

Hannah Grandits und Michael Waibel, Wien

Globale Lieferketten: Eine völkerrechtliche Betrachtung

Übersicht:

- I. Einleitung
- II. Transnational operierende Unternehmen im Völkerrecht
 - A. De facto Beeinträchtigungen der Menschenrechte durch transnational operierende Unternehmen
 - B. Rechtliche Verantwortlichkeit und die verhaltenssteuernde Wirkung menschenrechtlicher Normen
 - C. Transnational operierende Unternehmen als Völkerrechtssubjekte
 - D. Direkte Bindung transnationaler Unternehmen an menschenrechtliche Normen: Mögliche Anknüpfungspunkte und Übertragungsschwierigkeiten
- III. Chancen und Grenzen völkerrechtlich unverbindlicher Verhaltensstandards (Soft Law)
 - A. Bemühungen um eine unmittelbare völkerrechtliche Verpflichtung von transnational operierenden Unternehmen
 - B. Überblick über die UNGP und weitere Soft Law-Verhaltensstandards
 - C. Mangelnde inhaltliche Bestimmtheit und fehlende Überwachungsmechanismen als Kritikpunkte
 - D. Natur und Reichweite der unternehmerischen Verantwortung zur Achtung der Menschenrechte (Due Diligence)
- IV. Die Schutzpflicht des Heimatstaates und die extraterritoriale Regulierung transnational operierender Unternehmen
 - A. Staatliche Schutzpflichten als Grundlage für die Erlassung von Lieferkettengesetzen
 - B. Begründung und Grenzen einer extraterritorialen Schutzpflicht
- V. Internationales Wirtschaftsrecht und Lieferketten
 - A. Investitionsschutzrecht: Investitionsschutzverträge als Instrumente, um den Menschenrechtsschutz in Lieferketten zu verbessern?
 - B. Handelsrecht
 - 1. Handelsabkommen als Instrumente, um soziale und menschenrechtliche Standards in Lieferketten zu verbessern
 - 2. Lieferkettengesetze und ihr Verhältnis zu den WTO-Abkommen

I. Einleitung

Lieferketten prägen schon seit geraumer Zeit die globalisierte Wirtschaftsordnung. Transnational operierende Unternehmen teilen die Produktion ihrer Waren auf mehrere Ebenen von Zulieferern und Produzenten auf. Dadurch können Unternehmen Standortvorteile nutzen, und sich der nationalen Regulierung durch ihre Sitzstaaten und durch die Produktionsländer entziehen. Denn die vielen Ebenen der Lieferkette sind nur schwer zu identifizieren – dadurch tun sich Lücken auf, in denen nationale Gesetze zum Schutz der lokalen Bevölkerung und Arbeitnehmer:innen entweder nicht anwendbar oder nur schwer durchsetzbar sind. Aufgrund der grenzüberschreitenden Herausforderungen, die Lieferketten stellen, sollten diese Lücken durch das Völkerrecht geschlossen werden. Das Völkerrecht scheint dieser Entwicklung jedoch hinterherzuhinken, denn es lässt wichtige Fragen, die den Schutz der Menschenrechte und der Umwelt innerhalb der Lieferkette betreffen, unbeantwortet. So wird schon seit mehr als 50 Jahren kontrovers diskutiert, inwiefern transnational operierende Unternehmen internationale Menschenrechte zu beachten haben. Ungeklärt ist auch, ob Staaten eine völkerrechtliche Pflicht zur extraterritorialen Regulierung der in ihrem staatlichen Territorium ansässigen Unternehmen (insbesondere durch den Erlass von Lieferkettengesetzen) trifft. Diese ungeklärten Fragen haben Auswirkungen auf die Effektivität des Menschenrechtsschutzes, gerade unter veränderten Bedingungen der globalisierten Welt und dem wachsenden Einfluss transnational operierender Unternehmen.

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit globalen Lieferketten aus völkerrechtlicher Sicht. Es diskutiert einerseits Probleme, die in verschiedenen Bereichen des Völkerrechts durch das Phänomen der Lieferketten aufgeworfen werden. Andererseits geht es auch auf Entwicklungen in verschiedenen Bereichen ein, die zur Verbesserung des Menschenrechtsschutzes in der Lieferkette beitragen können.

