipien 8-10 sind darauf gerichtet, Politikkohärenz zu gewährleisten. Dazu gehört die Unterstützung und Unterrichtung verschiedener staatlicher Stellen sowie die Berücksichtigung der Schutzpflichten bei dem Abschluss von

²⁵ Kommentar (Fn. 6), Leitprinzip 1; vgl. *Farucik*, The Role of the State in Implementing the UN Guiding Principles on Human Rights and Business with special Consideration of Poland, *Polish Yearbook of International Law* 31 (2011), 349 (366).

²⁶ *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, Frequently Asked Questions about the Guiding Principles on Business and Human Rights, HR/PUB/14/3 (2014), Frage 30; *Blitt*, Beyond Ruggie's Guiding Principles on Business and Human Rights: Charting an Embracive Approach to Corporate Human Rights Compliance, *Texas International Law Journal* 48 (2012), 33 (43).

²⁷ Kommentar (Fn. 6), Leitprinzip 3.

Investitionsabkommen oder Handelsverträgen und bei der Kooperation mit anderen Staaten, etwa im Rahmen internationaler Organisationen.

2. Säule 2 – Die unternehmerische Verantwortung

Die Leitprinzipien der zweiten Säule (11-24) richten sich ausdrücklich an Unternehmen und konkretisieren deren Verantwortung. Nach Leitprinzip 12 sollen die Unternehmen die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR), den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR), den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR) sowie Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation achten. Nach Leitprinzip 14 gilt dies zwar für alle Unternehmen, der Umfang der unternehmerischen Verantwortung ist aber nach Unternehmensgröße, Branche und weiteren Faktoren abgestuft. Die Verantwortung umfasst erstens eine selbstverpflichtende Grundsatzerklärung, die genannten Menschenrechte zu achten. Zweitens fallen darunter menschenrechtliche Sorgfaltsmaßnahmen. Drittens umfasst die unternehmerische Verantwortung die Beteiligung an Wiedergutmachungen nach der Verletzung von Menschenrechten.²⁸ Zu den Sorgfaltspflichten gehören präventive Verträglichkeitsprüfungen, eine regelmäßige Überprüfung der menschenrechtlichen Auswirkungen und die öffentliche Berichterstattung. Hingegen ist nicht gemeint, dass Unternehmen alle angemessenen Schutzmaßnahmen ergreifen müssten. Vielmehr sollen Unternehmen dort, wo sie negativ auf den Menschenrechtsschutz einwirken, diese Einwirkung beenden. Wo sie zu solchen Einwirkungen beitragen, sollen sie ihren Beitrag beenden und je nach Möglichkeit ihrer Einflussnahme Maßnahmen ergreifen, um die Einwirkung zu reduzieren.²⁹

3. Säule 3 – Der Zugang zu Abhilfe

Die dritte Säule (Leitprinzipien 25-31) umfasst staatliche und nicht-staatliche Abhilfemechanismen. Nach Leitprinzip 25 müssen Staaten Betroffenen Zugang zu wirksamer Abhilfe gewähren, wenn Menschenrechtverletzungen in ihrem Hoheitsgebiet und/oder unter ihrer Jurisdiktion vorkommen. Nach Leitprinzipien 26 und 27 umfasst der Zugang zu Abhilfe gerichtliche wie

²⁸ Kommentar (Fn. 6), Leitprinzipien 16-22.

²⁹ *Ruggie/Sherman*, The Concept of 'Due Diligence' in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights: A Reply to Jonathan Bonnitcha and Robert McCorquodale, *European Journal of International Law* 2017, 921 (926 ff.); a. A. sind aber *Bonnitcha/McCorquodale*, The Concept of 'Due Diligence' in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights, *European Journal of International Law* 2017, 899 (899 ff.).

außergerichtliche Beschwerdemechanismen. Insbesondere sollen Staaten Hürden abbauen, die einen effektiven Zugang zu Gericht verhindern können.

Weiterhin sollten Staaten nach Leitprinzip 28 erwägen, den Zugang zu nichtstaatlichen Abhilfemechanismen zu erleichtern. Leitprinzipien 29 und 30 fordern Unternehmen auf, allein oder gemeinsam solche Mechanismen bereitzustellen oder an bestehenden Mechanismen mitzuwirken. Leitprinzip 31 stellt konkrete Kriterien zur Überprüfung der Wirksamkeit der verschiedenen Beschwerdemechanismen bereit.

III. Rechtsnatur der Leitprinzipien und völkerrechtlicher Handlungsrahmen der Bundesrepublik

Die Leitprinzipien lassen sich als völkerrechtliches *soft law* mit besonderer Bedeutung für die Bundesrepublik qualifizieren (1.). *Ruggie* sah in der ersten und dritten Säule allerdings auch eine Konkretisierung bestehenden Völkerrechts.³⁰ Soweit die Leitprinzipien mit bestehendem Völkerrecht übereinstimmen, ist die Bundesrepublik zu ihrer Umsetzung mittelbar verpflichtet. Daher ist die Reichweite dieser Übereinstimmung zu untersuchen (2.).

1. Bedeutung der Leitprinzipien als völkerrechtliches *soft law*

Die Leitprinzipien selbst sind kein rechtlich bindendes Dokument.³¹ Der Menschenrechtsrat hat sie zwar 2011 in einer Resolution einvernehmlich befürwortet.³² Resolutionen des Menschenrechtsrates binden die Mitgliedstaaten jedoch nicht.³³ Die Leitprinzipien lassen sich aber als völkerrechtliches *soft law* qualifizieren (a)), dem auch ohne Bindungswirkung normative Bedeutung für die Bundesrepublik zukommt (b)).

a) *Qualifikation der Leitprinzipien als soft law*

Der Begriff „*soft law*“ wird uneinheitlich verwendet.³⁴ Hier bezeichnet er rechtlich unverbindliche Regeln, die aber in den internationalen Beziehungen als wichtiger Verhaltensmaßstab fungieren.³⁵

³⁰ UN-Menschenrechtsrat, Report of the Special Representative (Fn. 22), §§ 5, 14.

³¹ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (Fn. 26), Frage 6; Europäische Kommission (Fn. 4), S. 3; Bernaz (Fn. 15), S. 510; Faracik (Fn. 25), S. 363.

³² UN-Menschenrechtsrat, Resolution 17/4: Human rights and transnational corporations and other business enterprises, A/HRC/RES/17/4 (6.7.2011).

³³ Vgl. Art. 10 Charta der Vereinten Nationen, 26.6.1945, BGBl. 1973 II, S. 431-503 (Inkrafttreten am 24.10.1945, für die Bundesrepublik am 18.9.1973).

³⁴ Peters (Fn. 10), S. 91.

³⁵ Heintschel v. Heinegg, in: Ipsen (Fn. 14), S. 390 (506); Shaw, International Law, 8. Aufl. 2017, S. 87 f.; v. Arnould, Völkerrecht, 3. Aufl. 2016, Rn. 277.

Nach ihrer Verabschiedung durch den Menschenrechtsrat haben die Leitprinzipien rege Resonanz gefunden: Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) hat sie 2017 in ihre dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik aufgenommen.³⁶ Die OECD hat ihre Leitsätze für multinationale Unternehmen an die Leitprinzipien angepasst.³⁷ Auch das Ministerkomitee des Europarates hat die Leitprinzipien 2014 als gegenwärtigen, globalen Minimalkonsens im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte anerkannt und sowohl 2014 als auch 2016 den Mitgliedstaaten die Umsetzung empfohlen.³⁸ Schließlich hat die EU die Leitprinzipien befürwortet³⁹ und bei mehreren Rechtsakten ausdrücklich auf sie verwiesen.⁴⁰

Diese Beispiele zeigen, dass Staaten und internationale Organisationen den Leitprinzipien besondere Bedeutung als internationaler Verhaltensmaßstab zumessen. Die Leitprinzipien sind daher als völkerrechtliches *soft law* zu qualifizieren.⁴¹

b) Normative Bedeutung der Leitprinzipien für die Bundesrepublik

Soft law ist keine anerkannte Völkerrechtsquelle und bindet die Staaten nicht. Völkerrechtliche Bedeutung erlangt *soft law* aber dadurch, dass es zur Entstehung neuen Völkergewohnheitsrechts beiträgt.⁴² Hieran kann die Bundesrepublik anknüpfen. Auch weitere völkerrechtliche Erwägungen sprechen dafür, dass die Bundesrepublik die Leitprinzipien weitreichend umsetzen sollte: Im Rahmen ihrer Bindung an menschenrechtliche Verträge muss die Bundesrepublik den

³⁶ Internationale Arbeitsorganisation, Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy, 5th edition (März 2017).

³⁷ OECD, Guidelines for Multinational Enterprises (2011), S. 4, abrufbar unter <http://dx.doi.org/10.1787/9789264115415-en> (zuletzt abgerufen am 18.8.2018); vgl. Klimke/Escobar/Tietje (Fn. 24), S. 246.

³⁸ Europarat, Declaration of the Committee of Ministers on the UN Guiding Principles on business and human rights (16.4.2014); Recommendation CM/Rec(2016)3 of the Committee of Ministers to member States on human rights and business (2.3.2016).

³⁹ Europäische Kommission, Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Eine neue EU-Strategie (2011-14) für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR), KOM(2011)681 endgültig (25.10.2011), S. 17.

⁴⁰ RL 2014/95/EU, Erwägungsgrund 9; VO (EU) 2017/821, Erwägungsgrund 5.

⁴¹ So auch Cantú Rivera, in: Andreassen/Vinh, Duties Across Borders, Advancing Human Rights in Transnational Business, 2016, S. 109 (131); Faracik (Fn. 25), S. 367 ff.; Nolan, in: Deva/Bilchitz (Fn. 9), S. 138 (159); Peters (Fn. 20), S. 107; Shaw (Fn. 35), S. 198; Thomale/Hübner, Zivilgerichtliche Durchsetzung völkerrechtlicher Unternehmensverantwortung, JZ 2017, 385 (387); Weller/Thomale (Fn. 1), S. 514.

⁴² Heintschel v. Heinegg, in: Ipsen (Fn. 14), S. 390 (506); Peters (Fn. 10), S. 90; Thürer, Soft Law, in: Wolfrum, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2009, Rn. 9; v. Arnould (Fn. 35), Rn. 186.

Effektivitätsgrundsatz beachten. Demnach sind Verträge so auszulegen und anzuwenden, dass ihre Zwecke bestmöglich erreicht werden.⁴³ Die Leitprinzipien enthalten eine international anerkannte Konkretisierung, wie Staaten ihre Schutzpflichten aus den menschenrechtlichen Verträgen am besten umsetzen sollten.⁴⁴ Die Umsetzung der Leitprinzipien ist damit zugleich als eine dem Effektivitätsgrundsatz entsprechende Umsetzung der menschenrechtlichen Verträge anzusehen. Durch diese Erwägung bekommen die Leitprinzipien für die Bundesrepublik über einen bloß unverbindlichen Verhaltensmaßstab hinausgehendes normatives Gewicht.

2. Die Leitprinzipien als Konkretisierung bindenden Völkerrechts

Die Bundesrepublik *sollte* die Leitprinzipien daher weitreichend umsetzen. Soweit die Leitprinzipien bindendes Völkerrecht wiedergeben, *muss* die Bundesrepublik sie auch umsetzen. Die Bundesrepublik hat unter anderem die beiden Menschenrechtspakte, die Kinderrechtskonvention, die Antifolterkonvention, die Rassendiskriminierungskonvention, die EMRK sowie Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation ratifiziert.⁴⁵ Der folgende Abschnitt zeigt, dass Leitprinzipien 1 und 25 zutreffend wiedergeben, wie weit die vertraglichen Schutzpflichten der Bundesrepublik reichen. Die genannten Verträge knüpfen die Schutzpflicht regelmäßig an die Hoheitsgewalt der Staaten.⁴⁶ Anerkannt ist, dass die Hoheitsgewalt der Staaten sich auf ihr jeweiliges Territorium und auf Gebiete, die sie effektiv kontrollieren, erstreckt.⁴⁷ Umstritten ist aber, ob die

⁴³ *Heintschel v. Heinegg*, in: Ipsen (Fn. 14), S. 390 (412); *Herdegen*, Interpretation in International Law, in: Wolfrum, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2013, Rn. 30; vgl. *IGH*, Interpretation of Peace Treaties (Second Phase), Rechtsgutachten v. 18.7.1950, ICJ Reports 1950, 221 (229).

⁴⁴ Vgl. *UN-Menschenrechtsrat*, Report of the Special Representative (Fn. 22), §§ 5, 14.

