



Universitätsverlag Potsdam

Artikel erschienen in:

MenschenRechtsZentrum

MenschenRechtsMagazin ; 26 (2021) 2

2021 – 81 S.

ISSN 1434-2820

DOI <https://doi.org/10.25932/publishup-51592>



Empfohlene Zitation:

René Wolfsteller: Die Rolle Nationaler Menschenrechtsinstitutionen bei der Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte: Paradoxien und Potenziale, In: MenschenRechtsMagazin 26 (2021) 2, Potsdam, Universitätsverlag Potsdam, 2021, S. 99–111.

DOI <https://doi.org/10.25932/publishup-56915>

Dieses Objekt ist durch das Urheberrecht und/oder verwandte Schutzrechte geschützt. Sie sind berechtigt, das Objekt in jeder Form zu nutzen, die das Urheberrechtsgesetz und/oder einschlägige verwandte Schutzrechte gestatten. Für weitere Nutzungsarten benötigen Sie die Zustimmung der/des Rechteinhaber/s:

<https://rightsstatements.org/page/InC/1.0/>

Die Rolle Nationaler Menschenrechtsinstitutionen bei der Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte: Paradoxien und Potenziale*

René Wolfsteller

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Die Rolle von NMRI in den Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte
- III. Die Befugnisse von NMRI zwischen Anspruch und Wirklichkeit
- IV. Das Schweigen der Pariser Grundsätze zu Wirtschaft und Menschenrechten
- V. Plädoyer für eine Reform der Pariser Grundsätze

I. Einleitung

Seit der Verabschiedung der Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNLP) durch den Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen vor zehn Jahren hat sich ein transnationaler Regime-Komplex aus einer Vielzahl von Akteuren, Strategien und Steuerungsmechanismen mit dem Ziel herausgebildet, die Pflichten und Verantwortlichkeiten von Unternehmen zur Einhaltung von Menschenrechten zu regulieren.¹ Aufgrund ihrer gewachsenen Bedeutung

und Scharnierfunktion in der globalen Governance von Menschenrechten wird Nationalen Menschenrechtsinstitutionen (NMRI) wie Kommissionen und Ombudsstellen auch bei der Regulierung privater Akteure eine besondere Rolle zugesprochen.²

Als unabhängige staatliche Organisationen mit dem Auftrag, Menschenrechte zu fördern und zu schützen, dienen NMRI idealerweise als Integrationsmechanismus zwischen dem transnationalen Menschenrechtssystem und der nationalstaatlichen Ebene sowie zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren.³ Neben ihrem Potenzial als Beratungs- und Kontrollinstanz hin-

* Für wertvolle Hinweise und Fragen zu früheren Entwürfen dieses Beitrags danke ich den Teilnehmer:innen der Konferenz "The UN Guiding Principles and the Future of Business and Human Rights Regulation" im Februar 2020 an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, insbesondere Elisabeth Badenhoop, Nadia Bernaz, Alvis Favotto, Kelly Kollman, Markus Krajewski, Andrej Lang, Yingru Li, John McKernan und Janne Mende, sowie den Teilnehmer:innen des Lehrstuhlkolloquiums Systemanalyse und Vergleichende Politikwissenschaft, insbesondere Petra Dobner, Jasper Finkeldey und Torben Fischer. Besonderer Dank geht an die Mitarbeiter:innen und Fellows des Lichtenberg-Kollegs der Universität Göttingen, vor allem der Forschungsgruppe "Human Rights" unter der Leitung von Matthias Koenig, wo ich im Rahmen eines Gastaufenthalts im Winter 2020 die Grundlagen für diesen Beitrag erarbeiten durfte.

- 1 César Rodríguez-Garavito, *Business and Human Rights: Beyond the End of the Beginning*, in: Rodríguez-Garavito (Hrsg.), *Business and Human Rights: Beyond the End of the Beginning*, 2017, S. 11–45 (12). Zur Unternehmensverantwortung für Menschenrechte ausführlich Janne Mende, *Unternehmen als gesellschaftliche Akteure: Die unternehmerische Verantwortung für Menschenrechte zwischen privater und öffentlicher Sphäre*, in: MRM 2017, S. 5–17; Markus Krajewski (Hrsg.), *Staatliche Schutzpflichten und unternehmerische Verantwortung für Menschenrechte in globalen Lieferketten*, 2018.
- 2 Vgl. z.B. Veronika Haász, *The Role of National Human Rights Institutions in the Implementation of the UN Guiding Principles*, in: *Human Rights Review* 14 (2013), S. 165–187; Humberto Cantú Rivera, *National Human Rights Institutions and Their (Extended) Role in the Business and Human Rights Field*, in: Surya Deva/David Birchall (Hrsg.), *Research Handbook on Human Rights and Business*, 2020, S. 492–512; Nicola Jägers, *National Human Rights Institutions: The Missing Link in Business and Human Rights Governance?*, in: *Vienna Journal on International Constitutional Law* 2020, S. 289–325.
- 3 Vgl. Julie A. Mertus, *Human Rights Matters: Local Politics and National Human Rights Institutions*, 2009; Ryan Goodman/Thomas Pegram, *Introduction: National Human Rights Institu-*

sichtlich der staatlichen Schutzpflicht, die sich auch auf Menschenrechtsverletzungen durch private Akteure wie Unternehmen erstreckt, sehen die UN-Leitprinzipien die Rolle der NMRI vorrangig in der Gewährleistung wirksamer Abhilfe als außergerichtliche Beschwerdemechanismen für unternehmensbezogene Menschenrechtsverletzungen.⁴

Empirischen Daten und Expert:inneneinschätzungen zufolge besteht jedoch eine erhebliche Lücke zwischen der regulatorisch anvisierten Rolle von NMRI und ihren begrenzten Befugnissen hinsichtlich unternehmensbezogener Menschenrechtsverletzungen in der Praxis. Demnach mangelt es vielen NMRI nicht nur an einer hinreichenden finanziellen Ausstattung und Expertise für die wirksame Regulierung privater Akteure, sondern auch an dem dafür notwendigen rechtlichen Mandat, welches bisher vor allem auf staatliche Akteure ausgerichtet war.⁵

tions, State Conformity, and Social Change, in: Goodman/Pegram (Hrsg.), *Human Rights, State Compliance, and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions*, 2012, S. 1–25.

- 4 Menschenrechtsrat, UN-Dok. A/HRC/RES/17/4 vom 6. Juli 2011, Nr. 1. Im Folgenden wird zitiert aus der deutschen Übersetzung: Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte: Umsetzung des Rahmens der Vereinten Nationen „Schutz, Achtung und Abhilfe“, Hrsg.: Geschäftsstelle Deutsches Global Compact Netzwerk, Berlin, 3. Auflage, März 2020, abrufbar unter: www.globalcompact.de/wAssets/docs/Menschenrechte/Publikationen/leitprinzipien_fuer_wirtschaft_und_menschenrechte.pdf (zuletzt besucht am 2. August 2021).
- 5 Büro der UN Hochkommissar:in für Menschenrechte (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, OHCHR), *Business and Human Rights: A Survey of NHRI Practices* (2008), abrufbar unter: <http://media.business-humanrights.org/media/documents/f0ecca4f3e6b9322160832e41578adf26d6db22a.doc> (zuletzt besucht am 2. August 2021); Nora Götzmann/Sébastien Lorion, *National Human Rights Institutions and Access to Remedy in Business and Human Rights*, The Danish Institute for Human Rights, 2020; Meg Brodie, *Pushing the Boundaries: The Role of National Human Rights Institutions in Operationalising the 'Protect, Respect and Remedy' Framework*, in: Radu Mares (Hrsg.), *The UN Guiding Principles on Business and Hu-*