Aus völkerrechtlicher Sicht gibt es drei Ansätze, um Menschenrechte in der Lieferkette zu schützen: **1.** Eine direkte Bindung transnational operierender Unternehmen an völkerrechtlich verankerte Menschenrechte. **2.** Die Regulierung von Unternehmen in den Staaten, in denen produziert wird (durch nationales Recht). **3.** Die Regulierung der Abnehmerunternehmen auf dem Hoheitsgebiet ihrer Sitzstaaten (ebenfalls durch nationales Recht, insbesondere durch Lieferkettengesetze).

Der zweite Ansatz – die Regulierung in den Produktionsländern – wäre grundsätzlich am einfachsten und effektivsten. Denn da die negativen Auswirkungen auf die Menschenrechte der lokalen Bevölkerung von (Tochter-)unternehmen und Zulieferern ausgehen, die auf dem Territorium dieser Staaten operieren, wären die lokalen staatlichen Behörden in der besten Position, um mit gezielten Maßnahmen menschenrechtswidriges Unternehmenshandeln zu verhindern und zu ahnden. Die Produktionsländer sind menschenrechtlich auch dazu verpflichtet, solche Maßnahmen zu ergreifen. Jedoch funktioniert die Durchsetzung der Maßnahmen häufig nicht, weil es den Produktionsländern an ausreichenden Ressourcen fehlt, um Unternehmen wirksam zu regulieren. Produktionsländer fürchten als Konsequenz verstärkter Regulierungsmaßnahmen außerdem eine Abwanderung der Unternehmen in andere Länder. Dieses Kapitel

wird diesen Ansatz beiseitelassen, und sich auf die unmittelbare völkerrechtliche Regulierung transnationaler Unternehmen (Ansatz 1) sowie auf die Regulierung durch die Sitzstaaten (Ansatz 3) konzentrieren.

Ansatz 1: Abschnitt II erläutert, warum es so schwierig ist, transnational operierende Unternehmen völkerrechtlich zu verpflichten. In dem Abschnitt geht es auch um die Herausforderung, den *Inhalt* menschenrechtlicher Normen auf private Unternehmen zu übertragen.

Abschnitt III geht zunächst auf gescheiterte Initiativen, Unternehmen unmittelbare völkerrechtliche Pflichten aufzuerlegen, ein. Als Reaktion auf die immer deutlicher werdenden Lücken im Menschenrechtsschutz wurden schließlich verschiedene rechtlich unverbindliche internationale Verhaltensstandards für Unternehmen ausgearbeitet. Die Vor- und Nachteile dieser *Soft Law*-Standards werden in Abschnitt III ebenfalls besprochen. In Abschnitt III werden außerdem Natur und Reichweite der unternehmerischen Menschenrechtsverantwortung erläutert.

Ansatz 3: Abschnitt IV wendet sich sodann den Heimatstaaten transnational operierender Unternehmen zu. Der Abschnitt stellt zunächst das Konzept staatlicher Schutzpflichten als Grundlage für die Erlassung von Lieferkettengesetzen vor. Abschnitt VI fragt außerdem nach der *Reichweite* dieser staatlichen Schutzpflichten. Hier geht es um die Frage, ob sich aus dem Völkerrecht eine Pflicht ergibt, extraterritoriale Regulierungsmaßnahmen zu setzen und welche Grenzen sich aus dem Völkerrecht für extraterritoriale Regulierungsmaßnahmen ableiten lassen.

Abschnitt V wechselt die Perspektive und betrachtet Lieferketten aus wirtschaftsrechtlicher Sicht. Auch hier geht es primär um die Heimatstaaten transnational operierender Unternehmen. Folgende Fragen stehen im Mittelpunkt: Können diese Staaten durch ihre Investitionsschutzverträge und Handelsabkommen den Schutz von Menschenrechten sowie die Beachtung von Umweltstandards in den Lieferketten verbessern? Sind Lieferkettengesetze und andere Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte mit dem WTO-Recht vereinbar?

