Schwerpunkt: Menschenrechte, nichtstaatliche Akteure und Legitimität

Janne Mende

Die Bedeutung und Legitimität nichtstaatlicher Akteure im Menschenrecht

Einleitung in den Schwerpunkt

1 Einleitung

Seit den 1990er Jahren lassen sich zwei Entwicklungsstränge mit weitreichenden Effekten nachzeichnen, die sowohl produktiv als auch konflikthaft miteinander verknüpft sind. Zum einen haben Menschenrechte eine entscheidende universelle Legitimität erlangt. Das Ende des Ost-West-Konfliktes bereitete, gemeinsam mit Globalisierungsprozessen, den Weg für die internationale Anerkennung des modernen völkerrechtlichen Menschenrechts, das 1945 mit der Gründung der Vereinten Nationen seinen Anfang nahm.

Zum anderen haben Prozesse der Globalisierung, Privatisierung, Wirtschaftsliberalisierung und Global Governance zu einer wirkmächtigen Verschiebung transnationaler Machtverhältnisse geführt. Der Staat als ehemals entscheidendster internationaler Akteur wird ergänzt durch die zunehmende Handlungsmacht nichtstaatlicher Akteure. Der heterogene Begriff der nichtstaatlichen Akteure, der Akteure lediglich unter dem Aspekt dessen zusammenfasst, was sie nicht sind, kann sich auf Wirtschaftsunternehmen ebenso beziehen wie auf Nichtregierungsorganisationen, religiöse Verbände und andere private oder zivilgesellschaftliche Akteure. Gemeinsam ist diesen Akteuren (in unterschiedlichen Formen) eine zunehmende Handlungs- und Regulierungsfähigkeit. Sie transformieren den einst als Sphäre staatlichen Handelns organisierten internationalen Raum hin zu einem globalen, transnationalen Raum, der durch eine Vielzahl an Akteuren und deren teilweise Vernetzung, durch globale Problemstellungen und globale Steuerungsversuche gekennzeichnet ist.

Das Aufeinandertreffen von modernem Menschenrecht und Prozessen der Globalisierung, Privatisierung und Global Governance bedeutet eine Herausforderung beider Entwicklungsstränge. In juristischen, völkerrechtlichen und politikwissenschaftlichen Diskussionen steht die Frage im Mittelpunkt, welche Bedeutung die Regulierungsfähigkeit sowie die Legitimität nichtstaatlicher Akteure im globalen Raum für den Respekt, den

DOI: 10.5771/0023-4834-2016-4-431

https://doi.org/10.5771/0023-4834-2016-4-431
Generiert durch IP '18.222.115.134', am 12.10.2024, 10:16:58.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Schutz und die Gewährleistung von Menschenrechten hat.[1] Der vorliegende Themenschwerpunkt beleuchtet diese Frage aus politikwissenschaftlicher Perspektive. Im Folgenden werden die zentralen Problemstellungen skizziert, die dieser Frage zugrunde liegen.

2 *Öffentliches Völkerrecht und nichtstaatliche Akteure*

Eine der wesentlichen Herausforderungen, die eine nichtstaatliche Handlungs- und Regulierungsfähigkeit für das Menschenrechtssystem darstellt, geht auf den öffentlichen Charakter des Völkerrechts zurück. Dem völkerrechtlich verfassten Menschenrecht kommt die Aufgabe zu, Bürger_Innen vor und durch den Staat zu schützen. Staaten sind verantwortlich für den Respekt, den Schutz und die Gewährleistung von Menschenrechten und damit auch für das menschenrechtlich relevante Handeln von ihrer Jurisdiktion zugerechneten dritten Akteuren. Auf direktem Wege, d.h. ohne den Umweg über die staatliche Verantwortung, können im völkerrechtlich verfassten Menschenrecht nichtstaatliche Akteure nur in wenigen Fällen (bei Verbrechen gegen die Menschlichkeit, bei Kriegsverbrechen und bei Genozid) zur Verantwortung gezogen werden.