Der vorliegende Beitrag untersucht die Gründe für dieses Missverhältnis und entwickelt einen Lösungsvorschlag, um NMRI in die Lage zu versetzen, unternehmensbezogenen Menschenrechtsverstößen wirksamer zu begegnen. Zu diesem Zweck werden die in den UNLP formulierten Erwartungen an NMRI, vor allem als staatliche außergerichtliche Beschwerdemechanismen zu dienen (Abschnitt II), mit der empirischen Datenlage zu den tatsächlichen Mandaten und Befugnissen von NMRI hinsichtlich der Regulierung unternehmensbezogener Menschenrechtsverletzungen kontrastiert (Abschnitt III). Anschließend wird gezeigt, dass die Mandats- und Kompetenzbeschränkungen vieler NMRI und insbesondere die oftmals unterentwickelte Beschwerdekompentenz auf die Priorisierung ihrer Funktion zur Menschenrechtsförderung in den „Pariser Grundsätzen“ zurückzuführen sind (Abschnitt IV).⁶ Diese Grundsätze beeinflussen seit ihrer Verabschiedung und Verbreitung durch verschiedene UN-Mechanismen als zentrale internationale Norm die Struktur, Funktion und Legitimität von NMRI weltweit. Der letzte Abschnitt (V) plädiert daher für eine Reform der Pariser Grundsätze, um die vorhandene Fehlstellung in der Architektur der globalen Menschenrechtsgovernance zu beheben. Eine Anpassung der Pariser Grundsätze an die Erwartungen der UNLP würde nicht nur die beiden Steuerungsinstrumente mit der größten transnationalen Lenkungswirkung in Bezug auf NMRI bzw. die Menschenrechtsverantwortung von Unternehmen in Einklang bringen, sondern auch den Druck auf nationale Regierungen erhöhen, die Mandate und Befugnisse ihrer NMRI zur Regulierung privater Akteure auszuweiten.

man Rights: Foundations and Implementation, 2012, S. 245–272; Cantú Rivera (Fn. 2).

- 6 UN General Assembly, *Principles Relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles)*, UN-Dok. A/RES/48/134 vom 20. Dezember 1993, Nr. 1.

II. Die Rolle von NMRI in den Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte

Die Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte haben sich seit ihrer Verabschiedung durch den UN-Menschenrechtsrat zum international maßgeblichen Normengerüst für die Pflichten und Verantwortlichkeiten von Staaten und Unternehmen hinsichtlich der Achtung und des Schutzes von Menschenrechten entwickelt.⁷ Als internationale "Soft Law"-Standards bilden die UNLP den Bezugspunkt für die Leitlinien und Selbstverpflichtungen zahlreicher Organisationen und Akteure wie der Europäischen Union, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), aber auch transnational agierender Unternehmen wie Volkswagen und Nestlé.⁸ Zudem bemüht sich eine wachsende Zahl von Regierungen, die UNLP im Rahmen Nationaler Aktionspläne und durch Gesetze zum Menschenrechtsschutz in globalen Lieferketten auf nationalstaatlicher Ebene umzusetzen.⁹

7 Olivier De Schutter, Foreword: Beyond the Guiding Principles, in: Surya Deva/David Bilchitz (Hrsg.), *Human Rights Obligations of Business: Beyond the Corporate Responsibility to Respect?*, 2013, S. xv–xxii (xvii).

8 Siehe Europäische Kommission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A renewed EU Strategy 2011–14 for Corporate Social Responsibility*, COM/2011/0681 final vom 25. Oktober 2011, abrufbar unter: eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0681&qid=1616781448617&from=EN; OECD Guidelines for Multinational Enterprises, 2011 edition, section IV "Human Rights", abrufbar unter: www.oecd.org/daf/inv/mne/48004323.pdf; siehe die Sozialcharta der Volkswagen AG, abrufbar unter: https://www.volkswagenag.com/presence/nachhaltigkeit/documents/policy-intern/201210-sozialcharta_de.pdf; siehe die Grundsätze der Nestlé S.A. u. a. zu Sozialer Verantwortung, abrufbar unter: <https://www.nestle.de/unternehmen/grundsätze/soziale-verantwortung-menschenrechte> (alle zuletzt besucht am 2. August 2021).

9 Zum Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte in Deutschland siehe Louise Lehmann, *Nationale Aktionspläne im Bereich der Menschenrechte – ein sinnvolles Instrument?*, in: MRM 2020, S. 106–115 (113). Bis heute haben

Entworfen vom Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs für Menschenrechte und transnationale Konzerne sowie andere Wirtschaftsunternehmen von 2005 bis 2011, John Ruggie, zielen die UNLP darauf ab, die negativen Effekte einer globalisierten und weitgehend deregulierten Marktwirtschaft auf die Achtung von Menschenrechten einzudämmen.¹⁰ Die 31 Leitprinzipien spezifizieren und operationalisieren den ebenfalls von Ruggie entworfenen UN-Rahmen für Wirtschaft und Menschenrechte, der aus drei Säulen besteht: die Pflicht des Staates zum Schutz der Menschenrechte, die Verantwortung des Unternehmens zur Achtung der Menschenrechte und der Zugang zu Abhilfe ("*Protect, Respect and Remedy*").¹¹ Dank der intensiven Beteiligung von Vertreter:innen Nationaler Menschenrechtsinstitutionen an den Konsultationen zur Entwicklung der UNLP werden NMRI in allen drei Säulen berücksichtigt, wenn auch mit unterschiedlicher Gewichtung.

Die erste substanzielle Erwähnung finden NMRI im offiziellen Kommentar zur Ausgestaltung des Leitprinzips 3 der staatlichen Pflicht zum Menschenrechtsschutz. Dort heißt es: „Nationalen Menschenrechtsinstitutionen, die den Pariser Grundsätzen entsprechen, kommt eine wichtige Rolle zu, Staaten dabei zu unterstützen, festzustel-

25 Staaten Nationale Aktionspläne verabschiedet; in 17 weiteren Staaten sind Nationale Aktionspläne in der Entwicklung. Siehe die Online-Datenbank des Dänischen Instituts für Menschenrechte, abrufbar unter: <https://globalnaps.org/>. Für ein aktuelles Beispiel einer erfolgreichen nationalen Gesetzesinitiative siehe das am 11. Juni 2021 vom Deutschen Bundestag verabschiedete Lieferkettengesetz, Informationen und angenommene Fassung unter: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw16-de-lieferkettengesetz-834842> (alle zuletzt besucht am 2. August 2021).

10 John Gerrard Ruggie, *Just Business: Multinational Corporations and Human Rights*, 2013, S. xvi. Zum Hintergrund siehe bereits Markus Krajewski, *Die Menschenrechtsbindung transnationaler Unternehmen*, in: MRM 2012, S. 66–80 (73).