II. Transnational operierende Unternehmen im Völkerrecht

A. De facto Beeinträchtigungen der Menschenrechte durch transnational operierende Unternehmen

Nicht nur Staaten, sondern auch transnational operierende Unternehmen (TNCs) und andere nichtstaatliche Akteure können Menschenrechte *de facto* beeinträchtigen. In diesem Zusammenhang wird vorsichtshalber von „Beeinträchtigungen“ der Menschenrechte durch Unternehmen (und von „menschenrechtlicher Verantwortlichkeit“) gesprochen. Vom Begriff der „Menschenrechtsverletzungen“ durch Unternehmen wird nur zurückhaltend Gebrauch gemacht. Denn der Begriff der Verletzung (im engeren Sinne) setzt eine entsprechende rechtliche Bindung voraus, und ob eine völkerrechtliche Bindung transnational operierender Unternehmen an die Menschenrechte besteht, ist umstritten (siehe Abschnitt I.D).¹⁾ Jedenfalls können transnational operierende Unternehmen der Menschenwürde sehr intensive Beeinträchtigungen zufügen.²⁾ Aus dem Blickwinkel der Betroffenen spielt es keine so große Rolle, ob eine Beeinträchtigung von einem Staat oder von einem privaten Unternehmen ausgeht.

Außerdem sind transnational operierende Unternehmen aufgrund ihrer wirtschaftlichen Stärke und ihrer erheblichen Verhandlungsmacht in einer Position, die es ihnen ermöglicht, sich der Verantwortlichkeit für das Wohlergehen ihrer Arbeitnehmer:innen und der lokalen Bevölkerung zu entziehen. Gleichzeitig bauen sie ihre wirtschaftliche Macht aus, indem sie die Produktion ihrer Waren auf verschiedene Länder aufteilen, um günstiger produzieren zu können. Deshalb besteht grundsätzlich Einigkeit, dass mit ihrer großen wirtschaftlichen Macht auch große Verantwortung einhergehen sollte³⁾: Verantwortung gegenüber Arbeitnehmer:innen, der Umwelt und allen Menschen, die von der unternehmerischen Tätigkeit direkt oder indirekt betroffen sind.

Transnational operierende Unternehmen organisieren ihre Tätigkeiten über globale Lieferketten – dadurch zersplintern sie die Produktion ihrer Endprodukte in mehrere Ebenen von Produzenten und Zulieferern, und stellen Staaten vor große Herausforderungen. Denn das Handeln transnational operierender Unternehmen ist schwierig zu regulieren. Je länger die Lieferkette, desto schwerer sind die Zulieferer der „unteren Ebenen“ außerdem zu identifizieren (bei elektronischen Komponenten kann die Lieferkette beispielsweise mehr als 50 Ebe-

¹⁾ *Manandhar*, Menschenrechtsverantwortung von Unternehmen – zu den Grenzen von Soft Law und der Notwendigkeit eines Vertrages, *Humanitäres Völkerrecht: Journal of International Law of Peace and Armed Conflict* 2019, 261 (265).

²⁾ Besonders schwerwiegende Vorwürfe richten sich beispielsweise gegen das Unternehmen Royal Dutch Shell. Dem Unternehmen (bzw Tochterunternehmen des Unternehmens) wird vorgeworfen, an der Ermordung von neun Aktivisten in Nigeria beteiligt gewesen zu sein, dort weitreichende Umweltverschmutzungen verursacht zu haben und die Gesundheit der Bevölkerung stark geschädigt zu haben.

³⁾ Siehe auch *Nolan*, *With power comes responsibility: human rights and corporate accountability*, *UNSWLJ* 2005, 581.

nen umfassen⁴⁾). Dies führt zu Regulierungslücken, da sich TNCs aufgrund der Komplexität ihrer Lieferketten den Regulierungsmaßnahmen ihres Heimatstaates entziehen können. Außerdem unterliegen sie auch an ihrem Handlungsort (also in den Staaten, in denen produziert wird) oftmals keiner effektiven Regulierung, da viele Staaten nicht über ausreichende Ressourcen für wirksame Regulierungsmaßnahmen verfügen, und auch die Durchsetzungsmöglichkeiten fehlen.⁵⁾