⁴⁵ IPbpR, BGBl. 1973 II, S. 1533-1555 (Inkrafttreten am 23.3.1976); IPwskR, BGBl. 1973 II, S. 1569-1582 (Inkrafttreten am 3.1.1976); Kinderrechtskonvention, BGBl. 1998 II, S. 121-144 (Inkrafttreten am 2.9.1990, für die Bundesrepublik am 5.4.1992); Antifolterkonvention, BGBl. 1990 II, S. 246-261 (Inkrafttreten am 26.6.1987, für die Bundesrepublik am 1.10.1990); Rassendiskriminierungskonvention BGBl. 1969 II, S. 961-980 (Inkrafttreten am 4.1.1969); EMRK, BGBl. 1952 II, S. 685-700 (Inkrafttreten am 3.9.1953).

⁴⁶ Vgl. IPbpR, Art. 2 Abs. 1; Kinderrechtskonvention, Art. 2 Abs. 1; Rassendiskriminierungskonvention, Art. 3; Antifolterkonvention, Art. 2 Abs. 1; EMRK, Art. 1 (alle Fn. 45).

⁴⁷ *IGH*, Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Rechtsgutachten v. 9.7.2004, ICJ Reports 2004, 136 (179); *Loizidou v. Turkey (Preliminary Objections)*, 23.3.1995 Series A No. 310, §§ 61 f.; *UN-Menschenrechtsausschuss*, General Comment No. 31, The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (29.3.2004), § 10; *Augenstein/Kinley* (Fn. 9), S. 284; *De Schutter*, International Human Rights Law, 2010, S. 125; *Koenen* (Fn. 4), S. 135.

Vertragsstaaten auch verpflichtet sind, zum Schutz der Menschenrechte die *ausländischen* Tätigkeiten inländischer Unternehmen zu regulieren.⁴⁸ Dies wird als *extraterritoriale Schutzpflicht* bezeichnet. Das Schlagwort verwendet *Ruggie* für zwei verschiedene Arten von Schutzmaßnahmen. Erstens sind dies inländische Maßnahmen mit mittelbar extraterritorialer Wirkung, insbesondere Sorgfaltspflichten für transnationale Unternehmen. Anknüpfungspunkt ist dabei inländisches Verhalten, etwa wenn *KiK* in Deutschland zur Berichterstattung über die Bedeutung der Menschenrechte in ihren Geschäftsbeziehungen verpflichtet wird. Zweitens fasst *Ruggie* darunter unmittelbar extraterritoriale Maßnahmen. Dabei wird unmittelbar Verhalten im Ausland reguliert, etwa durch die Einführung von Strafnormen, deren Geltung nicht auf das Hoheitsgebiet eines Staates beschränkt wird. Die Leitprinzipien empfehlen Staaten, sowohl mittelbar als auch unmittelbar extraterritorial wirkende Schutzmaßnahmen zu ergreifen, nehmen aber an, dass Staaten nicht dazu verpflichtet sind, solche Maßnahmen zu ergreifen.⁴⁹ Die Frage, ob einzelne Menschenrechtsverträge Staaten zu extraterritorialen Schutzmaßnahmen verpflichten, ist allerdings umstritten.⁵⁰ Daher gilt es, diese Annahme der Leitprinzipien zu überprüfen. Dazu sind zuerst die völkerrechtlichen Grenzen der Zulässigkeit extraterritorialer Maßnahmen aufzuzeigen (*a*). Zweitens wird festgestellt, dass eine umfassende extraterritoriale Schutzpflicht noch nicht besteht (*b*). Drittens wird die Forderung formuliert, dass die Bundesrepublik dennoch extraterritoriale Schutzmaßnahmen ergreifen sollte (*c*).

a) Voraussetzungen der Zulässigkeit extraterritorialen Handelns

Staaten dürfen mit extraterritorialer Wirkung handeln, sofern sie das Interventionsverbot respektieren und für ihre Ausübung hoheitlicher Gewalt ein anerkannter Anknüpfungspunkt vorliegt (Jurisdiktion).⁵¹ Das

⁴⁸ *UN-Menschenrechtsrat*, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, Addendum 2: Corporate responsibility under international law and issues in extraterritorial regulation: summary of legal workshops, A/HRC/4/35/Add.2 (15.2.2007), §§ 46-49; *Bernaž* (Fn. 15), S. 503; *Klinger/Krajewski/Krebs/Hartmann*, Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht, Gutachten erstellt im Auftrag von Amnesty International, Brot für die Welt, Germanwatch und Oxfam, 2016, S. 18; *Knox* (Fn. 3), S. 83; *Krennerich*, Soziale Menschenrechte – von der zögerlichen Anerkennung bis zur extraterritorialen Geltung, *ZfMR* 2012, 166 (178); *Massoud* (Fn. 10), S. 217.

⁴⁹ Kommentar (Fn. 6), Leitprinzip 2; vgl. *Massoud* (Fn. 10), S. 182.

⁵⁰ Vgl. *Coomans* (Fn. 10), S. 33 ff.; *Krennerich* (Fn. 48), S. 178.

⁵¹ Kommentar (Fn. 6), Leitprinzip 2; *Augenstein/Kinley* (Fn. 9), S. 292; *Bernaž* (Fn. 15), S. 508; *Deva* (Fn. 3), S. 1082-1086; *Klinger/Krajewski/Krebs/Hartmann* (Fn. 48), S. 17; *Massoud* (Fn. 10), S. 183; v. *Arnauld* (Fn. 35), Rn. 347.

Interventionsverbot untersagt Einmischungen in Angelegenheiten anderer Staaten durch Anwendung oder Androhung von Zwang.⁵²

Inländisches Handeln mit mittelbar extraterritorialer Wirkung ist demnach regelmäßig zulässig. Inländischen, im Ausland tätigen Unternehmen auferlegte Sorgfaltpflichten, die durch Verhalten im Inland erfüllt werden können, führen nicht zu einer Missachtung der Gesetze anderer Staaten. Sie sind daher mit dem Interventionsverbot vereinbar.⁵³ Zwar besteht bei transnationalen Unternehmen das Problem, dass etwaige Tochterunternehmen im Ausland rechtlich selbstständig sind. Diese Hürde lässt sich aber durch eine Durchgriffshaftung oder eine Haftung des im Inland ansässigen Mutterkonzerns für die Aufsicht über die Tochterfirma überwinden. Dabei wird jeweils nur an Verhalten innerhalb der Bundesrepublik angeknüpft, sodass Jurisdiktion nach dem Territorialitätsprinzip besteht.⁵⁴

Enger begrenzt ist die Zulässigkeit unmittelbar extraterritorialen Handelns. Als Anknüpfungspunkt kommt das aktive Personalitätsprinzip in Betracht. Demnach können Staaten Verhalten ihrer Staatsbürger und inländischer juristischer Personen auch im Ausland unter Strafe stellen. Als *ultima ratio* kann das Strafrecht dabei allerdings nur Schutz vor gravierenden Einwirkungen auf die Menschenrechte gewähren und bleibt insoweit hinter dem umfassendere Regelungen ermöglichenden Zivilrecht zurück.⁵⁵

b) Extraterritoriale Schutzpflicht zugunsten der Menschenrechte

Unter bestimmten Voraussetzungen ist extraterritorial wirkendes Handeln daher zulässig. Fraglich bleibt, ob Staaten zum Schutz der Menschenrechte auch mit extraterritorialer Wirkung handeln *müssen*. Die Praxis einiger Vertragsorgane menschenrechtlicher Verträge⁵⁶ deutet dies an: So hat der UN-Ausschuss für

⁵² IGH, Military and Paramilitary Activities in und against Nicaragua (*Nicaragua v. United States of America*), Urt. v. 27.6.1986, ICJ Reports 1986, 14 (108); *Brownlie*, Principles of Public International Law, 7. Aufl. 2008, S. 292 ff.; *v. Arnould* (Fn. 35), Rn. 349.

⁵³ *Klinger/Krajewski/Krebs/Hartmann* (Fn. 48), S. 17; vgl. *Deva* (Fn. 3), S. 1086; *De Schutter*, Extraterritorial Jurisdiction as a tool for improving the Human Rights Accountability of Transnational Corporations, background paper to the seminar organized in collaboration with the Office of the UN High Commissioner for Human Rights (22.12.2006), S. 29, abrufbar unter: <https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/reports-and-materials/Olivier-de-Schutter-report-for-SRSG-re-extraterritorial-jurisdiction-Dec-2006.pdf> (zuletzt abgerufen am 18.8.2019).

⁵⁴ *Deva* (Fn. 10), S. 64; *Massoud* (Fn. 10), S. 107 ff.; vgl. *UN-Menschenrechtsrat*, Report of the Special Representative (Fn. 48), § 55; *Weller/Thomale* (Fn. 1), S. 510 f.

⁵⁵ *Deva* (Fn. 3), S. 1082; *Ryngaert*, Jurisdiction in International Law, 2008, S. 88 f.

⁵⁶ Eine detaillierte Untersuchung hätte zwischen verschiedenen Verträgen und ihren Anwendungsklauseln zu differenzieren, vgl. *Koenen* (Fn. 4), passim; *Papp*, Extraterritoriale

wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte eine Pflicht der Vertragsstaaten anerkannt, Menschenrechte vor Verletzungen durch Dritte im Ausland zu schützen.⁵⁷ Der UN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung empfahl Kanada, den USA, Australien und dem Vereinigten Königreich, Maßnahmen zu ergreifen, um Verletzungen der Konvention durch bei ihnen ansässige Unternehmen im Ausland zu verhindern.⁵⁸ Das ETO-Konsortium, ein Netzwerk von Nichtregierungsorganisationen und Völkerrechtlern, verabschiedete 2012 die *Maastrichter Prinzipien zu den Extraterritorialen Staatenpflichten*. Darin wird eine Staatenpflicht angenommen, nach der ausländische Menschenrechtsverletzungen Privater zu verhüten sind.⁵⁹ Die Begründung verweist auf Art. 55 und 56 UN-Charta, Art. 22 AEMR und Art. 2 Abs. 1 IPwskR.⁶⁰

Menschenrechtliche Schutzpflichten werden allerdings primär territorial verstanden und begrenzt.⁶¹ Dies hat sich auch durch die genannten Beispiele nicht verändert. Nach der in Art. 31 Abs. 3 lit. b der Wiener Vertragsrechtskonvention kodifizierten völkergewohnheitsrechtlichen Auslegungsregel ist eine Änderung der Auslegung des jeweiligen Vertrages nur verbindlich, wenn eine ausreichende dahingehende Staatenpraxis feststellbar

Schutzpflichten, Völkerrechtlicher Menschenrechtsschutz und die deutsche Außenwirtschaftsförderung, 2013, S. 327.

⁵⁷ *Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte*, General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12), E/C.12/2000/4 (11.8.2000), § 39; General Comment No. 15: The Right to Water (Arts. 11 and 12), E/C.12/2002/11 (20.1.2003), § 33; General Comment No. 17, The right of everyone to benefit from the protection of the moral and material interests resulting from any scientific, literary or artistic production of which he or she is the author (article 15, paragraph 1 (c), of the Covenant), E/C.12/GC/17 (12.1.2006), § 55; General Comment No. 19, The right to social security (Art. 9), E/C.12/GC/19 (4.2.2008), § 54; General Comment No. 24 on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities, E/C.12/GC/24 (10.8.2017), §§ 30-35.

⁵⁸ *Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung*, Concluding observations, Canada, CERD/C/CAN/CO/18 (25.5.2007), § 17; Concluding observations, Canada, CERD/C/CAN/CO/19-20 (4.4.2012), § 14; Concluding observations, United States of America, CERD/C/USA/CO/6 (8.5.2008), § 30; Concluding observations, Australia, CERD/C/AUS/CO/15-17 (13.9.2010), § 13; Concluding observations, United Kingdom, CERD/C/GBR/CO/18-20 (14.9.2011), § 29.

⁵⁹ *ETO-Konsortium*, Die Maastrichter Prinzipien zu den Extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (28.9.2011), §§ 24 f.; vgl. *Coomans* (Fn. 10), S. 33 ff.; *Krennerich* (Fn. 48), S. 178.

⁶⁰ *Coomans* (Fn. 10), S. 31 f.; *De Schutter* (Fn. 47), S. 163.