11 Menschenrechtsrat, UN-Dok. A/HRC/8/5 vom 7. April 2008. Zur Konzeption und Kritik siehe Leyla Davarnejad, *Menschenrechtsverantwortung multinationaler Unternehmen und Corporate Social Responsibility (CSR)*, 2020, S. 93–99.

len, ob ihre einschlägigen Gesetze mit ihren Menschenrechtsverpflichtungen übereinstimmen und wirksam durchgesetzt werden, sowie Handlungsanleitungen für Wirtschaftsunternehmen und anderen nicht-staatlichen Akteuren auf dem Gebiet der Menschenrechte bereitzustellen.“¹² Dieser Kommentar verweist auf die Kontrollfunktion von NMRI bezüglich der staatlichen Schutzpflicht sowie auf die Funktion, die Achtung der Menschenrechte seitens privater Akteure durch Aufklärungs- und Beratungsaktivitäten zu fördern. Eine aktive Kontrolle von Unternehmen durch NMRI ist in den UNLP und im offiziellen Kommentar hingegen nicht vorgesehen.

Auch im Kommentar zur zweiten Säule, der Unternehmensverantwortung zur Achtung der Menschenrechte, fehlt eine solche Empfehlung. Der einzige Verweis auf NMRI in diesem Bereich findet sich im Kommentar zum Leitprinzip 23 und skizziert für NMRI nur eine passive Rolle. Demnach seien Wirtschaftsunternehmen in komplexen und riskanten Geschäftsumfeldern, wie z. B. in Konfliktregionen, „oft gut beraten“, „sich auch extern mit glaubwürdigen, unabhängigen Experten, wie Regierungen, der Zivilgesellschaft, nationalen Menschenrechtsinstitutionen und relevanten Multi-Stakeholder-Initiativen, zu konsultieren“, um sich nicht direkt oder indirekt an Menschenrechtsverletzungen zu beteiligen.¹³ Die Tatsache, dass die UNLP für NMRI keine weiter reichenden, proaktiven Kontroll- und Schutzfunktionen in Bezug auf Wirtschaftsunternehmen vorsehen, wurde von Wissenschaftler:innen als eine vertane Chance kritisiert, NMRI mit größerer Legitimität für die Regulierung privater Akteure auszustatten.¹⁴ Im Unterschied zu anderen Instrumenten des internationalen Menschenrechtsschutzes, wie z. B. dem Zusatzprotokoll der UN-Antifolterkonvention, erwächst aus den ersten beiden Säulen der UNLP oder deren Kommentar weder eine

Empfehlung noch eine Verpflichtung für Staaten, nationale Institutionen im Einklang mit den Pariser Grundsätzen zu schaffen oder die Befugnisse existierender NMRI auszubauen.¹⁵

Einzig bei der Umsetzung der dritten Säule der UNLP, dem Zugang zu wirksamer Abhilfe, wird NMRI eine größere Rolle eingeräumt. Leitprinzip 27 verpflichtet Staaten, neben gerichtlichen Mechanismen zur Abhilfe bei mit Unternehmen zusammenhängenden Menschenrechtsverletzungen auch „wirksame und geeignete außergerichtliche Beschwerdemechanismen bereit[zu]stellen“.¹⁶ Der Kommentar ergänzt: „Nationalen Menschenrechtsinstitutionen kommt hierbei eine besonders wichtige Rolle zu.“¹⁷ Zudem wird empfohlen, dass „Lücken bei der Bereitstellung von Abhilfe für von Unternehmen verübte Menschenrechtsverletzungen [...] gegebenenfalls durch Erweiterung der Mandate bestehender außergerichtlicher Mechanismen und/oder durch Hinzufügen neuer Mechanismen geschlossen werden [könnten].“¹⁸ Im Gegensatz zum verbindlichen Zusatzprotokoll der Antifolterkonvention stellt diese Empfehlung des unverbindlichen UNLP-Kommentars jedoch keinen direkten Bezug zu nationalen Institutionen im Einklang mit den Pariser Grundsätzen her und ist auch sonst vage formuliert.¹⁹

12 Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (Fn. 4), S. 6.

13 Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (Fn. 4), S. 30.

14 Vgl. *Brodie* (Fn. 5).

15 Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 18. Dezember 2002, UN-Dok. A/RES/57/199, Annex IV, Nr. 17 bis 20.

16 Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (Fn. 4), S. 34.

17 Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (Fn. 4), S. 35.

18 Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (Fn. 4), S. 35.

19 Siehe Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (Fn. 4), S. 35: „Dies kann je nach der anstehenden Streitfrage, einem etwaigen öffentlichen Interesse und den potenziellen Bedürfnissen der Parteien auf dem Wege der Mediation, der Rechtsprechung oder durch andere kulturell angemessene und rechtskompatible Verfahren oder eine wie auch immer geartete Kombination derselben erfolgen.“

Die vergleichsweise starke Betonung der Rolle von NMRI als staatliche außergerichtliche Beschwerdemechanismen entspricht früheren Aussagen des UN-Sonderbeauftragten Ruggie, wonach NMRI als „Dreh- und Angelpunkte in einem umfassenderen System aus Beschwerdemechanismen“²⁰ dienen sollen, indem sie Opfern unternehmensbezogener Menschenrechtsverletzungen direkten und indirekten Zugang zu wirksamer Abhilfe verschaffen. Nachfolgende Resolutionen des UN-Menschenrechtsrates haben diese Erwartungshaltung bekräftigt.²¹ Dies wirft jedoch die Frage auf, weshalb NMRI nicht als mögliche nationale Implementationsmechanismen in die Leitprinzipien selbst integriert wurden, sondern nur im offiziellen Kommentar Erwähnung finden.

Zudem ergibt sich aus der Betonung der Rolle von NMRI als außergerichtliche Beschwerdemechanismen für unternehmensbezogene Menschenrechtsverletzungen das Paradox, dass die UNLP den Schwerpunkt ausgerechnet auf eine Funktion legen, die viele NMRI nicht oder nur sehr eingeschränkt erfüllen können, da ihren Mandaten und Befugnissen in dieser Hinsicht oft enge rechtliche Grenzen gesetzt sind, wie der folgende Abschnitt zeigt.

III. Die Befugnisse von NMRI zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Bis zur Entwicklung des UN-Rahmens für Wirtschaft und Menschenrechte und der Leitprinzipien befassten sich Nationale Menschenrechtsinstitutionen traditionell vor allem mit der Kontrolle staatlicher Akteure, insbesondere den Sicherheitsorganen und dem Justizwesen.²² Der Entwick-

lungs- und Konsultationsprozess der UNLP bewirkte bei vielen NMRI und ihren transnationalen Netzwerken eine erhöhte Aufmerksamkeit und strategische Öffnung für die Auseinandersetzung mit von Unternehmen verursachten Menschenrechtsverletzungen. Der internationale Verband der NMRI, das *“International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights”* (ICC, heute GANHRI), gründete im Jahr 2009 eine dauerhafte Arbeitsgruppe zu Wirtschaft und Menschenrechten mit dem Ziel, innerhalb von NMRI entsprechende Kompetenzen aufzubauen und nationale Institutionen zu ermutigen, sich an UN-Initiativen zur Regulierung von Wirtschaft und Menschenrechten zu beteiligen. Insbesondere die internationale NMRI-Konferenz des ICC zu Wirtschaft und Menschenrechten in Edinburgh im Jahr 2010 und die Verabschiedung der sogenannten *“Edinburgh Declaration”*, in welcher das ICC den UN-Rahmen aus „Schutz, Achtung und Abhilfe“ ausdrücklich unterstützte, trugen dazu bei, dass sich in der Folge viele NMRI verstärkt mit dem Schutz von Menschenrechtsnormen in wirtschaftlichen Prozessen befassten.²³

Fallstudien und Analysen zeigen allerdings, dass diese Aktivitäten häufig dem Bereich der Präventionsarbeit und Berichterstattung zuzurechnen sind und damit bestenfalls indirekt zur Gewährleistung wirksamer Abhilfe beitragen.²⁴ Außerdem legen von den Vereinten Nationen erhobene Da-

20 Menschenrechtsrat, UN-Dok. A/HRC/8/5 vom 7. April 2008, Nr. 97, Übersetzung des Autors.

21 UN-Dok. A/HRC/17/31, Annex, Nr. 27; A/HRC/RES/38/13, Präambel und Nr. 11.

22 *Sonia Cardenas*, *Chains of Justice: The Global Rise of State Institutions for Human Rights*, 2014, S. 10. Die NMRI von Neuseeland, Kenia und Ghana gelten als Ausnahmen, da sie sich in öffentlichen Untersuchungen bereits früh mit Menschenrechtsverstößen von Unternehmen be-

fassten, u. a. im öffentlichen Verkehr, in der Salzproduktion und in Minen. Siehe *Cantú Rivera* (Fn. 2), S. 505.