Diese Lücken würden sich am effektivsten über eine *direkte internationale Verantwortlichkeit* der transnational operierenden Unternehmen schließen lassen. Lange wurde deshalb debattiert, unter welchen Umständen Unternehmen und andere nichtstaatliche Akteure als „Völkerrechtssubjekte“ charakterisiert werden könnten, und ob sich aus einer solchen Charakterisierung als „Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten“ auch eine direkte Bindung an internationale Menschenrechtsnormen (aus Vertrag oder Völkergewohnheitsrecht) ergeben würde.⁶⁾ Während es schwierig ist, eine direkte Bindung transnational operierender Unternehmen an völkerrechtlich verankerte Menschenrechte zu begründen (siehe Abschnitt II.D), sollte sich ihre *Verantwortung* zum Schutz der Menschenrechte daraus ergeben, dass sie die Menschenrechte *de facto* in vielfältiger Weise beeinträchtigen können.⁷⁾

B. Rechtliche Verantwortlichkeit und die verhaltenssteuernde Wirkung menschenrechtlicher Normen

Nur Akteure, die unmittelbar an eine (menschenrechtliche) Norm gebunden sind, können für deren Nichtbeachtung auch *rechtlich* zur Verantwortung gezogen werden. Die Möglichkeit, jemanden rechtlich verantwortlich machen zu können, ist bedeutsam, weil damit auch das Ausmaß der verhaltenssteuernden Wirkung der jeweiligen Norm zusammenhängt. Gibt es keine Möglichkeit, rechtlich zur Verantwortung gezogen zu werden (weil keine Bindung besteht oder weil entsprechende Mechanismen fehlen), wird in der Regel auch die verhaltenssteuernde Wirkung der Norm darunter leiden.⁸⁾

Dies ist jedoch nicht zwingend der Fall. Denn an ein rechtlich unzulässiges oder unerwünschtes Verhalten können unterschiedliche negative Konsequenzen anknüpfen. Die Möglichkeit, rechtlich zur Verantwortung gezogen zu wer-

⁴⁾ Sarfaty, Shining Light on Global Supply Chains, Harvard International Law Journal 2015, 431.

⁵⁾ Oder aber bei Verstößen gegen Arbeitnehmerrechte oder Umweltvorschriften „ein Auge zudrücken“, um ein Abwandern der Unternehmen in andere Staaten zu verhindern. Villiers, Global Supply Chains and Sustainability: The Role of Disclosure and Due Diligence Regulation, in Sjåfjell/Bruner (Hrsg.), The Cambridge Handbook of Corporate Law, Corporate Governance and Sustainability (2019) 551. Siehe auch Ratner, Corporations and Human Rights: A Theory of Legal Responsibility, The Yale Law Journal 2001, 443 (461 ff).

⁶⁾ Kulick, Kommentierung zu § 2 I, II, IV 1 LkSG (2022) 3 ff.

⁷⁾ Fremuth, Vom Ende des „Business as Usual“. Aktuelle Entwicklungen und Muster der Regulierung von unternehmerischen Sorgfaltspflichten 3.

⁸⁾ Nollkaemper, Responsibility, in d'Aspremont/Singh (Hrsg.), Concepts of International Law (2019) 760 (768).

den, ist nur *eine* mögliche Konsequenz. Im Fall von transnational operierenden Unternehmen wird diese Möglichkeit bislang weitgehend auf nationaler Ebene realisiert, denn es gibt kein internationales Gericht, welches zur Durchsetzung rechtlicher Ansprüche gegen Unternehmen angerufen werden könnte. Negative Konsequenzen können aber auch aus dem Verlust von Rechten (siehe dazu Abschnitt V.A. über Investitionsschutzrecht) oder dem Verlust von Ansehen (und daran anknüpfende wirtschaftliche Nachteile) bestehen. Ein Unternehmen kann auf vielfältige Weise für sein früheres Verhalten gegenüber Aktionären, Arbeitnehmer:innen, Kunden und den Gemeinschaften, in denen das Unternehmen tätig ist, zur Rechenschaft gezogen werden. Dafür braucht es nicht zwingend ein Forum, in dem rechtliche Ansprüche geltend gemacht werden können.⁹⁾ Was es jedoch braucht, ist Transparenz über etwaige Verstöße durch das Unternehmen. In jüngerer Zeit haben sich deshalb Mechanismen entwickelt, die die Nichtbeachtung internationaler (wenn auch rechtlich unverbindlicher) Verhaltensstandards öffentlich machen (siehe Abschnitt III.C.).¹⁰⁾ Eine direkte Bindung transnational operierender Unternehmen an menschenrechtliche Normen und damit einhergehende rechtliche Verantwortung sowie ein internationaler Mechanismus zur Geltendmachung dieser Verantwortung hätte jedoch das größte Potential, zur Realisierung eines wirksamen und umfassenden Menschenrechtsschutzes beizutragen.