⁶¹ *Brownlie* (Fn. 52), S. 562; *Peters* (Fn. 10), S. 166.

ist.⁶² Trotz einzelner Maßnahmen zum mittelbar extraterritorialen Menschenrechtsschutz verhalten sich die Staaten bislang sehr zurückhaltend.⁶³ Dies bringt keine Übereinstimmung der jeweiligen Vertragsparteien über die Auslegung zum Ausdruck.⁶⁴ Daher ist festzuhalten, dass sich eine umfassende extraterritoriale Pflicht zum Schutz der Menschenrechte bislang nicht herausgebildet hat.⁶⁵ Die Leitprinzipien stimmen insoweit mit den völkerrechtlichen Bindungen der Bundesrepublik überein. Jedoch zeigt die Staatenpraxis eine Tendenz hin zu einer Ausweitung insbesondere mittelbar extraterritorial wirkender Schutzmaßnahmen.⁶⁶

c) Für und Wider mittelbar extraterritorialer Schutzmaßnahmen

Es ist zu untersuchen, ob die Bundesrepublik an diese Tendenz anknüpfen sollte. Einige Völkerrechtler sehen mittelbar extraterritorial wirkende Maßnahmen als Ansatz, Lücken im Schutz der Menschenrechte vor Verletzungen durch Unternehmen zu schließen.⁶⁷ Dieser Ansatz begegnet aber auch Bedenken. So bestehe die Gefahr von Widersprüchen zwischen der Gesetzgebung im Heimatstaat des Konzerns und der Gesetzgebung des anderen Staates, in dem der Konzern tätig wird.⁶⁸ Den Staaten drohe dann ein Souveränitätsverlust.⁶⁹ Auch würde die nationale Gesetzgebung eine bestimmte Auslegung der

⁶² Die Wiener Vertragsrechtskonvention ist nach ihrem Art. 4 auf die meisten der in Fn. 45 nachgewiesenen menschenrechtlichen Verträge zeitlich nicht anwendbar. Ihr Art. 31 Abs. 3 lit. b kodifiziert aber eine völkergewohnheitsrechtliche Auslegungsregel, die insoweit Anwendung findet, vgl. *IGH, Legality of Use of Force (Serbia and Montenegro v. United Kingdom)*, Urt. v. 15.12.2004, ICJ Reports 2004, 1307 (1345).

⁶³ Vgl. *UN-Menschenrechtsrat*, Report of the Special Representative (Fn. 15), § 50; *UN-Menschenrechtsrat*, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, Addendum 1: State responsibilities to regulate and adjudicate corporate activities under the United Nations core human rights treaties: an overview of treaty body commentaries, A/HRC/4/35/Add.1 (13.2.2007), § 92; *Augenstein/Kinley* (Fn. 9), S. 279; *Deva* (Fn. 10), S. 50. Auf einzelne Beispiele extraterritorialer Maßnahmen anderer Staaten wird unter **D.** einzugehen sein.

⁶⁴ Vgl. *UN-Menschenrechtsrat*, Report of the Special Representative (Fn. 15), § 46; *Coomans* (Fn. 10), S. 32.

⁶⁵ So auch *De Schutter* (Fn. 53), S. 19; *Faravik* (Fn. 25), S. 371; anderer Ansicht sind z. B. *Augenstein/Kinley* (Fn. 9), S. 294.

⁶⁶ So auch *Bernaş* (Fn. 15), S. 507; *De Schutter* (Fn. 53), S. 19; *Koenen* (Fn. 4), S. 214; *Massoud* (Fn. 10), S. 175; a. A. *Papp* (Fn. 56), S. 185.

⁶⁷ *Bernaş* (Fn. 15), S. 507; *De Schutter* (Fn. 47), S. 164; *Deva* (Fn. 3), S. 1085; *Massoud* (Fn. 10), S. 181; vgl. *Windfuhr* (Fn. 3), S. 116.

⁶⁸ *Bernaş* (Fn. 15), S. 510; vgl. *Parrish*, Reclaiming International Law from Extraterritoriality, *Minnesota Law Review* 93 (2009), 815 (858 ff.).

⁶⁹ *Augenstein/Kinley* (Fn. 9), S. 278; *Bernaş* (Fn. 15), S. 509; vgl. *Parrish* (Fn. 68), S. 873 f.

Menschenrechte exportieren.⁷⁰ Dies sei mit regionalen Unterschieden der Menschenrechte unvereinbar.⁷¹ So ist das Menschenrechtsverständnis etwa im arabischen Raum durch die Scharia geprägt; im afrikanischen Raum spielen Individualpflichten und kollektive Menschenrechte eine größere Rolle als in Europa.⁷² Internationale Probleme ließen sich nicht durch nationale Gesetze und vor nationalen Gerichten lösen. Extraterritoriale Maßnahmen einzelner Staaten könnten langfristig gemeinsame Bemühungen um internationale Lösungen sogar erschweren.⁷³

Diesen Bedenken ist entgegenzuhalten, dass Maßnahmen auf universell anerkannte Menschenrechte beschränkt werden können.⁷⁴ Dies verletzt nicht die staatliche Souveränität oder regionale Besonderheiten von Menschenrechten, sondern stärkt die allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte, die Art. 55 lit. b UN-Charta fordert.⁷⁵ Für extraterritoriale Maßnahmen spricht zudem, dass sie den Wertungswiderspruch vermeiden, Tätigkeiten der Unternehmen im Ausland zu dulden, die man ihnen im Inland zum Schutz der Menschenrechte verbietet.⁷⁶ Auch kann die nationale Haftbarmachung transnationaler Unternehmen über die Grenzen des einzelnen Staates hinaus abschreckend wirken.⁷⁷ Schließlich werden sich die Anforderungen an Unternehmen regelmäßig nicht widersprechen. Stellen die nationalen Rechtsordnungen verschiedene menschenrechtliche Sorgfaltsmaßstäbe auf, so genügt das Unternehmen durch Einhaltung des strengeren Maßstabs beiden Rechtsordnungen.

Zuzugestehen ist letztlich aber, dass einzelstaatliche, extraterritorial wirkende Maßnahmen nur eine vorübergehende Abhilfe sein können.⁷⁸ Das Ziel einer umfassenden, internationalen Lösung darf dabei nicht vernachlässigt werden. Solange eine solche nicht gefunden ist, kann die Ausweitung der Schutzpflichten dagegen eine konkrete, positive Wirkung für die Menschenrechte haben.⁷⁹ Die Bundesrepublik sollte daher extraterritorial wirkende Schutzmaßnahmen ergreifen.

⁷⁰ *Deva* (Fn. 3), S. 1084; vgl. *Parrish* (Fn. 68), S. 866 f.

⁷¹ *Spießhofer* (Fn. 16), § 11 Rn. 17.

⁷² *Herdegen* (Fn. 16), § 49 Rn. 11 f.

⁷³ *Bernaß* (Fn. 15), S. 509; *Parrish* (Fn. 68), S. 861 f., 866.

⁷⁴ *Deva* (Fn. 10), S. 59.

⁷⁵ *Deva* (Fn. 10), S. 48; vgl. Art. 55 und 56 UN-Charta (Fn. 33).

⁷⁶ *Deva* (Fn. 3), S. 1083; *Deva* (Fn. 10), S. 48.

⁷⁷ Vgl. *Bernaß* (Fn. 15), S. 509.

⁷⁸ *Bernaß* (Fn. 15), S. 510; *Deva* (Fn. 3), S. 1086.

⁷⁹ So auch *Deva* (Fn. 3), S. 1078.

3. Ergebnis zur völkerrechtlichen Einordnung der Leitprinzipien

Bei der Umsetzung ihrer Pflichten aus menschenrechtlichen Verträgen kommt der Bundesrepublik Ermessen hinsichtlich der Wahl der Mittel zu. Die Leitprinzipien konkretisieren unverbindlich, wie die Bundesrepublik ihr Ermessen ausüben sollte. Eine extraterritoriale Schutzpflicht im Bereich der Menschenrechte hat sich bislang nicht herausgebildet. Im Lichte des Effektivitätsgrundsatzes haben die Leitprinzipien bei der Ermessensausübung aber erhebliches normatives Gewicht. Jedenfalls als Übergangslösung sollte die Bundesrepublik auch extraterritoriale Schutzmaßnahmen ergreifen. Inwieweit die Bundesrepublik dem und den Leitprinzipien im Übrigen bereits gerecht wird, ist nun zu untersuchen.

C. Stand der Umsetzung der Leitprinzipien durch die Bundesrepublik

Die Bundesregierung hat zusammen mit Vertretern von Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen einen Nationalen Aktionsplan (NAP) zur Umsetzung der Leitprinzipien erarbeitet. Er wurde 2016 durch die Bundesregierung verabschiedet.⁸⁰ Im Folgenden wird untersucht, inwieweit die Bundesrepublik damit die Leitprinzipien der ersten (I.) und der dritten Säule (II.) umgesetzt hat. Auf dieser Grundlage ist der weitere Handlungsbedarf festzustellen (III.).

I. Die Umsetzung der staatlichen Schutzpflicht (Säule 1)

Bei der Umsetzung der ersten Säule stellt sich zunächst die Frage, ob die Bundesrepublik ihrer Schutzpflicht im Inland gerecht wird (1.). Darüber hinaus ist zu untersuchen, ob die Bundesrepublik wirksame Maßnahmen mit extraterritorialer Wirkung ergriffen hat (2.). Abschließend sind Maßnahmen im Staat-Wirtschaft-Nexus zu überprüfen (3.).

1. Erfüllung der staatlichen Schutzpflicht im Inland

Der NAP nimmt an, der Menschenrechtsschutz sei in der Bundesrepublik durch die Grundrechte sowie mittels des Zivil- und Strafrechts weitreichend gewährleistet. Einzelne Probleme werden allerdings auch im NAP genannt. So seien Migranten nicht hinreichend vor Ausbeutung geschützt. Auch bestünden Defizite bei der Gleichstellung von Mann und Frau, insbesondere in

⁸⁰ *Bundesregierung*, Nationaler Aktionsplan (NAP) zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte 2016 – 2020 (Beschl. am 16.12.2016), Impressum und S. 6, abrufbar unter: https://www.csr-in-deutschland.de/SharedDocs/Downloads/DE/NAP/nap-im-original.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (zuletzt abgerufen am 18.8.2019).

Einkommensfragen.⁸¹ Das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) moniert zudem, dass effektive Kontrollen und Beratungsangebote für gefährdete Personen fehlten.⁸²

Zur Behebung dieser Missstände verweist der NAP auf einen Sozialpartnerdialog zur Gleichstellung der Geschlechter und auf Maßnahmen zum Schutz von Whistleblowern, auf eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum Thema Menschenhandel sowie auf einen Gesetzesentwurf zur Bekämpfung des Missbrauchs von Leiharbeit und Werkverträgen.⁸³ Dieser Entwurf trat am 1.4.2017 als Gesetz zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes in Kraft.⁸⁴ Der Schutz von Whistleblowern ist ein weiterer wichtiger Ansatz: Whistleblower tragen zur Aufdeckung menschenrechtlicher Missstände in Unternehmen bei. Oftmals kann nur so genügend öffentlicher Druck erzeugt werden, Probleme zu beheben.⁸⁵ Whistleblower müssen allerdings mit Repressalien der Unternehmen rechnen. Eine EU-Richtlinie, die Whistleblower schützen soll,⁸⁶ hat die Bundesrepublik noch nicht umgesetzt.⁸⁷

Im Übrigen adressiert der NAP Probleme des Menschenrechtsschutzes in der Bundesrepublik kaum. Effektive Maßnahmen, um die Gehaltslücke zwischen den Geschlechtern zu schließen, fehlen.⁸⁸ Probleme mit ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen in besonders betroffenen Branchen werden im NAP ignoriert.⁸⁹ Selbst für das Problem der prekären Arbeitsverhältnisse wird keine

⁸¹ NAP (Fn. 80), S. 11 ff.

⁸² *Deutsches Institut für Menschenrechte*, Stellungnahme zur Verabschiedung des deutschen Nationalen Aktionsplans für Wirtschaft und Menschenrechte (21.12.2016), S. 11, abrufbar unter: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahme_Verabschiedung_NAP_Wirtschaft_und_Menschenrechte.pdf (zuletzt abgerufen am 18.8.2019).

⁸³ NAP (Fn. 80), S. 12.

⁸⁴ BGBl. 2017 I, S. 258 ff.

⁸⁵ Vgl. RL (EU) 2016/943, Erwägungsgrund 20.

⁸⁶ RL (EU) 2016/943.

⁸⁷ *Bundesministerium für Justiz und für Verbraucherschutz*, Aktuelle Gesetzgebungsverfahren, Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/943 zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen vor rechtswidrigem Erwerb sowie rechtswidriger Nutzung und Offenlegung (18.7.2018), abrufbar unter <https://www.bmjuv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/GeschGehG.html> (zuletzt abgerufen am 18.8.2019).