23 International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (ICC), *The Edinburgh Declaration* (2010), abrufbar unter: www.ohchr.org/Documents/AboutUs/NHRI/Edinburgh_Declaration_en.pdf (zuletzt besucht am 2. August 2021).

24 Siehe z. B. die Übersicht in *Haász* (Fn. 2), S. 179–183, sowie die 14 Fallstudien zu NMRI-Aktivitäten im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte zusammengestellt vom Dänischen Institut für Menschenrechte, abrufbar unter: www.humanrights.dk/publications/exploring-how-nhris-around-world-engage-business-human-rights (zuletzt besucht am 2. August 2021).

ten nahe, dass viele NMRI in ihren Möglichkeiten, unternehmensbezogene Menschenrechtsverletzungen wirksam zu adressieren, strukturell eingeschränkt sind; zum einen aufgrund eng begrenzter rechtlicher Mandate, zum anderen aufgrund fehlender oder beschränkter Befugnisse, Beschwerdeverfahren einzuleiten und rechtswirksame Abhilfe zu leisten.

So erklärten insgesamt 21 von 33 teilnehmenden Institutionen in der jüngsten UN-Befragung von NMRI aus dem Jahr 2019 zu ihrer Rolle bei der Gewährleistung wirksamer Abhilfe bei unternehmensbezogenen Menschenrechtsverletzungen, dass die rechtlichen Grenzen ihres Mandats die größte Hürde für die Gewährleistung wirksamer Abhilfe darstellten und/oder sie empfahlen die Erweiterung ihres Mandats in dieser Hinsicht; häufig beides. Die meisten dieser Institutionen schlugen vor, ein explizites Mandat zur Befassung mit unternehmensbezogenen Menschenrechtsverletzungen zu erhalten, mit Befugnissen zur Bearbeitung von Beschwerden in diesem Bereich ausgestattet zu werden und/oder mit der quasi-richterlichen Befugnis, rechtsverbindliche Verfügungen gegen Unternehmen verhängen und durchsetzen zu können.²⁵ Eine Erhebung des Netzwerks afrikanischer NMRI von 2013 zu Aktivitäten und Kompetenzen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte legte ebenfalls erheblichen Nachbesserungsbedarf in den Mandaten offen: Demzufolge wünschten sich 18 von 32 teilnehmenden Institutionen Unterstützung bei der Erweiterung oder Änderung ihres rechtlichen Mandats, verglichen mit 13 NMRI ohne einen solchen Wunsch oder Bedarf.²⁶

25 Siehe die Auswertung der UN-Befragung von 2019 durch das Dänische Institut für Menschenrechte, in: *Götzmann/Lorion* (Fn. 5): Annexes, Tabelle 1, S. 12–26.

26 Network of African National Human Rights Institutions (NANHRI), Report of the NANHRI Mapping Survey on Business and Human Rights, 2013, S. 60–61. Von diesen 18 NMRI gaben sechs Institutionen mit A-Status und zehn mit B- oder C-Status an, Unterstützung bei der Erweiterung oder Änderung ihres Mandats „in hohem Maß“ oder „in gewissem Maß“ zu benötigen; zwei weitere NMRI mit A-Status wünschten sich Un-

UN-Daten zufolge ist eine erhebliche Zahl von NMRI nicht mit der Befugnis ausgestattet, Beschwerden in Bezug auf von Unternehmen verursachte Menschenrechtsverletzungen zu bearbeiten. Zudem ist in der Mehrzahl der Fälle, in denen NMRI eine solche Beschwerdekompentenz innehaben, der Anwendungsbereich dieser Kompetenz eng auf bestimmte Arten von Akteuren und/oder auf bestimmte Rechte begrenzt. In einer UN-Befragung von 2008 gaben lediglich neun von 43 teilnehmenden Institutionen an, Beschwerden in Bezug auf jede Art von Akteur und alle Menschenrechtsnormen bearbeiten zu können, und nur sieben dieser NMRI erfüllten die Pariser Grundsätze.²⁷ Vierzehn NMRI hatten keinerlei Befugnis, Beschwerden über von Unternehmen verursachte Menschenrechtsverletzungen zu bearbeiten. Die übrigen 20 Institutionen waren zwar mit einer Beschwerdekompentenz ausgestattet, allerdings beschränkte sich diese auf staatseigene Unternehmen und solche, die öffentliche Dienstleistungen erbrachten (11) und/oder auf bestimmte Rechtsnormen wie Antidiskriminierungsrechte oder Arbeitsrechte (10).²⁸ Die UN-Befragung von 2019 hat diese Ergebnisse

terstützung nur „in begrenztem Umfang“. Demgegenüber wünschten neun Institutionen mit A-Status und vier mit B- oder C-Status keine Unterstützung oder keine Änderung des Mandats.

27 OHCHR (Fn. 5), S. 5. Bei diesen neun NMRI handelte es sich um die Institutionen von Ägypten, Kenia, Mongolei, Philippinen, Niger, Paraguay, Ruanda, Nigeria und Usbekistan. Die beiden letztgenannten Institutionen waren zum Zeitpunkt der Erhebung nicht beim ICC akkreditiert. Die NMRI von Jordanien wird in der Übersichtstabelle der UN-Erhebung fälschlicherweise ebenfalls als eine Institution mit der Befugnis klassifiziert, Beschwerden hinsichtlich jeder Art von Unternehmen und jeder Art von Menschenrechtsnorm bearbeiten zu können. Im Fragebogen gab diese NMRI allerdings an, lediglich Beschwerden in Bezug auf Arbeitsrechte („labour rights“) bearbeiten zu können. Siehe OHCHR (Fn. 5), S. 5, 17.

28 Die NMRI von Mauritius ist von beiden Arten von Einschränkungen betroffen. Sie ist befugt, Beschwerden in Bezug auf Menschenrechtsverletzungen, Geschlechterdiskriminierung und sexuelle Belästigung gegen staatseigene Unternehmen zu bearbeiten. Hinsichtlich anderer Unternehmen ist ihre Beschwerdekompentenz auf Fälle von Geschlechterdiskriminierung und

weitgehend bestätigt. Von 33 teilnehmenden Institutionen gaben elf NMRI an, keine Beschwerdekompetenz für unternehmensbezogene Menschenrechtsverletzungen zu haben, während 21 Institutionen erklärten, mit einer solchen Kompetenz ausgestattet zu sein.²⁹ In mindestens sieben Fällen war diese Kompetenz jedoch auf öffentliche Unternehmen und solche, die öffentliche Güter und Dienstleistungen bereitstellen (4) bzw. auf bestimmte Rechtsnormen (3) beschränkt. Die tatsächliche Zahl von NMRI mit eingeschränkter Beschwerdefunktion in der Befragung ist jedoch vermutlich höher, da einige Antworten uneindeutig ausfielen.