C. Transnational operierende Unternehmen als Völkerrechtssubjekte

Die Möglichkeit, *rechtlich* zur Verantwortung gezogen zu werden, folgt aus der Fähigkeit, Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten zu sein. Obwohl transnational operierende Unternehmen schon seit langem eine wichtige Rolle in der globalisierten Gesellschaft spielen, besteht Uneinigkeit darüber, ob sie die Bezeichnung „Völkerrechtssubjekt“ verdienen. Der Begriff der „Rechtspersönlichkeit“/der „Völkerrechtssubjekte“ wird nicht immer ganz einheitlich gebraucht¹¹⁾ und hat unterschiedliche Funktionen.

⁹⁾ “[R]esponsibility can also be understood as referring to a sense of answerability for past events. This notion of responsibility as answerability is related to what the political science literature calls accountability. This conception is fruitful for understanding both the public law dimension of international responsibility and the responses to the conduct of powerful actors that now fall below the radar screen of international responsibility, such as informal international institutions, corporations and, to some extent, armed opposition groups. For instance, the debates on multinational corporations in large part also bear upon the problem of accountability as answerability.” *Nollkaemper in d’Aspremont/Singh* (Hrsg.), *Concepts* 760 (771 f).

¹⁰⁾ *Low*, *Corporate Power and Accountability in International Economic Law*, *Journal of International Economic Law* 2023, 66 (74).

¹¹⁾ Siehe etwa die Unterscheidungen bei *Kurki*, *A Theory of Legal Personhood* (2019) 129 f: “A final famous example is Hans Kelsen, who defines the (legal) person as a bundle of rights and duties, whereas ‘man’ is according to Kelsen a physical entity to which the bundle is imputed. This reflects his strict bifurcation between the world of fact and the world of norms. For Kelsen, man is the point of imputation for a set of legal rights

Zunächst hat er eine beschreibende Funktion: Er beschreibt, ob ein Akteur (unmittelbar) völkerrechtliche Rechte und Pflichten haben kann. Aus der Gewährung internationaler Rechte und Pflichten an Unternehmen resultiert demnach (automatisch) ihre internationale Rechtspersönlichkeit. So betrachtet, stellt sich die Diskussion über die internationale Rechtspersönlichkeit als ziemlich überflüssig dar. Denn die Fähigkeit, Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten sein zu können, aus der Rechtspersönlichkeit abzuleiten, und diese Rechtspersönlichkeit wiederum als „Fähigkeit, Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten sein zu können“ zu beschreiben, wäre ein Zirkelschluss.¹²⁾ Zudem scheint Einigkeit darüber zu bestehen, dass TNCs zumindest gewisse Pflichten auf völkerrechtlicher Ebene auferlegt werden können. Ob dies jedoch ihre Aufnahme in den Kreis der Völkerrechtssubjekte rechtfertigt, scheint noch immer nicht restlos geklärt zu sein. Denn es wird auch vertreten, dass (volle) Rechtspersönlichkeit nur jene Akteure haben können, die auch gewisse *Kriterien* erfüllen. Wolfgang Friedman argumentierte beispielsweise im Jahr 1969: „It is of course inevitable that entities that lack territory, population, and other attributes of State organization can only have limited subjectivity.“¹³⁾ Da transnationale Unternehmen diese Kriterien nicht erfüllen, ist ihre Rechtspersönlichkeit notwendigerweise beschränkt. Sie haben nicht dieselben Befugnisse wie Staaten. Dies drückt sich unter anderem darin aus, dass sie grundsätzlich nicht an völkerrechtlichen Rechtssetzungsprozessen beteiligt sind.¹⁴⁾ Der Begriff der „Rechtspersönlichkeit“ hat im Völkerrecht also nicht bloß eine beschreibende Funktion, sondern auch eine „Abgrenzungsfunktion“. Er grenzt die „primären“, „vollen“ Völkerrechtssubjekte, die Staaten (die lange Zeit die einzigen Träger von Rechten und Pflichten im Völkerrecht waren) von allen anderen Akteuren ab. Selbst wenn die grenzüberschreitenden Aktivitäten dieser anderen Akteure zunehmend an Bedeutung gewinnen, werden sie mit den Staaten nicht auf eine Stufe gestellt.