⁸⁸ Vgl. NAP (Fn. 80), S. 13.

⁸⁹ Vgl. *Cor.A-Netzwerk für Unternehmensverantwortung/Forum Menschenrechte/VENRO – Verband Entwicklungspolitik und humanitäre Hilfe/Amnesty International/ Brot für die Welt/Germanwatch/Misereor*, Kein Mut zu mehr Verbindlichkeit, Kommentar deutscher Nichtregierungsorganisationen zum Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte der Bundesregierung (im Folgenden: NGO-Stellungnahme),

Lösung vorgeschlagen. Ihrer menschenrechtlichen Schutzpflicht, die Leitprinzip 1 zugrunde liegt, wird die Bundesrepublik insoweit nicht gerecht. Weitere Maßnahmen zur Umsetzung von Leitprinzip 1 im Inland sind daher dringend nötig.

2. Menschenrechtliche Schutzmaßnahmen mit Auslandsbezug

Um zum Schutz der Menschenrechte im Ausland beizutragen, hat die Bundesrepublik Maßnahmen unter Einbindung deutscher Unternehmen (a)) und Maßnahmen in internationaler Zusammenarbeit ergriffen (b)).

a) Schutzmaßnahmen unter Einbindung deutscher Unternehmen

Schon vor der Erarbeitung des NAP hat die Bundesrepublik deutsche Unternehmen in den internationalen Menschenrechtsschutz einbezogen. Beispielsweise initiierte die Bundesregierung das *Bündnis nachhaltige Textilbranche*,⁹⁰ dem auch *KiK 2015* beiträgt⁹¹ und das primär auf unternehmerischen Selbstverpflichtungen beruht. Einschätzungen zur Wirksamkeit des Bündnisses gehen allerdings auseinander.⁹²

Der NAP formuliert das Ziel, dass bis 2020 mindestens die Hälfte der deutschen Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeitern die Maßnahmen der zweiten Säule umsetzen. Den Unternehmen wurde freigestellt, dieser Erwartung zu folgen oder zu erklären, warum sie die Maßnahmen nicht ergreifen. Werde das Ziel nicht erreicht, behalte sich die Bundesregierung andere, insbesondere gesetzliche,

Überarbeitete Fassung vom 6.2.2017, S. 3, abrufbar unter: <https://germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/publication/17288.pdf> (zuletzt abgerufen am 18.8.2019); *Deutsches Institut für Menschenrechte*, National Baseline Assessment, Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (30.4.2015), S. 7, abrufbar unter: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Weitere_Publikationen/National_Baseline_Assessment_Umsetzung_der_UN-Leitprinzipien_fuer_Wirtschaft_und_Menschenrechte.pdf (zuletzt abgerufen am 18.8.2019).

⁹⁰ Vgl. *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH*, Das Bündnis, 2019, abrufbar unter: <https://www.textilbuendnis.com/wer-wir-sind/das-buendnis/> (zuletzt abgerufen am 18.8.2019).

⁹¹ *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH*, Mitglieder, 2019, abrufbar unter: <https://www.textilbuendnis.com/kik-textilien-non-food-gmbh/> (zuletzt abgerufen am 18.8.2019).

⁹² *Triesch*, Der Tagesspiegel, Kik und Aldi treten Textilbündnis bei, abrufbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/buendnis-fuer-nachhaltige-textilien-kik-und-aldi-treten-textilbuendnis-bei/11861754.html> (zuletzt abgerufen am 18.8.2019); *Weishaupt*, Labile Prinzipien – Das Bekenntnis zu einer fairen Lieferkette gerät in Gefahr, in: *Handelsblatt Print* Nr. 147, (2.8.2017), S. 20.

Maßnahmen vor.⁹³ Dies haben CDU/CSU und SPD in ihrem Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode bekräftigt.⁹⁴ Bei der Konkretisierung, welche Maßnahmen von den Unternehmen erwartet werden, fehlt allerdings die in Leitprinzip 22 vorgesehene Beteiligung an Wiedergutmachungsverfahren.⁹⁵ Zudem werden mittlere und kleinere Unternehmen ausgenommen, obwohl auch diese für den Menschenrechtsschutz wichtig sind.⁹⁶ Problematisch ist auch, den Unternehmen schon im Vorhinein einzuräumen, ihre Nichterfüllung der Erwartung einfach mit dem Verweis auf die Komplexität des Menschenrechtsschutzes erklären zu dürfen.⁹⁷ Die Maßnahmen weisen insgesamt ein hohes Maß an Unverbindlichkeit auf.

In Umsetzung der Richtlinie 2014/95/EU hat die Bundesrepublik verbindliche Vorgaben geschaffen: Bestimmte Unternehmen mit über 500 Mitarbeitern müssen über die Auswirkungen ihrer Geschäftstätigkeit auf die Menschenrechte berichten, §§ 289b, 289c Abs. 2 Nr. 4 HGB.⁹⁸ Wiederum werden kleinere und mittlere Unternehmen ausgenommen. Selbst § 267 Abs. 3 S. 1 HGB geht schon bei 250 Mitarbeitern von einer großen Kapitalgesellschaft aus, sodass eine Anknüpfung an diese Zahl kohärenter wäre. Zudem werden durch die Beschränkung auf kapitalmarktorientierte Kapitalgesellschaften in § 289b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 HGB nicht kapitalmarktorientierte Unternehmen wie *KiK* gar nicht erfasst.⁹⁹ Schließlich können die von Menschenrechtsverletzungen Betroffenen Verstöße gegen die Berichterstattungspflicht regelmäßig gar nicht geltend machen, da es sich um Pflichten der Gesellschaft gegenüber den Aktionären

⁹³ NAP (Fn. 80), S. 10.

⁹⁴ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode, S. 156, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1> (zuletzt abgerufen am 18.8.2019).

⁹⁵ Vgl. NGO-Stellungnahme (Fn. 89), S. 3, 6.

⁹⁶ *UN-Menschenrechtsrat*, Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, A/HRC/35/32 (24.4.2017), § 17.

⁹⁷ Vgl. NAP (Fn. 80), S. 10.

⁹⁸ Gesetz zur Stärkung der nichtfinanziellen Berichterstattung der Unternehmen in ihren Lage- und Konzernlageberichten (CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz), 11.4.2017, BGBl. 2017 I, S. 802-814 (Inkrafttreten am 12.4.2017 bzw. am 1.1.2019).

⁹⁹ *Segger*, in: Krajewski/Saage-Maaß, Die Durchsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen, Zivilrechtliche Haftung und Berichterstattung als Steuerungsinstrumente, 2018, S. 21 (31).

handelt,¹⁰⁰ sodass die noch abzuwartende Wirksamkeit dieser Maßnahme zumindest ihnen gegenüber begrenzt sein wird.

Weiterhin ist im NAP eine Überprüfung der Wirksamkeit der beschlossenen Maßnahmen vorgesehen, wodurch Leitprinzip 3 (a) a. E. erfüllt würde. Auch enthält der NAP Maßnahmen, um die Unternehmen bei der Erfüllung ihrer menschenrechtlichen Verantwortung zu unterstützen. Neben einem Helpdesk im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung gehören dazu Beratungsangebote der Auslandsvertretungen, Leitfäden und Schulungsangebote.¹⁰¹ Leitprinzip 3 (c) wird damit weitreichend umgesetzt.

Zu prüfen bleibt, ob diese Maßnahmen wirksam zum Schutz der Menschenrechte beitragen und als eine intelligente Mischung verbindlicher und unverbindlicher Maßnahmen angesehen werden können, wie sie Leitprinzip 3 verlangt. Unverbindliche Maßnahmen werden vielfach als unzureichend angesehen.¹⁰² Zwar ermögliche die Selbstregulierung der transnationalen Unternehmen eine große Flexibilität und Praxistauglichkeit. Brancheninterne Standards seien aber oft nicht transparent und keinesfalls staatlich durchsetzbar.¹⁰³ Eine verbindliche Verankerung der unternehmerischen Sorgfaltspflichten im Zivilrecht trüge hingegen wirksam zum Menschenrechtsschutz bei.¹⁰⁴ Tatsächlich belegen empirische Untersuchungen, dass unverbindliche Maßnahmen bisher insgesamt kaum zur Verbesserung der Menschenrechtssituation beigetragen haben.¹⁰⁵ Selbst wenn letztlich eine Mehrheit der Unternehmen freiwillig Verantwortung übernimmt, verbliebe eine in diesem Sinne unverantwortlich handelnde Minderheit.¹⁰⁶ Weitere Studien zeigen, dass gesetzliche Regeln das unternehmerische Engagement für den

¹⁰⁰ *Habersack/Ehrl* (Fn. 1), S. 190 f., 206; *Weller/Kaller/Schulz*, Haftung deutscher Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen im Ausland, AcP 216 (2016), 387 (420).

¹⁰¹ NAP (Fn. 80), S. 24, 28.

¹⁰² *Bernaz* (Fn. 15), S. 510; *Deva* (Fn. 10), S. 42; *Klinger/Krajewski/Krebs/Hartmann* (Fn. 48), S. 43.

¹⁰³ *Peters* (Fn. 3), S. 131.

¹⁰⁴ *De Schutter/Ramasastri/Taylor/Thompson* (Fn. 7), S. 61; *Pitts*, in: Baumann-Pauly/Nolan, Business and Human Rights, From Principles to Practice, 2016, S. 51 (59); *Muchlinski* (Fn. 11), S. 167; *Windfuhr* (Fn. 3), S. 116 f.

¹⁰⁵ *Klinger/Krajewski/Krebs/Hartmann* (Fn. 48), S. 43; *Musiolek*, Geschlechtergerechtigkeit und freiwillige Instrumente der Unternehmensverantwortung in globalen Produktionsnetzwerken und Lieferketten, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2010).

¹⁰⁶ Vgl. Europäische Kommission (Fn. 39), S. 6; *Mares*, in: Mares, The UN Guiding Principles on Business and Human Rights, 2012, S. 1 (11 f.).

Menschenrechtsschutz eher stärken als schwächen.¹⁰⁷ Die Studien beziehen sich allerdings auf die Zeit vor 2016. Es bleibt daher abzuwarten, wie viele deutsche Unternehmen der im NAP formulierten Erwartung folgen werden. Nur wenn dieser Anteil deutlich überwiegt, kann die Umsetzung von Leitprinzip 3 (a) als gelungen angesehen werden.

b) Maßnahmen in zwischenstaatlicher Zusammenarbeit

Weiterhin sieht der NAP Maßnahmen in zwischenstaatlicher Zusammenarbeit vor. Die Bundesregierung will andere Staaten bei der Ausarbeitung eigener Aktionspläne unterstützen. Auch will sie die Leitprinzipien in die Entwicklungshilfe einbinden und vor der Aushandlung von Handels- und Investitionsverträgen im Rahmen der EU die Durchführung menschenrechtlicher Folgeinschätzungen durchsetzen.¹⁰⁸ Diese Maßnahmen sind im Lichte der Leitprinzipien 8 und 10 zu begrüßen. Allerdings hat sich der NAP nicht für verbindliche Menschenrechtsklauseln in Handels- und Investitionsverträgen ausgesprochen.¹⁰⁹ Insgesamt ist der Ansatz der Bundesrepublik, bei der Umsetzung der Leitprinzipien international zu kooperieren, dennoch zu befürworten.

3. Maßnahmen im Bereich Staat-Wirtschaft-Nexus

Im Bereich der Leitprinzipien 4 bis 6 hat die Bundesregierung sich vorgenommen, zu prüfen, ob menschenrechtliche Mindestanforderungen im Vergaberecht festgeschrieben werden können. Auch stellte die Bundesregierung die Einführung von Berichterstattungspflichten über menschenrechtliche Sorgfaltsprüfungen bei der Außenwirtschaftsförderung in Aussicht.¹¹⁰ Gerade bei größerer Nähe zwischen Staat und Unternehmen treffen den Staat gesteigerte Sorgfaltspflichten.¹¹¹ Die zögerlichen Vorschläge des NAP genügen daher nicht. Insbesondere wird die von privaten Unternehmen erwartete Sorgfalt bundeseigenen Unternehmen, die im Ausland tätig werden, nicht auferlegt, obwohl diese den Menschenrechten unmittelbar verpflichtet sind. Auch Sorgfaltspflichten für Unternehmen der Länder und Kommunen wurden nicht erwogen. Schließlich werden Unternehmen, die die Leitprinzipien nicht

¹⁰⁷ *IMPACT Project*, Executive Summary, Headline findings, insights & recommendations for policy makers, business & stakeholder (September 2013), abrufbar unter [https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/media/documents/impact_-_executive_summary_cb_\(3\).pdf](https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/media/documents/impact_-_executive_summary_cb_(3).pdf) (zuletzt abgerufen am 18.8.2019).