Dieser öffentliche Charakter des Völkerrechts, der auf der konzeptuellen Trennung zwischen einer privaten und einer öffentlichen Sphäre beruht, ist auch jenseits der Handlungs- und Regulierungsfähigkeit nichtstaatlicher Akteure Gegenstand von Kritik, insbesondere aus feministischer Perspektive.[2] Die aktuellen Dimensionen von Global Governance und Privatisierung tragen zu einer Vergrößerung der Lücke zwischen öffentlicher Menschenrechtsverantwortung und privater Handlungs- und Regulierungsfähigkeit wesentlich bei.[3]

Diese Lücke ist zum einen auf die wachsende Bedeutung transnationalen Handelns zurückführbar. Das grenzüberschreitende Handeln nichtstaatlicher Akteure, die globalen Strukturen von Liefer- und Produktionsketten, der transnationale Charakter global agierender Akteure erschweren es, die Verantwortung für Menschenrechte einem bestimmten Akteur und diesen Akteur einer bestimmten staatlichen Jurisdiktion zuzuordnen. Die juristische Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen ist jedoch auf die Zuordnung zu einer staatlichen Gerichtsbarkeit angewiesen.[4] Eine Möglichkeit ihrer Ausweitung auf

1 Exemplarisch Philip Alston (Hrsg.), Non-state actors and human rights, Oxford/New York 2005; Anne Peters u.a. (Hrsg.), Non-state actors as standard setters, Cambridge/New York 2009 sowie der Schwerpunkt „Wirtschaftsunternehmen und Menschenrechte" in Kritische Justiz (46) 2013.

2 Exemplarisch Christine Chinkin, A critique of the public/private dimension, in: European Journal of International Law 10 (1999), 387-395; Hilary Charlesworth, The hidden gender of international law, in: Temple International & Comparative Law Journal 16 (2002), 93-102.

3 Zu dieser Lücke: Janne Mende, Öffentlicher Menschenrechtsschutz, privater Menschenrechtsbruch. Alte und neue Antagonismen in Zeiten der Globalisierung und Global Governance, in: Karl-Rudolf Korte (Hrsg.), Politik in unsicheren Zeiten. Kriege, Krisen und neue Antagonismen, Baden-Baden 2016, 278-292. Zur Kritik an der Dichotomie zwischen privater und öffentlicher Sphäre: Janne Mende, Privatheit und Global Governance in der Internationalen Politischen Theorie, Zeitschrift für Politische Theorie 6 (2015), 207-222.

4 Dieser Weg spielt für die Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen eine wichtige Rolle, siehe bspw. Wolfgang Kaleck/Miriam Saage-Maaß, Transnationale Unternehmen vor Gericht. Über die Gefährdung der Menschenrechte durch europäische Firmen in Lateinamerika, Berlin 2008.

https://doi.org/10.5771/0023-4834-2016-4-431
Generiert durch IP '18.222.115.134', am 12.10.2024, 10:16:58.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Handlungen oder Akteure jenseits des eigenen Territoriums besteht im Prinzip der Extraterritorialität. Dieses Prinzip, das in den vergangenen Jahrzehnten vor allem nach dem Vorbild des US-amerikanischen Alien Tort Statute angewandt wurde, wird in der jüngsten völkerrechtlichen Praxis jedoch zunehmend kritisch betrachtet.[5] Transnational flexibel agierende Akteure können sich zudem die unterschiedlichen Standards bei der Implementierung von Menschenrechten und der Verfolgung ihrer Verletzung auf staatlicher Ebene zunutze machen (*jurisdictionshopping*).