Traditionell wurden die verschiedenen Akteure in „Subjekte“ und „Objekte“ des internationalen Rechts unterteilt. Es wurde angenommen, dass nur Staaten „Subjekte“ des Völkerrechts sein können. Natürliche und juristische Personen

and duties, whereas a person simply is that set of rights and duties. [...] Rather than establishing that any entity could be a legal person, as Naffine claims, the views presented here do something different: they situate the legal person purely in the normative world, as a bundle of legal rights and duties. [...] When we refer to a legal person, we may thus refer to (at least) two different things: (1) to an entity that holds entitlements and burdens that constitute their holder's legal personhood, or (2) to the legal entitlements and burdens themselves.”

¹²⁾ *Kulick*, 3.

¹³⁾ *Friedman*, *General Course in Public International Law*, RECUEIL DE COURS 1969, 39 (122). Siehe *Lustig*, *Veiled Power: International Law and the Private Corporation 1886–1981* (2020) 180.

¹⁴⁾ TNCs können jedoch sogenannte quasi-völkerrechtliche Verträge mit Staaten abschließen. Dadurch erlangen TNCs zumindest beschränkte Völkerrechtssubjektivität, die als partikulär (weil sie nur gegenüber dem staatlichen Vertragspartner besteht) und partiell (weil die Völkerrechtssubjektivität nur für die Zwecke der Erfüllung des Vertrages besteht) beschrieben wird. *Leidenmühler*, *Nichtstaatliche Akteure in Reinisch* (Hrsg), *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts* 286 (297).

(nach nationalem Recht) wurden lange Zeit als bloße „Objekte“ (allenfalls als „Begünstigte“) angesehen, die zur Durchsetzung ihrer Rechte auf ihren Heimatstaat angewiesen waren.¹⁵⁾ Diese Zweiteilung in „Subjekte“ und „Objekte“ hat auch die Diskussion über die Rolle transnationaler Unternehmen im Völkerrecht lange geprägt, obwohl sie vielfach auch als unzweckmäßig kritisiert wurde. Rosalyn Higgins (eine ehemalige Richterin am Internationalen Gerichtshof) beispielsweise bezeichnete die Unterscheidung zwischen Objekten und Subjekten als ein „selbstgebautes intellektuelles Gefängnis“.¹⁶⁾

Diese mittlerweile überholte Charakterisierung mancher Akteure als bloße „Objekte“ des Völkerrechts schrieb diesen Akteuren eine sehr viel passivere Rolle zu als ihnen in der internationalen Gemeinschaft tatsächlich zukam. Die Tatsache, dass verschiedene Akteure *unterschiedliche* Rechte, Befugnisse und Pflichten innerhalb einer Rechtsordnung haben (insb, dass nicht alle gleichermaßen an der Rechtserzeugung beteiligt sind), rechtfertigt nicht, einige von ihnen deshalb als bloße Objekte zu bezeichnen. Der heutige Zugang ist deshalb flexibler: Akteure können für bestimmte Zwecke als Subjekte zu sehen sein, und für andere eben nicht.¹⁷⁾ Im *Reparations for Injuries*-Gutachten stellte auch der IGH fest, dass die Subjekte einer Rechtsordnung unterschiedlicher Natur sein können, und sich auch das Ausmaß ihrer Rechte unterscheiden kann; ihre Natur hängt von den Bedürfnissen der Gemeinschaft ab (“the subjects of law in any legal system are not necessarily identical in their nature or in the extent of their rights, and their nature depends on the needs of the community”¹⁸⁾).

Die Diskussion über die internationale Rechtspersönlichkeit transnational operierender Unternehmen sollte sich daher an den *Bedürfnissen* der internationalen Gemeinschaft orientieren. Die Gründung transnational operierender Unternehmen dient den Bedürfnissen der globalisierten Gesellschaft – insbesondere dem Bedürfnis, unternehmerisches Handeln über Landesgrenzen hinweg zu ermöglichen. An dieses gesellschaftliche Bedürfnis sollte grundsätzlich auch der Umfang ihrer menschenrechtlichen Verantwortlichkeit anknüpfen. Je größer die

¹⁵⁾ Zerk, *Multinationals and Corporate Social Responsibility* (2009) 73.