¹⁰⁸ NAP (Fn. 80), S. 13 ff.; vgl. *Deutsches Institut für Menschenrechte* (Fn. 82), S. 7.

¹⁰⁹ Vgl. NGO-Stellungnahme (Fn. 89), S. 3.

¹¹⁰ NAP (Fn. 80), S. 16 f.

¹¹¹ Kommentar (Fn. 6), Leitprinzip 4.

einhalten, weder von öffentlichen Aufträgen oder Subventionen noch von der Außenwirtschaftsförderung ausgeschlossen. Hier wäre es besonders einfach, verbindliche Kriterien einzuführen.¹¹² So wurden Leitprinzipien 4 bis 6 unzureichend umgesetzt.

II. Abhilfe bei Menschenrechtsverletzungen (Säule 3)

Die Bundesregierung kommt im NAP zu einer positiven Einschätzung der Rechtsschutzmöglichkeiten (1.), was vielfach kritisiert wurde (2.).

1. Einschätzung der Situation durch die Bundesregierung

Der NAP sieht die Erstellung einer Informationsbroschüre vor, die Einführung einer Hinterbliebenenschädigung sowie eine Verbesserung der strafrechtlichen Sanktionierung von Unternehmen.¹¹³ Schon jetzt steht Ausländern unter denselben Voraussetzungen wie Deutschen Prozesskostenhilfe zu.¹¹⁴ Diese wurde auch den Klägern im KiK-Fall gewährt.¹¹⁵ Zudem ist die *forum non conveniens*-Doktrin dem deutschen Prozessrecht fremd.¹¹⁶ Viele internationale Menschenrechtsklagen waren in anderen Staaten am *forum non conveniens*-Einwand gescheitert, nach dem ein Gericht einen Fall nicht verhandeln darf, wenn die Gerichte eines anderen *forums* dem Fall näher sind.¹¹⁷ Die Bundesregierung sieht den Zugang zur deutschen Justiz für Ausländer daher als hinreichend gewährleistet an.¹¹⁸

2. Kritik am Justizzugang für ausländische Kläger

Nichtregierungsorganisationen wie *Amnesty* ziehen eine andere Bilanz.¹¹⁹ Es fehle die Möglichkeit einer Kollektivklage und Beweislastregeln benachteiligten die

¹¹² *Deutsches Institut für Menschenrechte* (Fn. 82), S. 8; NGO-Stellungnahme (Fn. 89), S. 2 ff.

¹¹³ NAP (Fn. 80), S. 25.

¹¹⁴ *OLG Brandenburg*, OLGR 2007, 499 ff.; *Osieka*, *Zivilrechtliche Haftung deutscher Unternehmen für menschenrechtsbeeinträchtigende Handlungen ihrer Zulieferer*, 2014, S. 272; *Weller/Hübner/Kaller* (Fn. 21), S. 257.

¹¹⁵ *LG Dortmund*, Pressemitteilung: Landgericht Dortmund gewährt pakistanischen Klägern Prozesskostenhilfe für ein Klageverfahren gegen „KiK“ auf Zahlung von Schmerzensgeld (30.8.2016), S. 1, abrufbar unter: http://www.lg-dortmund.nrw.de/behoerde/presse/Pressemitteilungen/PM-KiK_docx.pdf (zuletzt abgerufen am 18.8.2019).

¹¹⁶ Vgl. *Weller/Hübner/Kaller* (Fn. 21), S. 256.

¹¹⁷ Vgl. *Deva* (Fn. 3), S. 1087; *Muchlinski* (Fn. 11), S. 154.

¹¹⁸ NAP (Fn. 80), S. 24.

¹¹⁹ *Amnesty International*, Report 2017/18 zur weltweiten Lage der Menschenrechte, Deutschland 2017/18 (Stand: 12/2017), abrufbar unter: <https://www.amnesty.de/jahresbericht/2018/deutschland> (zuletzt abgerufen am 18.8.2019); vgl. *Amnesty International*, *Unternehmen und Menschenrechte* (16.6.2015),

Kläger.¹²⁰ Verjährungsfristen seien zu kurz, um Verfahren aus dem Ausland vorbereiten zu können.¹²¹ Im *KiK*-Fall etwa wies das *LG Dortmund* die Klage wegen Verjährung der Ansprüche ab.¹²² Die Vorbereitung der Verfahren sei außerdem sehr aufwendig und nicht hinreichend von Prozesskostenhilfe abgedeckt.¹²³ Auch im *KiK*-Fall gelang die Klageerhebung nur dank der Unterstützung einer unabhängigen Menschenrechtsorganisation. Bei Klagen wegen eines Delikts führen zudem die Regeln der Rom-II-Verordnung regelmäßig zu ungünstigen Ergebnissen für den Kläger. Da die allgemeine Kollisionsnorm des Art. 4 Rom-II-VO in Abs. 1 das Recht des Handlungs- oder Erfolgsortes zur Anwendung beruft und Handlung und Erfolg in der Regel in dem ausländischen Staat eintreten, ist das ausländische Recht anwendbar. Das ist jedoch für die Kläger ungünstig, soweit das Recht dieser Staaten ein geringeres Schutzniveau vorsieht.¹²⁴ Zwar wird im Lichte von Erwägungsgrund 14 der Rom II-VO eine teleologische Auslegung des Art. 4 Abs. 3 Rom II-VO vorgeschlagen, nach der im Interesse des Opferschutzes eine engere Verbindung zum deutschen Recht anzunehmen sei.¹²⁵ Diese Auslegung hat sich aber bislang nicht durchgesetzt: Das *LG Dortmund* etwa wandte im *KiK*-Fall pakistanisches Recht an.¹²⁶ Die seit dem 1.11.2018 zulässige Musterfeststellungsklage beschränkt sich auf typische Fälle des Verbraucherschutzes und hilft daher bei Fällen der Menschenrechtsverletzung im Ausland nicht.¹²⁷

Gerade der *KiK*-Fall illustriert die Stichhaltigkeit der vorgetragenen Kritik. Zwar hilft in vielen Fällen schon die Öffentlichkeit des Verfahrens, unabhängig vom Klageerfolg.¹²⁸ In Anbetracht der Wichtigkeit der Abhilfemechanismen, die

abrufbar unter: <https://www.amnesty.de/2015/6/15/globale-geschaefte-globale-verantwortung> (zuletzt abgerufen am 18.8.2019).

¹²⁰ *CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung/Forum Menschenrechte/Germanwatch*, Schutzlücken schließen, Rechtzugang für Betroffene aus dem Ausland verbessern (September 2014), Stellungnahme abrufbar unter: https://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/2015/02/CorA-ForumMR_Steckbrief-Schutzlu%CC%88cken.pdf (zuletzt abgerufen am 18.8.2019).

¹²¹ NGO-Stellungnahme (Fn. 89), S. 14.

¹²² *LG Dortmund*, IPRax 2019, 317 ff.

¹²³ *CorA/Forum Menschenrechte/Germanwatch* (Fn. 120); vgl. *De Schutter/Ramasastri/Taylor/Thompson* (Fn. 7), S. 61.

¹²⁴ Art. 4 Abs. 2 VO (EG) 864/2007 (Rom II-Verordnung); vgl. *Habersack/Ehrl* (Fn. 1), S. 169; *Krajewski* (Fn. 2), S. 79; *Massoud* (Fn. 10), S. 119; *Weller/Thomale* (Fn. 1), S. 524; dazu und zur Unanwendbarkeit deutschen Rechts in anderen Fällen ausführlich *Habersack/Ehrl* (Fn. 1), S. 181 ff.

¹²⁵ *Thomale/Hübner* (Fn. 41), S. 397; *Weller/Thomale* (Fn. 1), S. 524 f.

¹²⁶ *LG Dortmund*, IPRax 2019, 317 ff.

¹²⁷ Art. 2 Abs. 5 Gesetz zur Einführung einer zivilprozessualen Musterfeststellungsklage, BGBl. 2018 I, S. 1151-1155; NGO-Stellungnahme (Fn. 89), S. 14.

¹²⁸ Vgl. *Krajewski* (Fn. 2), S. 79.

Ruggie durch Schaffung einer eigenen Säule betont, sind die Maßnahmen der Bundesrepublik aber ungenügend.

3. Außergerichtliche und nichtstaatliche Mechanismen

Im Bereich der außergerichtlichen Abhilfemechanismen verweist der NAP auf die 2001 eingerichtete Nationale Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze.¹²⁹ Die Nationale Kontaktstelle soll die Einhaltung der OECD-Leitsätze fördern und dient als Prüfstelle für Beschwerden über deren Nichteinhaltung. Ergebnisse der Prüfverfahren sind allerdings unverbindliche Feststellungen.¹³⁰ Der NAP sieht vor, die bei dem Bundeswirtschaftsministerium eingerichtete Stelle personell zu stärken und ihre Bekanntheit zu erhöhen.¹³¹ *Amnesty* kritisiert dagegen, dass die Kontaktstelle nicht unabhängig vom Wirtschaftsministerium, wenig transparent und mit keinerlei Sanktionsmöglichkeiten ausgestattet ist. Auch fehle es der Kontaktstelle an erforderlichen Mitteln, damit ihre Arbeit in der Öffentlichkeit hinreichend wahrgenommen werde.¹³² Somit kann sie nur eingeschränkt zu der von Leitprinzip 27 verlangten *wirksamen* Abhilfe beitragen und wird dem von Leitprinzip 31 formulierten Transparenzgebot nicht gerecht.

III. Feststellung des Handlungsbedarfs der Bundesrepublik

Zusammenfassend lässt sich der Handlungsbedarf der Bundesrepublik aufzeigen. Im Bereich der ersten Säule ist im Inland der Schutz besonders verletzlicher Personengruppen mangelhaft. Die unverbindlichen Maßnahmen in puncto unternehmerische Verantwortung werden voraussichtlich nicht genügen, insbesondere dort, wo Verbindungen zu schwachen Staaten bestehen. Im Staat-Wirtschaft-Nexus fehlen verbindliche Kriterien. Im Bereich der dritten Säule zeigen sich erhebliche Schwierigkeiten für Ausländer, gegen Menschenrechtsverletzungen deutscher Unternehmen vorzugehen. Bei den zentralen Leitprinzipien 1-3 und 25-27 besteht somit dringender Handlungsbedarf.

D. Handlungsempfehlungen zur Umsetzung der Leitprinzipien

Im Folgenden ist zu konkretisieren, wie die Bundesrepublik diese Mängel beheben sollte. Dazu werden verschiedene Vorschläge evaluiert. Die Evaluation greift einzelne Beispiele aus anderen Staaten auf, die die Leitprinzipien

¹²⁹ NAP (Fn. 80), S. 26.

¹³⁰ *Herdegen* (Fn. 16), § 13 Rn. 3.

¹³¹ NAP (Fn. 80), S. 26.

¹³² NGO-Stellungnahme (Fn. 89), S. 3.

erfolgreicher umgesetzt haben. Dabei ist auf Maßnahmen zur Umsetzung der ersten (I.) und der dritten Säule (II.) einzugehen.

I. Maßnahmen zur Umsetzung der ersten Säule

Zur Erfüllung ihrer Schutzpflichten stehen der Bundesrepublik zahlreiche Instrumente zur Verfügung. Innenpolitisch kommen unmittelbar (1.) oder mittelbar (2.) auf die Unternehmen einwirkende Maßnahmen in Betracht. Zudem wird die Strafbarkeit juristischer Personen evaluiert (3.). Auch kann die Bundesrepublik außenpolitische Maßnahmen ergreifen (4.).