Zum anderen tragen Privatisierungsentwicklungen zu der Lücke bei. Aufgaben und Bereiche, die zu Zeiten der Entwicklung des völkerrechtlich verfassten Menschenrechts Staaten zufielen, werden zunehmend privaten Akteuren übertragen, während staatliche Regulierungsmechanismen abgebaut werden. Das gilt für infrastrukturelle Leistungen wie Verkehr, Strom- und Wasserversorgung ebenso wie für den Bereich der Sicherheit. Vor diesem Hintergrund untersucht Andreas Kruck in diesem Heft die Pfadabhängigkeit einer solchen Verlagerung von staatlichen Aufgaben zu nichtstaatlichen Akteuren. Den nichtstaatlichen Akteuren kommt durch diese Verlagerung und durch die damit einhergehende Handlungs- und Regulierungsermächtigung eine formale Autorität zu, die Auswirkungen auf gesellschaftliche Ordnungen sowie auf den Respekt, den Schutz und die Gewährleistung von Menschenrechten hat. Anhand von Kreditratingagenturen sowie von privaten Militär- und Sicherheitsfirmen skizziert Kruck, dass die Verselbständigung der Autorität dieser privaten Akteure nur schwer in staatlichen Re-Regulierungsbemühungen wieder eingefangen werden kann.

3 Soft Law und transnationales Recht

Das Menschenrechtssystem wird durch Globalisierung, Global Governance und Privatisierung jedoch nicht nur herausgefordert. Es bietet auch Umgangsmöglichkeiten mit den aktuellen Entwicklungen, die im Charakter des Menschenrechtssystems selbst bereits angelegt sind. Das Völkerrecht ist zwar ein staatszentriertes Recht, aber es basiert auf anderen Mechanismen und Funktionsweisen als staatliches Recht. Ein Hauptunterscheidungsmerkmal besteht in der nur unzureichend durchsetzbaren Bindungswirkung und einer fehlenden Vollstreckungsgewalt. Die Problematik der fehlenden Bindungswirkung weist Andreas von Staden in diesem Heft am Beispiel der Individualbeschwerdeverfahren in den Ausschüssen der UN-Verträge nach. Im Blick auf eine fehlende Verhaltensänderung und Umsetzung zeigen sich negative Effekte auf die Legitimität des Menschenrechtssystems.

Vor diesem Hintergrund ist das völkerrechtlich verfasste Menschenrecht neben seinen institutionalisierten Verfahren auf alternative Mechanismen der Druckausübung angewiesen, die es nicht nur schwächen, sondern auch stärken können. Staaten, die Menschenrechte verletzen, werden unter Druck gesetzt, indem ihre Menschenrechtsverletzungen öffentlich kritisiert werden.[6] Der Erfolg dieser Strategie des *naming and shaming*

5 Vgl. aber Miriam Saage-Maaß/Leander Beinlich, Das Ende der Menschenrechtsklagen nach dem Alien Tort Statute?, Kritische Justiz (48) 2015, 146-158 über den progressiven Beitrag des Alien Tort Statute zur Möglichkeit der Einforderung unternehmerischer Verantwortung für Menschenrechte.

6 Der Begriff der Öffentlichkeit unterscheidet sich in diesem Kontext von der oben eingeführten Ebene der staatlichen Akteure, die sich auf globaler Ebene als öffentliche Akteure von nichtstaatlichen Akteuren unterscheiden. Während im völkerrechtlichen Kontext nur Staaten und Staatenbünde als

https://doi.org/10.5771/0023-4834-2016-4-431
Generiert durch IP '18.222.115.134', am 12.10.2024, 10:16:58.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

ist angewiesen auf eine grundsätzliche Legitimität von Menschenrechten weltweit, auf staatlicher wie auf zivilgesellschaftlicher Ebene.

Diese Legitimität verleiht dem Menschenrecht neben seiner völkerrechtlichen damit auch eine moralische Ebene. Die moralische Ebene ermöglicht es, auch solche Handlungen als menschenrechtswidrig zu veröffentlichen und zu kritisieren, die bislang nicht explizit durch völkerrechtliche Verträge abgedeckt sind. Die moralische und die rechtliche Ebene des Menschenrechts stärken sich gegenseitig, denn moralisch-politisch formulierte Forderungen können durchaus zu einer völkerrechtlichen Kodifizierung führen. Umgekehrt gewinnen erstere ihre Stärke aus letzterer.[7]