¹⁶⁾ ‘[T]he whole notion of “subjects” and “objects” has no credible reality, and, in my view, no functional purpose. We have erected an intellectual prison of our own choosing and then declared it to be an unalterable constraint.’ Higgins, *Problems and Process: International Law And How We Use It* (1994) 49. Rosalyn Higgins beschreibt das internationale Recht als einen „Entscheidungsprozess“. Es gibt eine Vielzahl von Teilnehmern, die an diesem Entscheidungsprozess teilnehmen, und versuchen, ihre Interessen über Staatsgrenzen hinweg durchzusetzen. Dieses Verständnis sieht keine strenge Zweiteilung in „Objekte“ und „Subjekte“ des Völkerrechts vor. Es gibt nur „Teilnehmer“ an völkerrechtlichen Entscheidungsprozessen. Diese können ua. Staaten, transnationale Unternehmen, Individuen oder internationale Organisationen sein. Insbesondere durch den Menschenrechtsschutz und das internationale Investitionsrecht wurde die Existenz verschiedener Arten von Teilnehmern an internationalen Entscheidungsprozessen anerkannt. Eine solche Sichtweise vermittelt ein viel realistischeres Bild als die traditionelle Zweiteilung in Subjekte/Objekte des Völkerrechts. Vgl Zerk, *Multinationals* 74.

¹⁷⁾ Vgl Zerk, *Multinationals* 74.

¹⁸⁾ *Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations* [1949] ICJ Reps 174, 178.

gesellschaftliche Reichweite des unternehmerischen Handelns zur Erfüllung des jeweiligen Unternehmenszwecks (des Bedürfnisses), desto weitreichender sollte auch die menschenrechtliche Verantwortlichkeit eines Unternehmens sein.¹⁹⁾

Hier muss zwischen der Übertragbarkeit des *Inhalts* menschenrechtlicher Normen auf transnational operierende Unternehmen und den völkerrechtlichen Instrumenten, durch die die Menschenrechte formelle Verbindlichkeit erlangen, unterschieden werden. Im nächsten Abschnitt wird argumentiert, dass transnational operierende Unternehmen grundsätzlich Träger menschenrechtlicher Verpflichtungen sein können, weil der Inhalt der meisten Menschenrechte auf Unternehmen übertragbar ist. Eine andere Frage ist, ob eine unmittelbare Bindung an Menschenrechte *qua* Völkerrecht bereits besteht, oder sich eine Bindung an den Inhalt menschenrechtlicher Verpflichtungen nur indirekt über nationale Lieferkettengesetze ergeben kann. Dies wird ebenfalls im nächsten Abschnitt diskutiert.

D. Direkte Bindung transnationaler Unternehmen an menschenrechtliche Normen: Mögliche Anknüpfungspunkte und Übertragungsschwierigkeiten

Die Menschenrechte wurden im Völkerrecht nach dem Zweiten Weltkrieg verankert. Zu den wichtigsten Menschenrechtsinstrumenten zählen die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR), die Menschenrechtspakte der UN und verschiedene regionale Menschenrechtskonventionen. Darüber hinaus gehören viele Menschenrechte auch zum Völkergewohnheitsrecht.²⁰⁾ Ob Menschenrechte nur Staaten, oder auch transnational operierende Unternehmen direkt verpflichtet, ist umstritten. Teilweise wird vertreten, dass auch Unternehmen unmittelbar an völkerrechtlich verankerte Menschenrechte gebunden sind. Dafür gibt es unterschiedliche Begründungsansätze. So wird beispielsweise argumentiert, dass die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte mittlerweile zu einem großen Teil Völkergewohnheitsrecht darstellt. Unternehmen seien an die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte aufgezählten, aber gleichzeitig gewohnheitsrechtlich anerkannten Menschenrechte gebunden, weil die Allgemeine Erklärung bewusst offen formuliert wurde und sich nicht nur an Staaten richtet. Die Präambel der AEMR lautet: „[...] damit *jeder einzelne* und alle Organe der Gesellschaft sich diese Erklärung stets gegenwärtig halten und sich bemühen [...] die Achtung vor diesen Rechten und Freiheiten zu fördern und [...] ihre allgemeine und tatsächliche Anerkennung und Einhaltung [...] zu gewährleisten“.²¹⁾ Dem Argument, dass sich eine direkte Bindung von Unternehmen aus dem Völkergewohnheitsrecht ergibt, wird jedoch entgegengehalten, dass Staatenpraxis und *opinio iuris* unzureichend sind, um hinreichende