1. Gesetzliche Verankerung unternehmerischer Sorgfaltspflichten

Der NAP sieht vor, die menschenrechtliche Verantwortung deutscher Unternehmen durch unverbindliche Maßnahmen stärken. Wirken diese nicht, so sollte die Bundesrepublik gesetzliche Maßnahmen ergreifen. Nichtregierungsorganisationen hatten bei der Erarbeitung des NAP die Einführung eines allgemeinen Gesetzes über die menschenrechtliche Verantwortung der Unternehmen vorgeschlagen.¹³³ Dieser Vorschlag ist mit einigen Problemen behaftet (a). Eine Alternative liegt in spezifischen Regelungen für einzelne Branchen und Menschenrechte (b).

a) Allgemeines Gesetz über die unternehmerische Verantwortung

Ein allgemeines Gesetz über die menschenrechtliche Verantwortung der Unternehmen könnte diese erstens zur präventiven Prüfung der menschenrechtlichen Auswirkung ihrer gesamten Tätigkeiten verpflichten. Zweitens sollten sie öffentlich Bericht erstatten müssen über diese Prüfungen sowie über die zur Abwendung negativer Auswirkungen getroffenen Maßnahmen. Drittens sollte das Gesetz die Unternehmen zur Beteiligung an nichtstaatlichen Beschwerdemechanismen verpflichten. Als Schutzgesetz i. S. v. § 823 Abs. 2 S. 1 BGB würde es Schadensersatzklagen erleichtern.¹³⁴ Auch sind angemessene Sanktionen bei fehlender Berichterstattung und bei Sorgfaltspflichtverletzungen sicherzustellen. Schließlich sollte das Gesetz ausdrücklich für die ausländischen Unternehmenstätigkeiten gelten sowie eine Haftung des Mutterkonzerns für Tochterfirmen beinhalten, um die Hürde

¹³³ Klinger/Krajewski/Krebs/Hartmann (Fn. 48), S. 7 ff.; das konkret vorgeschlagene Gesetz wurde allerdings als öffentlich-rechtlich charakterisiert, da es neben einer zivilrechtlichen Haftung auch behördliche Durchsetzungsmechanismen enthielt.

¹³⁴ Klinger/Krajewski/Krebs/Hartmann (Fn. 48), S. 7 ff.; Auf diesen Anknüpfungspunkt *de lege ferenda* weisen auch Weller/Kaller/Schulz (Fn. 100), S. 417 f. hin. Gegenwärtig gelten menschenrechtliche Verträge nicht als Schutzgesetze i. S. v. § 823 Abs. 2 S. 1 BGB, siehe Habersack/Ehrl (Fn. 1), S. 210 und Weller/Kaller/Schulz (Fn. 100), S. 406.

verschiedener Rechtspersönlichkeiten zu überwinden. Zunächst ist die grundsätzliche Zulässigkeit dieses Vorschlags zu prüfen (aa)). Für die genaue Ausgestaltung gibt es einige Vorbilder (bb)). Allerdings zeigt das Scheitern ähnlicher Vorhaben auch inhärente Probleme (cc)).

aa) Menschen- und grundrechtliche Zulässigkeit des Vorschlags

Der Erlass eines allgemeinen Gesetzes über die menschenrechtliche Verantwortung der Unternehmen ist unter bestimmten Bedingungen zulässig. Völkerrechtlich ist die extraterritoriale Wirkung eines solchen Gesetzes unbedenklich.¹³⁵ Zivilrechtlich lässt sich die Haftung des Mutterkonzern für das Tochterunternehmen als Haftung für die eigene Sorgfalt bei der Ausübung der Aufsicht konstruieren.¹³⁶ Allerdings griffe das Gesetz in die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG und in die Allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG ein. Diese Grundrechte finden nach Art. 19 Abs. 3 GG auch auf juristische Personen Anwendung, die die Adressaten des Gesetzes wären. Es muss daher verhältnismäßig sein.¹³⁷ In Anbetracht des menschenrechtlichen Schutzzieles erscheint ein solches Gesetz verhältnismäßig, solange es den Unternehmen keine wirkungslosen Pflichten auferlegt. Die positive Auswirkung des Gesetzes auf den Menschenrechtsschutz muss dabei gegenüber der Intensität des Eingriffs in die Rechte der Unternehmen überwiegen. In diesem Rahmen wäre ein solches Gesetzesvorhaben zulässig.

bb) Internationale Vorbilder für die Normierung der unternehmerischen Verantwortung

Einige bestehende Gesetze können bei der genauen Ausgestaltung als Vorbilder herangezogen werden: Zur Einführung von Berichterstattungspflichten haben Europäisches Parlament und Rat bereits 2014 eine Richtlinie erlassen, nach der größere Unternehmen zur nichtfinanziellen Berichterstattung verpflichtet werden müssen. Demnach müssen Unternehmen ein Konzept über die menschenrechtlichen Auswirkungen ihrer Tätigkeiten vorlegen. Die Richtlinie gilt allerdings nur für einen kleinen Kreis größerer Unternehmen und sieht neben der nichtfinanziellen Berichterstattung keine weiteren Sorgfaltspflichten vor.¹³⁸ Die Bundesrepublik hat die Richtlinie umgesetzt.¹³⁹ Dänemark und Schweden

¹³⁵ Siehe oben **B. III. 2. a)**.

¹³⁶ *Weller/Thomale* (Fn. 1), S. 526.

¹³⁷ *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, 15. Aufl. 2018, Art. 19 Rn. 15, Art. 20 Rn. 113.

¹³⁸ Art. 1 RL 2014/95/EU.

¹³⁹ Siehe oben **C. I. 2. a)**.

dagegen haben die Richtlinie zum Anlass genommen, die Pflichten auf kleinere Unternehmen auszuweiten.¹⁴⁰

Weitergehende Pflichten wurden auch 2017 in Frankreich eingeführt: Dort schreibt ein Gesetz für Unternehmen die Erstellung und Veröffentlichung eines Sorgfaltsplans vor, der Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte bei Tätigkeiten im In- und Ausland beinhalten muss. Bei Nichterfüllung der Sorgfaltspflichten sieht das Gesetz ein Bußgeld sowie die zivilrechtliche Haftung für Schäden vor, die auf der Nichterfüllung beruhen. Das Gesetz richtet sich aber nur an Unternehmen mit über 5.000 Mitarbeitern in Frankreich oder mit über 10.000 Mitarbeitern in Frankreich und im Ausland.¹⁴¹ Schließlich wirbt in der Schweiz die *Initiative Konzernverantwortung* für ein ähnliches Gesetz, dessen Verabschiedung aber noch nicht abzusehen ist.¹⁴²

Die Beispiele zeigen, dass eine allgemeine, zivilrechtliche Verankerung bestimmter Sorgfaltspflichten möglich ist. Allerdings gelten die untersuchten Regelungen weder für kleinere Unternehmen, noch ist eine Überprüfung der Berichte vorgesehen. So sind Berichterstattungspflichten allerdings kaum wirksam.¹⁴³ Für eine unabhängige Überprüfung kommen neben nationalen Menschenrechtsinstitutionen auch Nichtregierungsorganisationen und die Presse in Betracht.¹⁴⁴

cc) Hindernisse bei ähnlichen Gesetzesvorhaben

Die Bundesregierung entschied sich 2016 gegen diesen Vorschlag. Viele Unternehmen hätten keine Kapazitäten für umfassende Prüfungen ihrer menschenrechtlichen Einwirkungen.¹⁴⁵ Ein ähnlicher Gesetzesvorschlag war zuvor in Australien gescheitert.¹⁴⁶ Ein dortiges parlamentarisches Komitee lehnte das Vorhaben ab, da es schwierig sei, die an die Staaten gerichteten Menschenrechte in Anleitungen für Unternehmen zu übersetzen. Der nur für größere Unternehmen geltende Entwurf diskriminiere diese zudem gegenüber

¹⁴⁰ Segger (Fn. 99), S. 30.

¹⁴¹ Frankreich, Loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre, Art. 1-3.

¹⁴² *Initiative Konzernverantwortung* (Schweiz), Initiativtext mit Erklärungen, abrufbar unter: https://konzern-initiative.ch/wp-content/uploads/2018/06/KVI_Factsheet_5_D_Lay_1802.pdf (zuletzt abgerufen am 18.8.2018).

¹⁴³ Bernaz (Fn. 15), S. 502.

¹⁴⁴ UN-Menschenrechtsrat, Report of the Special Representative (Fn. 4), § 97; Deva (Fn. 10), S. 56 f.

¹⁴⁵ BT-Drucks. 18/9982, S. 40.

¹⁴⁶ Deva (Fn. 10), S. 40.

kleineren Unternehmen. Auch hätte nach Aussage des Komitees zu Konflikten geführt, dass das extraterritorial wirkende Gesetz australische Werte in andere Staaten exportiert hätte.¹⁴⁷

Diese Bedenken sind nur teilweise stichhaltig. So beschränkte sich der Entwurf auf international anerkannte Menschenrechte und forderte keine Anwendung australischer Standards.¹⁴⁸ Auch sind extraterritorial wirkende Maßnahmen zum Menschenrechtsschutz, wie oben gezeigt, völkerrechtlich zulässig und sogar erstrebenswert.¹⁴⁹ Schließlich ist eine Diskriminierung nach Unternehmensgröße sogar geboten. Kleinere Unternehmen würden sonst übermäßig belastet. Anstatt sie ganz aus der Pflicht zu nehmen, sollten aber nach Unternehmensgröße abgestufte Sorgfaltsmaßstäbe eingeführt werden.

Schließlich ist allerdings zuzugeben, dass die Reichweite der unternehmerischen Verantwortung schwer abzustecken ist. Naturgemäß wird ein Gesetz, das für alle Branchen und für eine große Bandbreite von Menschenrechten gelten soll, generalklauselartig und abstrakt formuliert sein.¹⁵⁰ Zwar lassen sich solche generischen Regeln durch die Rechtsprechung oder branchenspezifische Arbeitsgruppen konkretisieren.¹⁵¹ Dennoch liegt hier ein inhärentes Problem eines solchen Gesetzes: Einerseits müssen die Pflichten der Unternehmen hinreichend eingegrenzt werden, andererseits müssen die Maßnahmen zu einer effektiven Verbesserung des Menschenrechtsschutzes beitragen.

b) Spezifische Gesetze für einzelne Branchen und Menschenrechte

Eine bessere Lösung liegt daher in branchenspezifischen Gesetzen. So stehen etwa transnationale Medienunternehmen vor ganz anderen menschenrechtlichen Herausforderungen als Textilhersteller oder Rohstofflieferanten. Durch spezifische Standards können gezielt menschenrechtliche Probleme einzelner Branchen adressiert werden.¹⁵²

Beispielhaft in dieser Hinsicht ist die Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates von 2017 über unternehmerische Sorgfaltspflichten in den Lieferketten bei der Einfuhr bestimmter Rohstoffe aus Krisengebieten. Die Verordnung verweist ausdrücklich auf die Leitprinzipien. Sie verpflichtet

¹⁴⁷ Australien, Parliament of the Commonwealth of Australia, Report on the Corporate Code of Conduct Bill 2000 (Juni 2001), S. 39 ff.; vgl. *Deva* (Fn. 10), S. 57 ff.

¹⁴⁸ *Deva* (Fn. 10), S. 57 ff.

¹⁴⁹ Siehe oben **B. III. 2. c**); so auch *Deva* (Fn. 10), S. 61.

¹⁵⁰ *Massoud* (Fn. 10), S. 110 ff.; vgl. die Bedenken bei *Blitt* (Fn. 26), S. 49 f.

¹⁵¹ *Deva* (Fn. 10), S. 61.

¹⁵² So auch der Vorschlag von *Habersack/Ehrl* (Fn. 1), S. 209.

Unternehmen, die bestimmte Rohstoffe in die Europäische Union einführen, ihre Lieferketten offenzulegen und Sorgfaltsmaßnahmen zu ergreifen, um zu verhindern, dass sie bewaffnete Gruppen in den Gebieten unterstützen, aus denen die Rohstoffe stammen.¹⁵³ Weiteres Vorbild ist das Schweizer Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen. Bei privaten Sicherheitsdienstleistern besteht eine erhöhte Gefahr der Beteiligung an schweren Menschenrechtsverletzungen, etwa durch Kampfhandlungen, Gefangennahme oder Folter. Das Gesetz sieht eine Meldepflicht für Schweizer Unternehmen vor, die private Sicherheitsdienstleistungen im Ausland erbringen wollen. Somit wird eine intensive behördliche Kontrolle sichergestellt.¹⁵⁴ Die Beispiele zeigen den Vorteil branchenspezifischer Regeln: zum einen sind sie besser an branchentypische Gefährdungen der Menschenrechte angepasst. Zum anderen entspricht die so erreichte Pflichtendichte der jeweiligen Gefahrneigung.