Die moralische Ebene des Menschenrechts birgt ein Potenzial, das auch in Bezug auf das Handeln nichtstaatlicher Akteure genutzt werden kann und bereits genutzt wird. Analog zum Verfahren des *naming and shaming* bei Staaten werden moralische Forderungen an nichtstaatliche Akteure gerichtet und öffentlich gemacht, um auf deren menschenrechtsrelevantes Verhalten einzuwirken. Der mögliche Erfolg dieser Strategie basiert auf zwei zentralen Grundlagen: Erstens muss es sich bei dem betreffenden nichtstaatlichen Akteur um einen Akteur handeln, der staatlich und/oder zivilgesellschaftlich legitimiert ist und dem die Aufrechterhaltung seiner Legitimität ein Anliegen ist. Illegitime nichtstaatliche Akteure, die keinen Wert auf ihre Anerkennung legen, können nicht unter moralischen Druck gesetzt werden. Für Unternehmen hingegen spielt das Ansehen in der öffentlichen Wahrnehmung eine nicht unwichtige Rolle.

Eine zweite Grundlage für den Erfolg des *naming and shaming* nichtstaatlicher Akteure bildet die Existenz von Soft Law, also von Selbstverpflichtungen und Kodizes, mit denen nichtstaatliche Akteure sich freiwillig zur Einhaltung bestimmter Standards und Menschenrechte bekennen. „Es ist leichter, eine Organisation für unethisches Verhalten zu verurteilen, wenn diese Organisation sich bereits öffentlich zum Wert ethischen Verhaltens bekannt hat."[8] Oder in den Worten einer Aktivistin im Zuge einer NGO-Kampagne gegen Nike: „Heuchler sind wesentlich interessanter als einfache Missetäter."[9]

Soft Law, Selbstverpflichtungen und zivilgesellschaftliche Kampagnen bilden einen Bestandteil transnationalen Rechts. Zwar ist der genaue Charakter von Soft Law umstritten, da er den verbindlichen Rechtsbegriff mit unverbindlichen Mechanismen zusammenbringt. „Nicht selten wird der Rechtscharakter nomenklatorisch behauptet und rhetorisch genutzt, um die Legitimität des Rechtsbegriffs für die Durchsetzung von Interessen zu nutzen, die weder öffentliche Rechtfertigungs- noch politische Filterprozesse durchlaufen haben."[10] Andererseits zeitigt diese Verwendungsweise performative und teilweise auch rechtskonstitutive Wirkung.

öffentliche Akteure angesehen werden, bezieht der Begriff der Öffentlichkeit im Kontext von Soft Law die Ebene der (globalen) Zivilgesellschaft mit ein.

7 Zur wechselseitigen Stärkung der moralischen und der rechtlichen Ebene des Menschenrechts am Beispiel indigener Rechte: Janne Mende, Kultur als Menschenrecht? Ambivalenzen kollektiver Rechtsforderungen, Frankfurt am Main/New York 2015.

8 James K. Rowe, Corporate social responsibility as business strategy, in: Ronnie D. Lipschutz/James K. Rowe (Hrsg.), Globalization, governmentality and global politics. Regulation for the rest of us?, London 2005, 122-160, (123) (Übersetzung hier und im Folgenden J.M.).

9 Zitiert in Rowe (Fn. 8), 123 f.

10 Andreas Fischer-Lescano u.a., Die Vielfalt transnationaler Rechtskreation „from below". Einführung in den Schwerpunkt, Kritische Justiz (43) 2010, 2 (2 f.).

https://doi.org/10.5771/0023-4834-2016-4-431
Generiert durch IP '18.222.115.134', am 12.10.2024, 10:16:58.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Um diese Mechanismen (be-)greifen zu können, umfasst der Begriff des transnationalen Rechts das In-, Durch- und Gegeneinander der unterschiedlichen Rechts- und Normsetzungsformen zwischen juristischer, politischer und moralischer Ebene, zwischen staatlichem und internationalem Recht, zwischen privatem und öffentlichem Recht, zwischen Hard Law und Soft Law.[11] Der Analyserahmen des transnationalen Rechts erlaubt es, die Bedeutung juridischer und moralischer Menschenrechte, staatlicher und nichtstaatlicher Akteure, bindender Regulierungen und unverbindlicher Prinzipien für das Menschenrechtssystem ernst zu nehmen, ohne die jeweiligen Formen identisch zu setzen und ohne deren Unterschiede in Bezug auf Reichweite und Bindungswirkung außer Acht zu lassen.