¹⁹⁾ Siehe auch *Kulick*, 11 („Funktionale Begründung“).

²⁰⁾ *Manandhar*, Humanitäres Völkerrecht 2019, 261 (265).

²¹⁾ *Deva*, Business and Human Rights: Time to Move Beyond the “Present”, in *Rodriguez-Garavito* (Hrsg.), Business and Human Rights (2017), 46 (69).

Nachweise einer völkergewohnheitsrechtlichen Bindung von Unternehmen an Menschenrechte zu ermitteln.²²⁾

Andere Menschenrechtsinstrumente – etwa die beiden UN-Menschenrechtspakte oder die EMRK – formulieren eindeutiger, wer Adressat der menschenrechtlichen Verpflichtungen ist. Artikel 2 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte lautet beispielsweise: „Each *State Party* to the present Covenant undertakes to respect and to ensure [...]“²³⁾ Der UN-Ausschuss für bürgerliche und politische Rechte betonte, dass die Menschenrechte Staaten binden, und keine direkten Horizontalwirkungen haben („[...] obligations are binding on States and do not, as such, have direct horizontal effect as a matter of international law“²⁴⁾). Dennoch treffe auch nichtstaatliche Akteure eine *Verantwortung* für die Verwirklichung der Menschenrechte – dies hob der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte beispielsweise im Zusammenhang mit dem Recht auf Nahrung hervor.²⁵⁾ Die EMRK enthält ebenfalls eine eindeutige Formulierung: „Die *Hohen Vertragsschließenden Teile* sichern allen ihrer Jurisdiktion unterstehenden Personen die in Abschnitt I dieser Konvention niedergelegten Rechte und Freiheiten zu.“²⁶⁾ Eine direkte Bindung aus Vertrag ist daher noch schwieriger zu begründen als eine völkergewohnheitsrechtliche Bindung.

Die Übertragbarkeit (staatsgerichteter) Menschenrechte auf private Unternehmen

Dass eine direkte Bindung transnationaler Unternehmen an die völkerrechtlich verankerten Menschenrechte aus Völkerrecht schwierig zu begründen ist, bedeutet nicht, dass der *Inhalt* menschenrechtlicher Normen nicht auf private Unternehmen übertragen werden kann. Eine solche Bindung an den *Inhalt* der Menschenrechte wird durch nationale Lieferkettengesetze erreicht. Die Sorgfaltspflichten für Unternehmen ergeben sich zwar aus den jeweiligen Gesetzen. Diese verweisen jedoch auf internationale Menschenrechte.²⁷⁾ Die Pflichten der

²²⁾ Kulick, 4.

²³⁾ Kulick, 4.

²⁴⁾ UN Human Rights Committee, General Comment No. 31: The nature of the general legal obligation imposed on States Parties to the Covenant (Section 4.1.1) adopted on 29 March 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, para 8.

²⁵⁾ „While only States are parties to the Covenant and are thus ultimately accountable for compliance with it, all members of society—individuals, families, local communities, non-governmental organizations, civil society organizations, as well as the private business sector—have responsibilities in the realization of the right to adequate food.“ Committee on Economic, Social, and Cultural Rights, General Comment No. 12: The Right to Adequate Food, adopted on 12 May 1999, Contained in Document E/C.12/1999/5, para 20.

²⁶⁾ Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Artikel 1.

²⁷⁾ Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten, dtBGBl 2021/46, 2959 § 2(2), wo zur näheren Bestimmung des Begriffs des „menschenrechtlichen Risikos“ auf internationale Übereinkommen der ILO oder den UN-Pakt über bürgerliche und politische Rechte verwiesen wird.