Andere Maßnahmen adressieren statt bestimmter Branchen spezifische Menschenrechtsverletzungen. Im Vereinigten Königreich etwa dient der Modern Slavery Act von 2015 der Bekämpfung moderner Formen der Sklaverei. Diese Form der Menschenrechtsverletzungen hatte das Vereinigte Königreich als besonders gravierend identifiziert. Das Gesetz steht ausdrücklich mit den Leitprinzipien in Zusammenhang.¹⁵⁵ So erscheint es sinnvoller, zum Menschenrechtsschutz innerhalb der Bundesrepublik einzelne Probleme zielgerichtet anzugehen, anstatt mit einem allgemeinen Gesetz über unternehmerische Sorgfaltspflichten verschiedenste Ziele zu verfolgen. Zur Schließung der Gehaltslücke zwischen den Geschlechtern sind Transparenzregeln geeignet,¹⁵⁶ wohingegen zum Schutz prekär Beschäftigter strikte Standards mehr Erfolg versprechen.¹⁵⁷

Demnach ist festzuhalten: Die abstrakten Menschenrechte und die allgemeinen Leitprinzipien in generelle Handlungsanleitungen für alle Unternehmen zu

¹⁵³ VO (EU) 2017/821.

¹⁵⁴ Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen vom 27.9.2013, 935.41 (Schweiz) (Inkrafttreten am 1.9.2015), insb. Art. 9-13.

¹⁵⁵ *Her Majesty's Government*, Good Business: Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights (Updated May 2016), S. 11, abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/publications/bhr-action-plan> (zuletzt abgerufen am 18.8.2019).

¹⁵⁶ Vgl. *Theurer/Creutzburg*, So bekämpfen die Briten die Lohnlücke, faz.net, abrufbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/einkommens-unterschiede-zwischen-maennern-und-frauen-werden-bekaempft-15505808.html> (zuletzt abgerufen am 18.8.2019).

¹⁵⁷ Vgl. Gesetz zur Stärkung der Bekämpfung der Schwarzarbeit, BGBl. 2017 I, S. 399.

übersetzen, ist kaum möglich. Dafür sind branchenspezifische Regeln besser geeignet. So hält auch ein Forschungsbericht im Auftrag der Bundesregierung branchenspezifische Maßnahmen für besonders Erfolg versprechend.¹⁵⁸ Es ist zu bedauern, dass dies die Bundesrepublik bislang nicht zu weiteren branchenspezifischen Maßnahmen veranlasst hat.

2. Mittel zur mittelbaren Einwirkung auf private Unternehmen

Neben solchen unmittelbar an die Unternehmen gerichteten Maßnahmen kommen auch mittelbare Steuerungsinstrumente in Betracht. Zu denken ist dabei an eine menschenrechtliche Gewährleistungsmarke (a) und an Maßnahmen im Staat-Wirtschaft-Nexus (b).

a) Einführung einer menschenrechtlichen Gewährleistungsmarke

Die Bundesregierung wollte die Einführung einer nationalen Gewährleistungsmarke für Produkte prüfen, die Konsumenten Auskunft über die Beachtung der Menschenrechte in der Produktions- und Lieferkette gäbe.¹⁵⁹ Solche Gütesiegel erleichtern Konsumenten ihre Kaufentscheidung und erlauben Transparenz hinsichtlich der Produktionsbedingungen. Derart marktwirtschaftlich wirkenden Instrumente sind besonders geeignet, das Verhalten von Unternehmen zu steuern.¹⁶⁰ Allerdings konnte im Laufe der Jahre eine regelrechte Inflation verschiedener Gütesiegel, etwa für Bio-Produkte, verzeichnet werden. Transparenz und Erleichterung der Kaufentscheidung sind dann nicht mehr gewährleistet.¹⁶¹ Ein menschenrechtliches Gütesiegel muss daher deutliche Alleinstellungsmerkmale aufweisen. Allerdings ist es auch hier schwierig, transparente und verifizierbare Standards festzulegen.¹⁶² Uneingeschränkt ist eine menschenrechtliche Gewährleistungsmarke daher nicht

¹⁵⁸ Müller/Yacin, Potenziale von Brancheninitiativen zur nachhaltigen Gestaltung von Liefer- und Wertschöpfungsketten, Studie erstattet dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017), abrufbar unter https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb483-potenziale-von-brancheninitiativen.pdf;jsessionid=C12931973971BB184E7231CCD54A6F4F?__blob=publicationFile&v=1 (zuletzt abgerufen am 18.8.2019).

¹⁵⁹ NAP (Fn. 80), S. 21.

¹⁶⁰ Ebd.; vgl. Peters (Fn. 3), S. 131.

¹⁶¹ Kaiser-Neubauer, Alles bio?, Ob nachhaltig oder regional – die Siegelflut im deutschen Lebensmittelhandel überfordert viele Verbraucher, sueddeutsche.de, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/lebensmittelkennzeichnung-alles-bio-1.4124932> (zuletzt abgerufen am 18.8.2019).

¹⁶² Vgl. die weitergehenden Bedenken bei Musiolek/Mertsching, Menschenrechte lassen sich nicht so einfach zertifizieren (27.11.2015), abrufbar unter: www.fairquer.net/weitblick/weitblick/menschenrechte-lassen-sich-nicht-so-einfach-zertifizieren (zuletzt abgerufen am 18.8.2019).

zu empfehlen. Sie kann zur Umsetzung der Leitprinzipien 1 und 3 (d) aber beitragen.

b) Verbindliche Kriterien im Staat-Wirtschaft-Nexus

Ein anderer Ansatzpunkt, mittelbar auf Unternehmen einzuwirken, liegt in den Leitprinzipien 4 bis 6. Die dort bestehenden Umsetzungsdefizite der Bundesrepublik sind durch die Einführung verbindlicher menschenrechtlicher Kriterien im Staat-Wirtschaft-Nexus zu beheben. Staatsunternehmen sollten an menschenrechtliche Sorgfaltspflichten gebunden werden. Die Förderung privater Unternehmen sollte von deren Sorgfalt bei der Einhaltung menschenrechtlicher Standards abhängig gemacht werden.

Andere Staaten haben Staatskonzerne gesetzlich an die zweite Säule der Leitprinzipien gebunden. In Schweden etwa müssen Staatskonzerne mit gutem Beispiel voran gehen, indem sie die Leitprinzipien sowie die OECD-Leitlinien einhalten. Auch für die Außenwirtschaftsförderung gelten dort menschenrechtliche Kriterien.¹⁶³ Ein weiteres Beispiel ist das in Italien eingeführte Legalitätsrating, dem Unternehmen sich freiwillig unterwerfen können. Dabei wird unter anderem ihr Beitrag zur Korruptionsbekämpfung und zum Menschenrechtsschutz gemessen. Besser bewertete Unternehmen werden bei der Vergabe öffentlicher Aufträge und bei der Wirtschaftsförderung bevorzugt.¹⁶⁴

Wird eine nationale Gewährleistungsmarke eingeführt, so kann auch diese ein Auswahlkriterium bei der öffentlichen Auftragsvergabe und bei der Wirtschaftsförderung sein. Demnach sollte die Bundesrepublik auch im Staat-Wirtschaft-Nexus eine Mischung verbindlicher und anreizbasierter Maßnahmen ergreifen: Für die erwerbswirtschaftlichen Tätigkeiten staatseigener Unternehmen bedarf es verbindlicher Kriterien zum Menschenrechtsschutz. Bei der Förderung und Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen sollten menschenrechtlich verantwortlich handelnde Unternehmen bevorzugt werden. Dadurch würde die Bundesrepublik Leitprinzipien 4 bis 6 besser umsetzen.

¹⁶³ Schweden, Action plan for business and human rights (August 2015), S. 23 f., abrufbar unter:

<https://www.government.se/contentassets/822dc47952124734b60daf1865e39343/action-plan-for-business-and-human-rights.pdf> (zuletzt abgerufen am 18.8.2019).

¹⁶⁴ Italien, Italian National Action Plan on Business and Human Rights (1.12.2016), S. 13, abrufbar unter:

http://cidu.esteri.it/resource/2016/12/49117_f_NAPBHRENGFINALEDEC152017.pdf (zuletzt abgerufen am 18.8.2019).

3. Ausweitung der Strafbarkeit auf juristische Personen

Weiterhin stehen der Bundesrepublik strafrechtliche Mittel zur Verfügung. Insbesondere kommt eine Strafbarkeit juristischer Personen in Betracht. Dies würde nach dem aktiven Personalitätsprinzip einen unmittelbar extraterritorialen Zugriff auf unternehmerische Auslandstätigkeiten ermöglichen. Daher enthält etwa der NAP Frankreichs Anpassungen des Unternehmensstrafrechts.¹⁶⁵ Das deutsche Recht kennt gegenwärtig allerdings keine Strafbarkeit juristischer Personen.¹⁶⁶ Nach § 30 OWiG besteht zumindest die Möglichkeit, juristische Personen zu sanktionieren. Dies hat die Bundesregierung ausdrücklich für ausreichend erachtet – eine Geldbuße nach § 30 OWiG wirke für Unternehmen nicht anders als eine strafrechtliche Sanktion.¹⁶⁷ So verweist auch der NAP ausdrücklich auf die Sanktionierungsmöglichkeiten nach dem OWiG.¹⁶⁸ Schließlich hält das *Bundesverfassungsgericht* die Einführung einer Strafbarkeit juristischer Personen vor dem Hintergrund des dem deutschen Strafrecht zugrunde liegenden Schuldprinzips für problematisch.¹⁶⁹ Die Strafbarkeit juristischer Personen ist demnach kein tauglicher Ansatz für die Bundesrepublik, die Leitprinzipien 1 und 3 umzusetzen.

4. Menschenrechtsklauseln in Investitionsschutzabkommen

Neben diesen innenpolitischen Maßnahmen sollte die Bundesrepublik weitere außenpolitische Maßnahmen ergreifen. Vor allem Menschenrechtsklauseln in Investitionsschutzabkommen bieten sich an.¹⁷⁰ Dafür kann eine Reihe neuerer Verträge als Vorbild dienen, bei denen die Unternehmen vor Schiedsgerichten nur klagen können, wenn sie ihre Achtung der Menschenrechte nachweisen. Außerdem räumen diese Verträge den Staaten die Möglichkeit ein, gegen Menschenrechtsverletzungen der Investoren vorzugehen.¹⁷¹ Die Bundesrepublik

¹⁶⁵ Frankreich, National Action Plan for the Implementation of the United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights (2017), S. 49, abrufbar unter: https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/pnadh_version_finale_en_cle8ffacb.pdf (zuletzt abgerufen am 18.8.2019).

¹⁶⁶ Adam, Die Strafbarkeit juristischer Personen im Völkerstrafrecht, 2015, S. 132.

¹⁶⁷ BT-Drucks. 13/11425, S. 2; vgl. Adam (Fn. 166), S. 133.

¹⁶⁸ NAP (Fn. 80), S. 25.

¹⁶⁹ BVerfGE 95, 220 (242).

¹⁷⁰ Vgl. NGO-Stellungnahme (Fn. 89), S. 8.

¹⁷¹ Vgl. *Briercliffe/Owczarek*, Human-rights-based Claims by States and “New-Generation” International Investment Agreements, Kluwer Arbitration Blog (1.8.2018), abrufbar unter: <http://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2018/08/01/human-rights-based-claims-by-states-and-new-generation-international-investment-agreements/?print=pdf> (zuletzt abgerufen am 18.8.2019); *Massoud/Rödl*, Waiting for the “follow-up”?, “Guiding Principles for the Implementation of the United Nations ‘Protect, Respect and Remedy’ Framework”, Global Labour Column 63 (2011); *Ruggie*,

hat zwar mit Art. 207 AEUV die Kompetenz in Außenhandelssachen auf die EU übertragen. Im Rahmen der EU sollte sie aber auf die Einfügung verbindlicher Menschenrechtsklauseln in neue Investitionsabkommen hinwirken. Dadurch setzte die Bundesrepublik Leitprinzipien 9 und 10 weiter um und trüge zur Stärkung des internationalen Menschenrechtsschutzes bei.

II. Maßnahmen zur Umsetzung der dritten Säule

Rechte sind allerdings nur stark, wenn sie auch einklagbar sind. Daher sollte die Bundesrepublik weitere Maßnahmen zur Umsetzung der Leitprinzipien 25-27 ergreifen. Erstens ist der Justizzugang, insbesondere für Ausländer, zu verbessern (1.). Zweitens sollten außergerichtliche Mechanismen wie die Nationale Kontaktstelle gestärkt werden (2.).