4 Unternehmerische Verantwortung für Menschenrechte

Unternehmen gehören zu den nichtstaatlichen Akteuren, die am deutlichsten im Mittelpunkt von menschenrechtlichen Soft Law-Mechanismen stehen. Nach der Etablierung des Diskurses der Corporate Social Responsibility, nach dem Global Compact der Vereinten Nationen, nach den zivilgesellschaftlichen Kampagnen gegen Nike und Shell sowie nach zahlreichen freiwilligen Selbstverpflichtungen und Verhaltenskodizes von Unternehmen bilden die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte den vorläufigen Höhepunkt der auf Soft Law beruhenden unternehmerischen Verantwortung für Menschenrechte.

Diese Entwicklung ist allerdings alles andere als unumstritten. Uneinigkeit besteht darüber, ob sie einen qualitativen und quantitativen Erfolg auf dem Weg einer wachsenden unternehmerischen Verantwortung für Menschenrechte darstellt oder ob sie als bloßes, auf Freiwilligkeit beruhendes Lippenbekenntnis eine Strategie ist, um der Verabschiedung rechtsverbindlicher Instrumente vorzubeugen. Einerseits hat die Bedeutung unternehmerischer Verantwortung in Unternehmensstrategien und Rechenschaftsberichten deutlich zugenommen.[12] Sie ermöglicht es zivilgesellschaftlichen Organisationen, öffentliche Aufmerksamkeit zu generieren und moralischen Druck auf unternehmerisches Handeln auszuüben. Andererseits ist der Weg von der erfolgreichen Generierung öffentlicher Aufmerksamkeit bis hin zu effektiven Änderungen im unternehmerischen Handeln und zu Wiedergutmachungsmechanismen für Betroffene lang und steinig.[13]

Neben den Mängeln in der Effektivität, dem Monitoring und der Umsetzung von freiwilligen Regulierungsinstrumenten steht ein weiterer Aspekt im Mittelpunkt der kritischen Betrachtung, nämlich der Aspekt der Selbstregulierung. Die Möglichkeit, in freiwilligen Selbstverpflichtungen für sich selbst eigene Standards und Normen zu entwerfen, sie selbst zu interpretieren und selbst zu überwachen, bildet eine der kritischsten Dimensionen der Verschiebung staatlicher Handlungs- und Regulierungsfähigkeit hin zu

11 Zum Konzept des transnationalen Rechts: Anne Peters, Privatisierung, Globalisierung und die Resistenz des Verfassungsstaates, in: Philippe Mastronardi/Denis Taubert (Hrsg.), Staats- und Verfassungstheorie im Spannungsfeld der Disziplinen, Stuttgart 2006, 100-159.

12 Exemplarisch KPMG International, The KPMG survey of corporate social responsibility reporting 2013, o.O. 2013.

13 Vgl. nur Andrew Crane (Hrsg.), The Oxford handbook of corporate social responsibility, Oxford 2008; Rowe (Fn. 8); Cynthia Williams/Peer Zumbansen (Hrsg.), The embedded firm. Corporate governance, labor, and finance capitalism, Cambridge 2011.

https://doi.org/10.5771/0023-4834-2016-4-431
Generiert durch IP '18.222.115.134', am 12.10.2024, 10:16:58.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

nichtstaatlichen Akteuren.[14] Sie wirft die Frage auf, ob die steigende Regulierungsfähigkeit und Legitimität nichtstaatlicher Akteure, insbesondere transnationaler Unternehmen, zu einer Privatisierung des Menschenrechts führt.