Angesichts dieser Bestandsaufnahme ist fraglich, inwieweit NMRI die in den Leitprinzipien und UN-Resolutionen anvisierte Rolle als staatliche außergerichtliche Beschwerdemechanismen für unternehmensbezogene Menschenrechtsverletzungen erfüllen können. Die Expertin Meg Brodie hält es für „besorgniserregend, dass NMRI, einer der zentralen von den [...]“

sexueller Belästigung beschränkt. Siehe OHCHR (Fn. 5), S. 20.

29 *Götzmann/Lorion* (Fn. 5), Annexes, S. 24, 26. Die NMRI folgender Staaten gaben an, keine Befugnis zur Bearbeitung von Beschwerden hinsichtlich unternehmensbezogener Menschenrechtsverstöße zu haben: Samoa, Albanien, Aserbaidschan, Dänemark, Deutschland, Luxemburg, Polen, Serbien, Slowakei, Slowenien und Spanien. Manche dieser Institutionen erklärten außerdem, mit keinerlei Beschwerdekompetenz ausgestattet zu sein, zum Beispiel die NMRI von Dänemark, Luxemburg und Deutschland. Im Auswertungsbericht der UN-Befragung werden die NMRI von Polen und Slowenien fälschlicherweise als Institutionen mit einem Mandat zur Bearbeitung von Beschwerden hinsichtlich unternehmensbezogener Menschenrechtsverstöße klassifiziert. Aus den Antworten dieser Institutionen geht jedoch hervor, dass diese kein explizites rechtliches Mandat für unternehmensbezogene Menschenrechtsverstöße haben (Polen) bzw. kein Mandat für den privaten Sektor (Slowenien), sondern dass sie ihre jeweiligen Mandate lediglich in einer Weise auslegen, welche die Annahme und Bearbeitung von Beschwerden gegen Unternehmen erlaubt, die öffentliche Güter und Dienstleistungen bereitstellen. Die slowenische NMRI räumte in der Befragung ein, dass sie mit diesem Ansatz gelegentlich auf Widerstand stoße. Siehe *Götzmann/Lorion* (Fn. 5), Teil 1, S. 13.

Leitprinzipien angepriesenen außergerichtlichen Mechanismen, nur begrenzten Schutz durch Beschwerdeverfahren in OECD-Mitgliedstaaten bieten können und ihre Reichweite jenseits dessen beschränkt ist.“³⁰ Ihrer Einschätzung nach werden NMRI mehrheitlich erst dann in der Lage sein, wirksame Abhilfe für Menschenrechtsverstöße durch Wirtschaftsunternehmen zu leisten, wenn nationale Regierungen gemeinschaftlich ihre NMRI mit den dafür notwendigen Befugnissen und Ressourcen ausstatten.³¹ Dafür fehlen im gegenwärtigen UN-Regime allerdings die nötigen Anreizstrukturen. Um dies zu ändern, ist es notwendig, zunächst die Gründe für das gegenwärtige Missverhältnis nachzuvollziehen.

IV. Das Schweigen der Pariser Grundsätze zu Wirtschaft und Menschenrechten

Die Beschränkungen der Mandate und Befugnisse vieler NMRI hinsichtlich unternehmensbezogener Menschenrechtsverletzungen hängen wesentlich mit den „Pariser Grundsätzen“ zusammen, die als zentrale internationale Norm die Struktur, Funktion und Legitimität von NMRI regulieren. Die Pariser Grundsätze wurden 1991 von NMRI-Vertreter:innen als Minimalkriterien für den Betrieb bestehender und die Gründung neuer Institutionen entwickelt. Nach ihrer Verabschiedung durch die Menschenrechtskommission und die Generalversammlung der Vereinten Nationen im Jahr 1993 dienten die darin empfohlenen Kompetenzen als Muster für die Gründung zahlreicher nationaler Institutionen.³² Die Befürwortung der Pariser Grundsätze durch verschiedene UN-Institutionen und ihre Verankerung in Abkommen trugen zur weltweiten Verbreitung von NMRI bei.³³

30 *Brodie* (Fn. 5), S. 262, Übersetzung des Autors.

31 *Brodie* (Fn. 5), S. 247.

32 *Katerina Linos/Tom Pogram*, Architects of Their Own Making: National Human Rights Institutions and the United Nations, in: HRQ 38 (2016), S. 1109–1134 (1133).

33 Siehe z. B. UN-Dok. A/RES/48/134; A/RES/66/169; A/RES/70/163; Fakultativprotokoll zum

Während Anfang der 1990er Jahre nur etwa 20 nationale Institutionen existierten, waren im Januar 2021 weltweit 127 NMRI akkreditiert.³⁴

Die Akkreditierung von NMRI erfolgt in einem vom transnationalen Netzwerk GANHRI (*“Global Alliance of NHRIs”*, vormals ICC) organisierten Begutachtungsverfahren, in dem alle nationalen Institutionen, die sich um Akkreditierung bewerben, regelmäßig durch Vertreter:innen anderer NMRI auf die Einhaltung der Pariser Grundsätze überprüft werden und einen entsprechenden Status erhalten.³⁵ Die erfolgreiche Akkreditierung durch GANHRI bringt den NMRI und ihren jeweiligen Regierungen nicht nur internationale Legitimität und Anerkennung, sondern gewährt den NMRI-Vertreter:innen auch Zugangs- und Rederechte in UN-Ausschüssen.³⁶

Die Pariser Grundsätze schreiben vor, dass Nationale Menschenrechtsinstitutionen mit einem per Verfassung oder Gesetz festgelegten, möglichst breiten Mandat zur Förderung und zum Schutz von Menschenrechten ausgestattet sein sollen. Sie sollen

außerdem unabhängig und mit hinreichenden Ressourcen zur Erfüllung ihrer Aufgaben versehen sein, in ihrer Zusammensetzung die Gesellschaft repräsentieren und mit anderen, für die Förderung und den Schutz von Menschenrechten zuständigen Organisationen innerhalb und außerhalb des UN-Systems zusammenarbeiten können. Ihre Aufgaben sollen sowohl Berichts-, Beratungs-, als auch Kontroll- und Schutzfunktionen umfassen.³⁷

Während die Pariser Grundsätze prinzipiell eine Befassung mit von Wirtschaftsunternehmen verursachten Menschenrechtsverletzungen und die Gewährleistung wirksamer Abhilfe nicht ausschließen, so ist dennoch offensichtlich, dass sie andere Aufgaben und Akteure priorisieren. Insbesondere schweigen die Pariser Grundsätze zu der Frage, ob NMRI für die Regulierung privater Akteure zuständig sein sollten.³⁸ Weder sehen sie für NMRI eine beratende Rolle hinsichtlich nichtstaatlicher Akteure vor, noch empfehlen sie ein explizites Mandat für die Gewährleistung von Abhilfe in Fällen unternehmensbezogener Menschenrechtsverstöße.³⁹ Stattdessen definieren sie den Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich von NMRI in einer Weise, die den Fokus auf die Überprüfung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die Ratifikation und Einhaltung internationaler Menschenrechtsverträge und die Beratung und Kontrolle staatlicher Akteure lenkt, welche mehrfach explizit erwähnt werden, insbesondere die Regierung, das Parlament, Gerichte und Behörden. Nichtstaatliche Akteure finden nur am Rande Erwähnung, beispielsweise wenn NMRI die Zusammenarbeit mit Organisationen zum Menschenrechtsschutz empfohlen wird. Diese Priorisierung ist wenig verwunderlich, da die Pariser Grundsätze zu einer Zeit entworfen wurden, als

Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 18. Dezember 2002, UN-Dok. A/RES/57/199, Annex IV, Nr. 17 bis 20; Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006, UNTS Bd. 2515, S. 3; BGBl. 2008 II, S. 1419, Nr. 33.