1. Maßnahmen zur Verbesserung des Justizzugangs

Als Vorbild einer umfassenden menschenrechtlichen Klagemöglichkeit dienten eine Zeit lang die USA.¹⁷² Dort können unter dem Alien Tort Claims Act von 1789 Ausländer vor Bundesgerichten Private wegen unmittelbarer oder mittelbarer Beteiligung an Menschenrechtsverletzungen auf Schadensersatz verklagen.¹⁷³ Dies wurde durch die Rechtsprechung des *Supreme Courts* allerdings eingeschränkt: Demnach können nur wenige, spezifisch völkerrechtliche Delikte geltend gemacht werden.¹⁷⁴ Auch gelte das Gesetz nur dann für Auslandssachverhalte, wenn diese eine ausreichend starke Verbindung zu den USA aufwiesen.¹⁷⁵ Diese bestehe bei ausländischen Unternehmen nicht.¹⁷⁶ Zumindest US-amerikanische Unternehmen können haftbar gemacht werden, wo die Rechtsordnung des Staates, in dem sich das Delikt ereignete, den

in: Baumann-Pauly/Nolan, *Business and Human Rights, From Principles to Practice*, 2016, S. 64 (68).

¹⁷² *Habersack/Ehrl* (Fn. 1), S. 166 f.

¹⁷³ Vereinigte Staaten von Amerika, Alien Tort Claims Act, 28 U.S.C. § 1350 (1789); *Seibert-Fobr/Wolfrum*, Die einzelstaatliche Durchsetzung völkerrechtlicher Mindeststandards gegenüber transnationalen Unternehmen, *Archiv des Völkerrechts* 43 (2005), 153 (155).

¹⁷⁴ *US Supreme Court, Sosa v. Alvarez-Machain*, 542 U.S. 692 (2004); vgl. *Krajewski* (Fn. 2), S. 78; *Seibert-Fobr/Wolfrum* (Fn. 173), S. 161.

¹⁷⁵ *US Supreme Court, Kiobel v. Royal Dutch Petroleum*, 569 U.S. 108 (2013); vgl. *Muchlinski*, Corporations in International Law, in: Wolfrum, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2014, Rn. 36; *Saage-Maaß/Beinlich*, Das Ende der Menschenrechtsklagen nach dem Alien Tort Statute?, Ein Kommentar zum Kiobel-Urteil und seinen Auswirkungen, *Kritische Justiz* 48 (2015), 146 (150); *Seibert-Fobr*, United States Alien Tort Statute, in: Wolfrum, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2015, Rn. 13 f.; *Shaw* (Fn. 35), S. 513.

¹⁷⁶ *US Supreme Court, Jesner v. Arab Bank*, No. 16-499, 584 U.S. ____ (2018).

Verletzten keinen Schutz gewährt.¹⁷⁷ Diese Möglichkeit besteht in Deutschland allerdings bereits: Ausländer können gegen inländische Unternehmen wegen Auslandstaten klagen.¹⁷⁸

Dennoch bestehen faktische und rechtliche Hürden. Um diese zu verringern, sollte die Bundesrepublik Verjährungsfristen deliktischer Ansprüche bei Menschenrechtsverletzungen verlängern. Die Unterstützung ausländischer Kläger bei der Verfahrensvorbereitung durch unabhängige Menschenrechtsinstitute sollte staatlich gefördert werden. Auch Änderungen des materiellen Rechts erleichtern Menschenrechtsklagen erheblich. Eine gesetzliche Haftung von Mutterkonzernen für Menschenrechtsverletzungen der Tochterfirmen und, unter engeren Voraussetzungen, auch der Zulieferer sollte im Rahmen der Sorgfaltspflichten verankert werden. Der Mutterkonzern müsste dann im Verfahren seine Einhaltung der Sorgfaltspflichten beweisen.¹⁷⁹ Derartige Änderungen der Beweislastregeln erleichtern Individualklagen gegen Unternehmen. Wird der Gerichtszugang verbessert, können Gerichte auch durch eine Zunahme der Rechtsprechung zur Konkretisierung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten der Unternehmen und somit zur Rechtsklarheit beitragen. Schließlich kann eine Erweiterung der Musterfeststellungsklage auf menschenrechtliche Delikte erwogen werden.

Durch diese Verbesserungen des Zugangs zu effektiver Abhilfe in gerichtlichen Verfahren würden Leitprinzipien 25 und 26 gestärkt.

2. Stärkung der Nationalen Kontaktstellen

Die Leitprinzipien gehen allerdings davon aus, dass nicht in allen Fällen ein gerichtliches Verfahren zur Entschädigung Betroffener angemessen ist.¹⁸⁰ Daher sollte die Bundesrepublik auch andere Mechanismen, wie die Nationale Kontaktstelle,¹⁸¹ stärken. Frankreichs NAP sieht zur Stärkung der Nationalen Kontaktstelle eine Überarbeitung der Verfahrensregeln vor. Zur Verbesserung der Transparenz wurden Bürgerdialoge eingerichtet, die auch die Zivilgesellschaft dauerhaft in die Arbeit der Kontaktstelle einbinden.¹⁸² Ähnliche Schritte sollte auch die Bundesrepublik erwägen, damit die Nationale Kontaktstelle bekannter und transparenter wird. Letztlich fehlt es der Kontaktstelle aber vor allem an effektiven Mitteln, die Unternehmen zur

¹⁷⁷ *Seibert-Fohr/Wolfrum* (Fn. 173), S. 173 f.

¹⁷⁸ Art. 4 i. V. m. Art. 63 VO (EU) Nr. 1215/2012 (Brüssel Ia-Verordnung).

¹⁷⁹ *CorA/Forum Menschenrechte/Germanwatch* (Fn. 120).

¹⁸⁰ Kommentar (Fn. 6), Leitprinzip 27.

¹⁸¹ Siehe dazu **C. II. 3.**

¹⁸² Frankreich (Fn. 165), S. 56.

Mitwirkung an Verfahren zu zwingen und die Ergebnisse der Verfahren durchzusetzen. Ohne solche Mittel kann die Nationale Kontaktstelle die Anforderungen der Leitprinzipien 27 und 31 nicht erfüllen.

III. Vorschläge zum Umsetzungsverfahren

Abschließend ist auf das Verfahren der weiteren Umsetzung einzugehen. Bei der Erarbeitung des NAP hat die Bundesregierung einen Multi-Stakeholder-Ansatz verfolgt.¹⁸³ Das bedeutet, dass betroffene Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen und Menschenrechtsinstitute in die Ausarbeitung eingebunden wurden. Dadurch konnten ihre Interessen und Kenntnisse berücksichtigt werden.¹⁸⁴ Diesem Verfahren sollte auch bei der genauen Ausarbeitung der vorgeschlagenen Maßnahmen gefolgt werden, um deren Akzeptanz und Praxisnähe sicherzustellen. Zudem sollten die Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen auch an deren Umsetzung beteiligt werden.

Nach der Verabschiedung des NAP beauftragte die Bundesregierung eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft damit, die Einhaltung der Leitprinzipien deutscher Unternehmen zwischen 2018 und 2020 zu überprüfen.¹⁸⁵ Diese Prüfungen sollten institutionalisiert werden, um Leitprinzip 3 (a) dauerhaft umzusetzen. Schließlich soll 2020 ein aktualisierter Statusbericht veröffentlicht werden.¹⁸⁶ In diesem Rahmen sollte die Bundesrepublik die Behebung der aufgezeigten Umsetzungsmängel angehen.

E. Fazit – Wie sollte die Bundesrepublik Deutschland die Leitprinzipien umsetzen?

Die Leitprinzipien stellen den Staaten einen Verhaltensmaßstab bereit, wie sie ihre menschenrechtlichen Schutzpflichten erfüllen können und wie sie die internationalen Menschenrechte vor Verletzungen durch Unternehmen schützen können. Die Bundesrepublik sollte die Leitprinzipien weitreichend umsetzen. Damit trüge sie dazu bei, dass sich die Leitprinzipien von *soft law* zu Völkergewohnheitsrecht weiterentwickeln können. Maßnahmen anderer Staaten deuten diese Entwicklung an. Diese Maßnahmen können der Bundesrepublik als Vorbild dienen. Insbesondere sollte die Bundesrepublik zur Umsetzung der

¹⁸³ NAP (Fn. 80), S. 6; vgl. aber NGO-Stellungnahme (Fn. 89), S. 4.

¹⁸⁴ Vgl. *Faracik* (Fn. 25), S. 384; *Pitts* (Fn. 104), S. 60; *Peters* (Fn. 3), S. 132.

¹⁸⁵ *Ernst & Young GmbH*, Pressemitteilung 20.8.2018: EY evaluiert den Umsetzungsstand menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen, abrufbar unter: <https://www.ey.com/de/de/newsroom/news-releases/ey-20180820-ey-evaluiert-den-umsetzungsstand-menschenrechtlicher-sorgfaltspflichten-von-unternehmen> (zuletzt abgerufen am 18.8.2019); vgl. NAP (Fn. 80), S. 28.

¹⁸⁶ NAP (Fn. 80), S. 28.

Leitprinzipien 1 und 3 unternehmerische Sorgfaltspflichten zivilrechtlich verankern und diese für Betroffene einklagbar machen. Dafür zeigen sich branchenspezifische Regelungen als besonders wirksam. Diese sollten sich erstens auf extraterritoriale Wirkungen der Unternehmenstätigkeit erstrecken. Zweitens sollten sie so ausgestaltet sein, dass ein Durchgriff auf deutsche Mutterkonzerne ermöglicht wird, wenn ihre Tochterfirmen oder Zulieferer im Ausland Menschenrechtsverletzungen begehen. Verbindliche menschenrechtliche Vorgaben sollte die Bundesrepublik auch für staatseigene Unternehmen einführen, um die Leitprinzipien 4-6 umzusetzen. Zudem sollten menschenrechtliche Kriterien zwingend in die Vergabe von Aufträgen und Subventionen eingebunden werden, etwa durch eine Bevorzugung besser eingestufter Unternehmen. Zur Umsetzung der Leitprinzipien 9 und 10 sollte sich die Bundesrepublik im Rahmen der EU für Menschenrechtsklauseln in Handelsverträgen einsetzen. Weiterhin sollte die Bundesrepublik die Einführung einer eigenen menschenrechtlichen Produktzertifizierung erwägen. Zur Umsetzung der dritten Säule sollte die Bundesrepublik die Nationale Kontaktstelle transparenter und unabhängiger machen sowie mit effektiven Sanktionsmitteln ausstatten. Schließlich sollte die Bundesrepublik die Unterstützung der Opfer von Menschenrechtsverletzungen durch das DIMR oder andere geeignete Stellen fördern und Beweislastregeln und Klagefristen für Opfer von Menschenrechtsverletzungen verbessern.

Das politische Bewusstsein für den weiteren Umsetzungsbedarf der Leitprinzipien besteht offenbar. So kündigt der Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD an: „Wir setzen uns für eine konsequente Umsetzung des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) ein, einschließlich des öffentlichen Beschaffungswesens. Falls die wirksame und umfassende Überprüfung des NAP 2020 zu dem Ergebnis kommt, dass die freiwillige Selbstverpflichtung der Unternehmen nicht ausreicht, werden wir national gesetzlich tätig und uns für eine EU-weite Regelung einsetzen.“¹⁸⁷ Es bleibt zu hoffen, dass dieser Ankündigung im nächsten Jahr angemessene Maßnahmen folgen werden. Bei diesem Anlass sollten auch die Defizite des NAP von 2016 gegenüber den Anforderungen der Leitprinzipien behoben werden.

Dadurch kann die Bundesrepublik zum internationalen Schutz der Menschenrechte beitragen und helfen, Katastrophen wie die in Karatschi künftig zu verhindern. Dazu ist die Umsetzung der Leitprinzipien aber bestenfalls ein Anfang. Erstens darf die Verpflichtung der Unternehmen nicht zu einer Entpflichtung der Staaten führen. Letztlich muss es Aufgabe demokratisch

¹⁸⁷ Koalitionsvertrag (Fn. 94), S. 156.

legitimierter Staaten bleiben, die abwägungsbedürftigen Menschenrechte zu schützen. Zweitens besteht ein ungemindertes Bedürfnis, die Tätigkeiten transnationaler Unternehmen transnational zu regulieren.¹⁸⁸ Dazu sind die Menschenrechte nicht das geeignete Mittel. Passender erscheint die Verbesserung bestehender und Erarbeitung neuer internationaler Normen des Arbeits-, Zivil- und Strafrechts.¹⁸⁹ In Anbetracht dieser Herausforderungen sollte die Bundesrepublik Maßnahmen auch jenseits der Leitprinzipien ergreifen.

¹⁸⁸ *Deva* (Fn. 10), S. 65; *Epping*, in: *Ipsen* (Fn. 14), S. 385; *Krennerich* (Fn. 48), S. 178; *Peters* (Fn. 10), S. 287; *Thomale/Hübner* (Fn. 41), S. 386.

¹⁸⁹ *Peters* (Fn. 15), S. 108 f.; vgl. *Thomale/Hübner* (Fn. 41), S. 387; *Weller/Thomale* (Fn. 1), S. 516.