34 *Linos/Pegram* (Fn. 32), S. 1110; siehe GANHRI, Chart of the Status of National Institutions – Accreditation Status as of 20 January 2021, abrufbar unter: <https://ganhri.org/wp-content/uploads/2021/01/Status-Accreditation-Chart-as-of-20-01-2021.pdf> (zuletzt besucht am 2. August 2021).

35 Mit A-Status werden NMRI akkreditiert, die vollumfänglich die Pariser Grundsätze erfüllen; Institutionen mit B-Status erfüllen die Pariser Grundsätze nur teilweise. Die Kategorie des C-Status (nicht konform und nicht Mitglied) wird seit 2007 nicht mehr vergeben. Im Januar 2021 war die Verteilung wie folgt: A-Status: 84, B-Status: 33, C-Status: 10 (insgesamt erfasste Institutionen: 127), siehe GANHRI (Fn. 34), S. 1.

36 *Chris Sidoti*, National Human Rights Institutions and the International Human Rights System, in: *Goodman/Pegram* (Fn. 3), S. 93–123 (96).

37 UN-Dok. A/RES/48/134.

38 *Linda C. Reif*, The UN Guiding Principles on Business and Human Rights and Networked Governance: Improving the Role of Human Rights Ombudsman Institutions as National Remedies, in: *HRLR* 17 (2017), S. 603–632 (617); siehe auch *Brodie* (Fn. 5), S. 250.

39 *Cantú Rivera* (Fn. 2), S. 497 f.

der Schwerpunkt der NMRI-Tätigkeit wie auch des internationalen Menschenrechtssystems insgesamt auf den Schutz vor Menschenrechtsverstößen durch staatliche Akteure ausgerichtet waren.⁴⁰

Schwerer wiegt der Umstand, dass die Pariser Grundsätze die Ausstattung von NMRI mit Befugnissen zur Förderung von Menschenrechten gegenüber Kompetenzen zum Menschenrechtsschutz durch wirksame Abhilfe, insbesondere durch Beschwerdeverfahren, priorisieren. Das heißt, während sie Kompetenzen wie die Beratung von Regierung und Parlament oder die Veröffentlichung von Berichten und Empfehlungen als essenziell voraussetzen,⁴¹ wird die Ausstattung mit Kompetenzen zur Bearbeitung von Beschwerden und zur Verfügung rechtsverbindlicher Entscheidungen nur fakultativ empfohlen. So schlagen die Pariser Grundsätze in der Terminologie der Freiwilligkeit in einer gesonderten Sektion vor („Ergänzende Grundsätze betreffend die Stellung von Kommissionen mit quasi-gerichtlicher Zuständigkeit“), dass nationale Institutionen „ermächtigt werden [können], bestimmte Einzelfälle betreffende Beschwerden entgegenzunehmen und zu prüfen.“⁴² Die empfohlenen Beschwerde-mechanismen und -kompetenzen sind wiederum größtenteils unverbindlich und auf Beratung und Empfehlungen ausgerichtet.

Dieses Ungleichgewicht in der Priorisierung der Befugnisse ist unter Wissenschaftler:innen und Expert:innen aus der Praxis höchst umstritten.⁴³ So hat der Forscher und Aktivist Richard Carver die Pariser Grundsätze dafür kritisiert, „in einer paradoxen

Weise inadäquat“ zu sein: Sie „definieren ein Maximalprogramm, das von kaum einer nationalen Institution auf der Welt erfüllt wird, aber sehen es nicht als gegeben an, dass sich nationale Institutionen mit Einzelbeschwerden auseinandersetzen, was die meisten Beobachter und Fachleute wahrscheinlich als ein essenzielles Kriterium ansehen würden.“⁴⁴ Wie Linos und Pegram in ihrer Arbeit rekonstruiert haben, geht dieses Paradox auf die Unwissenheit und Fehleinschätzung der Urheber:innen der Pariser Grundsätze zurück. Diese zweifelten an der Effektivität außergerichtlicher Beschwerdeverfahren und hatten keine Kenntnis von der Existenz einer Reihe von Ombudsstellen für Bürger- und Menschenrechte in Lateinamerika mit weitreichenden Beschwerdekompetenzen.⁴⁵

Die Verabschiedung und Verankerung der Pariser Grundsätze im UN-Menschenrechtsregime seit den 1990er Jahren führte einerseits zu einer beeindruckenden Normkaskade der Neugründung nationaler Institutionen in über 100 Ländern.⁴⁶ Andererseits bewirkte die in ihnen angelegte Priorisierung von Funktionen der Menschenrechtsförderung, dass in der Folge neu geschaffene NMRI häufiger mit Förderkompetenzen und seltener mit Schutzkompetenzen ausgestattet wurden als Institutionen, die vor ihrer Verabschiedung entstanden sind.⁴⁷ Ihre erfolgreiche weltweite Diffundierung hat deshalb zu einer Situation geführt, in der bei vielen NMRI die Kompetenz, Beschwerdeverfahren einzuleiten und wirksame Abhilfe auch in Fällen unternehmensbezogener Menschenrechtsverletzungen zu leisten, nicht vorhanden oder erheblich eingeschränkt ist.

40 *Surya Deva*, Corporate Human Rights Abuses: What Role For the National Human Rights Institutions?, in: Hitoshi Nasu/Ben Saul (Hrsg.), Human Rights in the Asia-Pacific Region: Towards Institution Building, 2011, S. 234–248 (236).

41 UN-Dok. A/RES/48/134, Nr. 3: „Nationale Institutionen haben [...] folgende Aufgaben“.

42 „Ergänzende Grundsätze betreffend die Stellung von Kommissionen mit quasi-gerichtlicher Zuständigkeit“, UN-Dok. A/RES/48/134.

43 *Katerina Linos/Tom Pegram*, What Works in Human Rights Institutions?, in: AJIL 111 (2017), S. 628–688 (636).

44 *Richard Carver*, Performance and Legitimacy: National Human Rights Institutions, 2000, S. 2, Übersetzung des Autors.

45 *Katerina Linos/Tom Pegram*, The Language of Compromise in International Agreements, in: International Organization 70 (2016), S. 587–621 (599).

46 *Ibidem*.

47 *Linus/Pegram* (Fn. 43), S. 650.

V. Plädoyer für eine Reform der Pariser Grundsätze

Um das Missverhältnis zwischen dem durch die UN-Leitprinzipien beförderten Regulierungsdruck wirtschaftlicher Akteure und dem Mangel an NMRI-Befugnissen in der Praxis aufzulösen, haben Expert:innen zwei Lösungsstrategien vorgeschlagen. Beide sind jedoch mit Risiken und Einschränkungen behaftet und haben bisher nur begrenzt Wirkung entfalten können.

Zum einen wird NMRI nahegelegt, die Grenzen ihrer Mandate und Kompetenzen kreativ und expansiv zu interpretieren, um eine möglichst große Bandbreite an Aktivitäten zur Förderung und zum Schutz von Menschenrechten in wirtschaftlichen Prozessen umsetzen zu können.⁴⁸ NMRI haben diesen Weg auf verschiedene Weise eingeschlagen, z. B. indem sie Aktivitäten im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte verfolgen, ohne sie als solche zu benennen, indem sie auf die Durchsetzung der staatlichen Schutzpflicht hinwirken oder indem sie ungeachtet eines fehlenden ausdrücklichen Mandats Wirtschaftsakteure direkt zur Verantwortung ziehen.⁴⁹

Nationale Institutionen, die solche Ansätze der ‚kreativen Selbstermächtigung‘ verfolgen, setzen sich allerdings einer Reihe von Risiken mit potenziell schwerwiegenden Konsequenzen aus. Die rechtlichen Grenzen insbesondere der Beschwerdekompetenzen vieler NMRI sind in den Mandaten typischerweise besonders eng definiert. Mit der eigenmächtigen Ausdehnung dieser Kom-

petenzen auf die Regulierung privater Akteure machen sich nationale Institutionen angreifbar für Gegenklagen durch Unternehmen und für politische Interventionen durch die Regierung, die ihre Handlungsfähigkeit und Unabhängigkeit erheblich beschneiden können. Zudem nährt diese Strategie auf Seiten der durch Menschenrechtsverletzungen Geschädigten und ihrer Interessenvertreter:innen eine Erwartungshaltung hinsichtlich der Kapazitäten und Befugnisse von NMRI, die womöglich in der Realität nicht erfüllt werden kann.⁵⁰ In jedem Fall setzt diese Strategie keinen Anreiz für nationale Regierungen, die Mandate und Befugnisse ihrer jeweiligen NMRI per Gesetz auszuweiten, um die Erwartungen der UNLP zu erfüllen.

Um dies zu ändern, haben Expert:innen als zweite Lösungsstrategie empfohlen, die allgemeinen Richtlinien des NMRI-Akkreditierungsprozesses durch GANHRI so anzupassen, dass Mandatsbeschränkungen bezüglich unternehmensbezogener Menschenrechtsverletzungen als Verstoß gegen die Pariser Grundsätze zu werten sind.⁵¹ Durch den mit einer drohenden Herabstufung der NMRI einhergehenden Reputationsverlust ließen sich – so die Hoffnung – nationale Regierungen langfristig dazu bewegen, den Zuständigkeitsbereich und die Kompetenzen ihrer NMRI auf staatliche wie nichtstaatliche Unternehmen auszuweiten.⁵² In der Tat hat der für die Akkreditierung zuständige GANHRI-Unterausschuss (*“Sub-Committee on Accreditation”*, SCA) 2013 seine Richtlinien in dieser Hinsicht überarbeitet und als neues, notwendiges Kriterium für die Erfüllung der Pariser Grundsätze festgelegt, dass das Mandat einer NMRI die Handlungen und Unterlassungen von Akteuren des öffent-

48 Reif (Fn. 38), S. 622; Brodie (Fn. 5), S. 270.

49 Reif (Fn. 38), S. 630f.; Cantú Rivera (Fn. 2), S. 499. Ghanas Commission on Human Rights and Administrative Justice (CHRAJ) hat bislang einen besonders expansiven Ansatz in Bezug auf ihr Mandat und ihre Befugnisse verfolgt, indem sie Ermittlungen nicht nur im Beschwerdefall, sondern auch auf eigene Initiative eingeleitet hat, und indem sie sowohl öffentliche als auch private Gefängnisse und Verwahranstalten kontrolliert, obwohl eine explizite Befugnis für die Kontrolle privater Akteure in diesem Bereich fehlt; siehe dazu Reif (Fn. 38), S. 629 und ICC, Report and Recommendations of the Sub-Committee on Accreditation, Geneva, March 2019, S. 25.

50 Siehe Kate Macdonald, *The Reality of Rights: Barriers to Accessing Remedies When Business Operates Beyond Borders*, 2009, S. 28, abrufbar unter: corporatejusticecoalition.org/wp-content/uploads/2014/07/LSE_reality-of-rights.pdf (zuletzt besucht am 2. August 2021).

51 Brodie (Fn. 5), S. 252.

52 Siehe hierzu auch Reif (Fn. 38), S. 627f., 632.

lichen und privaten Sektors abdecken soll.⁵³ Zusätzlich empfehlen die überarbeiteten Kriterien, dass mit Beschwerdekompetenzen ausgestattete NMRI in der Lage sein sollten, Beschwerden sowohl gegen öffentliche als auch gegen private Akteure innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs bearbeiten zu können, obgleich dieses Kriterium fakultativ ist.⁵⁴

In der Akkreditierungspraxis wurden diese neuen Anforderungen bislang vom SCA allerdings nicht konsequent angewandt und haben daher keine signifikanten Effekte gezeitigt. Das heißt, obwohl das SCA in Begutachtungsverfahren gelegentlich das Fehlen eines expliziten und umfassenden Mandats für den privaten Sektor bemängelte, wurden die betroffenen NMRI dennoch als A-Status-Institutionen reakkreditiert, wie im Falle der NMRI Georgiens (Oktober 2018), Armeniens, Haitis und Frankreichs (alle März 2019).⁵⁵ Bezüglich verbindlicher Anforderungen an die Beschwerdekompetenzen für unternehmensbezogene Menschenrechtsverletzungen sind dem SCA jedoch die Hände gebunden, solange die Pariser Grundsätze die Ausstattung mit Beschwerdekompetenzen nur auf freiwilliger Basis empfehlen.

Es liegt daher nahe, eine Reform der Pariser Grundsätze selbst ins Auge zu fassen, um die gegenwärtige Fehlstellung in der Governance-Architektur zu beheben und langfris-

tig die strukturellen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass eine möglichst große Zahl von NMRI die in den UN-Leitprinzipien angedachte Rolle als außergerichtliche Beschwerdemechanismen für unternehmensbezogene Menschenrechtsverletzungen erfüllen kann. Drei Änderungen sind dafür essenziell:

Erstens sollten die Pariser Grundsätze ein Mindestmaß an Menschenrechtsnormen definieren, die vom rechtlichen Mandat jeder NMRI abgedeckt werden müssen. Dieses Mindestmaß sollte wenigstens die Menschenrechtsnormen umfassen, die in der UN-Menschenrechtscharta⁵⁶, im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte⁵⁷ sowie im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte⁵⁸ enthalten sind. Dies würde NMRI mit zusätzlicher internationaler Legitimität ausstatten, um nicht nur bei Verstößen gegen bürgerliche und politische Rechte aktiv werden zu können, sondern auch in Bezug auf die Förderung und den Schutz wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte, die in wirtschaftlichen Prozessen oftmals besonders gefährdet sind.

Zweitens sollten die Pariser Grundsätze unmissverständlich klarstellen, dass sich das Mandat und die Befugnisse jeder NMRI auf die Handlungen und Unterlassungen von Akteuren im öffentlichen wie im privaten Sektor erstrecken sollten. Auf diese Weise würde sichergestellt, dass die gegenwärtige Empfehlung in den Richtlinien des SCA im GANHRI-Akkreditierungsverfahren konsequent als notwendiges Kriterium zur Erfüllung der Pariser Grundsätze Anwendung findet.

Drittens sollten die Pariser Grundsätze neben den als obligatorisch vorausgesetzten

53 General Observation 1.2 Human Rights Mandate, in: ICC, Report and Recommendations of the Sub-Committee on Accreditation, Annex III-V, General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, Mai 2013, Annex V, S. 53. Alle Berichte des SCA sind abrufbar unter: <https://ganhri.org/accreditation/sca-reports/> (zuletzt besucht am 2. August 2021).

54 General Observation 2.10 The quasi-judicial competency of National Human Rights Institutions (complaints-handling), in: ICC (Fn. 53), Annex V, S. 96.

55 Die bulgarische NMRI ist einer der wenigen dokumentierten Fälle, in denen eine Regierung die Empfehlungen des SCA befolgt und das Mandat der NMRI auf den privaten Sektor ausgedehnt hat, ohne dass dieser Institution eine Herabstufung gedroht hätte. Siehe ICC, Report and Recommendations of the Sub-Committee on Accreditation, Geneva, März 2019, S. 16.

56 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948, A/810, S. 71; dt. z.B. abgedruckt in: Sartorius II, Nr. 19.

57 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. 1973 II, S. 1534.

58 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 993, S. 3; BGBl. 1973 II, S. 1570.

Funktionen und Kompetenzen zur Menschenrechtsförderung in der gleichen Weise einfordern, dass jede NMRI mit dem Mandat und der Befugnis auszustatten ist, Beschwerden und Eingaben jeder Person oder Organisation entgegennehmen und untersuchen zu können, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen, d.h. die sich auf eine Menschenrechtsnorm aus dem oben genannten Spektrum beziehen und die sich gegen jede Art von Akteur aus dem öffentlichen oder privaten Sektor richten.

Die Pariser Grundsätze in der skizzierten Weise zu reformieren hätte den Vorteil, dass – zumindest im Falle der konsequenten Anwendung im GANHRI-Akkreditierungsverfahren – der Druck auf nationale Regierungen steigen würde, gegenwärtige Beschränkungen der Mandate und Kompetenzen ihrer NMRI abzubauen und diesen neue Handlungsspielräume bei der Regulierung privater Akteure zu eröffnen. Zum anderen ließen sich durch eine strukturelle Reform die von den Pariser Grundsätzen empfohlenen Funktionen und Kompetenzen mit den Rollenerwartungen der UN-Leitprinzipien an NMRI, als außergerichtliche Beschwerdemechanismen wirksame Abhilfe bei unternehmensbezogenen Menschenrechtsverletzungen zu leisten, in Einklang bringen. Dies würde auch die Wirksamkeit der Leitprinzipien selbst erhöhen, indem NMRI als Beschwerdemechanismen zur Erhärtung der „Soft Law“-Standards beitragen. Und schließlich würde eine Reform der Pariser Grundsätze die strukturellen Ausgangsbedingungen für NMRI verbessern, um effektiv als Nationale Kontaktstellen der OECD-Mitgliedstaaten und langfristig als Nationale Implementationsmechanismen eines möglichen internationalen Abkommens über Wirtschaft und Menschenrechte zu fungieren, wie es der Entwurf eines Zusatzprotokolls von 2018 vorsieht.⁵⁹

Der Vorschlag, die Pariser Grundsätze neu zu verhandeln, ist – trotz der vielfachen Kritik an ihren Defiziten – unter Wissenschaft-

ler:innen und Expert:innen aus der Praxis durchaus umstritten.⁶⁰ Verglichen mit den komplexen Aushandlungsprozessen der UN-Leitprinzipien oder eines künftigen internationalen Abkommens über Wirtschaft und Menschenrechte ist das Risiko des Scheiterns oder der Vereinnahmung durch politische Gegner:innen jedoch überschaubar; insbesondere, sofern der Referenzrahmen etwaiger Verhandlungen festschreiben würde, dass jede Änderung der Pariser Grundsätze nicht hinter die bestehenden Standards zurückfallen darf. Alternativ wäre denkbar, die Pariser Grundsätze in ihrer jetzigen Form zu belassen und durch eine Zusatzerklärung über empfohlene NMRI-Kompetenzen zur Regulierung unternehmensbezogener Menschenrechtsverletzungen zu ergänzen, um das Risiko regressiver Standards zu minimieren. In jedem Fall können sich die Befürworter:innen einer solchen Reform auf eine Reihe von Resolutionen und Empfehlungen verschiedener UN-Organe berufen, die eine Erweiterung der Mandate und Befugnisse von NMRI angemahnt haben. Der UN-Ausschuss für Kinderrechte forderte bereits im Jahr 2002, alle NMRI mit Beschwerdekompentenzen auszustatten und sie zu ermächtigen, Kinderrechte im öffentlichen wie im privaten Sektor zu fördern und zu schützen.⁶¹ Die UN-Generalversammlung hat ebenfalls Regierungen wiederholt nahegelegt, NMRI mit Kontroll- und Beschwerdefunktionen auszustatten, und die UN-Arbeitsgruppe zu Wirtschaft und Menschenrechten hat empfohlen, NMRI mit dem Mandat und den Ressourcen zu versehen, um Beschwerden über unternehmensbezogene Menschenrechtsverletzungen bearbeiten zu können.⁶²

60 Für die Gegenposition siehe z.B. *Linos/Pegram* (Fn. 43), S. 685, 687.

61 General Comment No. 2 (2002) The Role of Independent National Human Rights Institutions in the Promotion and Protection of the Rights of the Child, UN-Dok. CRC/GC/2002/2 vom 15. November 2002, Art. 9, 13; siehe auch General Comment No. 16 (2013) on State obligations regarding the impact of the business sector on children's rights, UN-Dok. CRC/C/GC/16 vom 17. April 2013, Art. 30, 75.

62 UN-Dok. A/RES/63/172, Nr. 11; A/RES/70/163, Nr. 20; UN Working Group on Business and Human Rights, Guidance on National Ac-

59 Für detaillierte Analysen des Zusatzprotokoll-Entwurfs siehe *Cantú Rivera* und *Jägers* (Fn. 2).

Das erneuerte Bekenntnis der US-amerikanischen Regierung zu den Vereinten Nationen und zum Pfad der Multilateralität sowie die Bestrebungen auf verschiedenen Ebenen der EU, ein europaweites Gesetz zum Menschenrechtsschutz in globalen Lieferketten auf den Weg zu bringen, deuten auf ein einmaliges Zeitfenster für progressive strukturelle Reformen des UN-Men-

schenrechtsregimes hin.⁶³ Sollen Nationale Menschenrechtsinstitutionen mehrheitlich in absehbarer Zukunft in die Lage versetzt werden, Menschenrechtsverstöße einer weitgehend deregulierten, globalisierten Marktwirtschaft wirksam zu adressieren, so ist eine Nachjustierung der Pariser Grundsätze dringend notwendig.

tion Plans on Business and Human Rights (Version 1.0, Dezember 2014), S. 30.

63 Zu den Plänen und Optionen der EU siehe: European Union Directorate-General for External Policies, Policy Department, Human Rights Due Diligence Legislation - Options for the EU, EP/EXPO/DROI/FWC/2019-01/LOT6/1/C/05 vom Juni 2020, abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu//RegData//etudes//BRIE//2020//603495//EXPO_BRI\(2020\)603495_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu//RegData//etudes//BRIE//2020//603495//EXPO_BRI(2020)603495_EN.pdf) (zuletzt besucht am 2. August 2021). Im Übrigen haben weder die USA, China oder Brasilien eine bei GANHRI akkreditierte NMRI, was Widerstand gegen eine Reform der Pariser Grundsätze von diesen Regierungen unwahrscheinlich macht.