Der Konflikt zwischen einer freiwilligen, selbstregulierenden und einer bindenden unternehmerischen Verantwortung für Menschenrechte zeigt sich paradigmatisch an einer aktuellen Auseinandersetzung im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen. Auf der einen Seite dieser Auseinandersetzung stehen die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Die von John Ruggie entwickelten und 2011 vom UN-Menschenrechtsrat angenommenen Leitprinzipien sind ein breit unterstütztes internationales Dokument, das die unternehmerische Verantwortung für Menschenrechte ausdifferenziert und in ein Netz staatlicher und nicht-staatlicher Verantwortung einbettet. Andererseits fügen sie dem bestehenden Völkerrecht keine Aspekte hinzu, und ihr Appell an unternehmerisches Handeln basiert jenseits der bestehenden Rechtslage auf Freiwilligkeit und Moral. Brigitte Hamm diskutiert in diesem Heft die möglichen Chancen, welche die Leitprinzipien für eine Intensivierung unternehmerischer Verantwortung für Menschenrechte bieten können, und nimmt gleichzeitig die Gefahr einer Aushöhlung der Verbindlichkeit des völkerrechtlich verfassten Menschenrechts in den Blick. In Jana Hoenkes Beitrag werden die performativen sowie die nicht-intendierten Effekte freiwilliger Selbstverpflichtungen transnationaler Unternehmen untersucht. Am Beispiel der Business-for-Peace-Agenda wird deutlich, wie unternehmerische Verantwortung für Menschenrechte im Rahmen von Soft Law Probleme struktureller Gewalt und Ungleichheiten auszublenden imstande ist.

Auf der anderen Seite des aktuellen Konflikts zwischen freiwilliger und bindender unternehmerischer Verantwortung für Menschenrechte steht die sogenannte Ecuador-Initiative. Ecuador forderte 2013 gemeinsam mit anderen Staaten im UN-Menschenrechtsrat die Etablierung eines völkerrechtlich bindenden Instruments für transnationale Unternehmen, woraufhin 2014 die Konstitution der intergouvernementalen Arbeitsgruppe zur Frage bindender völkerrechtlicher menschenrechtlicher Verträge für transnationale Unternehmen beschlossen wurde, die 2015 ihre Arbeit aufnahm. Die starken Gegner dieser Arbeitsgruppe berufen sich auf den Erfolg der Leitprinzipien, auf dessen Ausbau und Stärkung sich stattdessen konzentriert werden solle.

Die Ecuador-Initiative bildet trotz ihrer derzeit schwachen Position den aktuell weitestgehenden Versuch, auf globaler Ebene rechtsverbindliche Mechanismen für die unternehmerische Verantwortung für Menschenrechte zu etablieren. Sie würde zudem einen wichtigen Baustein in einem Menschenrechtsmodell bilden, das menschenrechtliche Verantwortung nicht privatisiert, sondern das auf der wechselseitigen Stärkung von menschenrechtlicher Verantwortung auf allen Seiten (staatlicher und nichtstaatlicher Akteure) fußt.[15] Der Erfolg und die Durchsetzungskraft des im kommenden Jahr erwarteten Entwurfs der Arbeitsgruppe wird wegweisend für die weitere Entwicklung unternehmeri-

14 Eva Kocher, Private standards in the North – effective norms for the South?, in: Anne Peters u.a. (Hrsg.), Non-state actors as standard setters, Cambridge/New York 2009, 409-430; Christian Scheper, The politics of human rights in global and corporate governance: International policy and critique. Paper presented at the ECPR General Conference, Charles University in Prague, 2016.

15 Ausführlich zur Ecuador-Initiative und zum Modell produktiv komplementärer Verantwortung: Janne Mende, Privatisierung oder Intensivierung von Verantwortung? Die Entwicklung wirtschaftlicher Verantwortung für Menschenrechte, in: Politische Vierteljahresschrift 68 (2017) (erscheint im Frühjahr 2017).

https://doi.org/10.5771/0023-4834-2016-4-431
Generiert durch IP '18.222.115.134', am 12.10.2024, 10:16:58.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

scher Verantwortung für Menschenrechte sowie für die Legitimität transnationaler Unternehmen im globalen Raum und in Global Governance sein.

5 *Die Legitimität nichtstaatlicher Akteure*

Die Verlagerung von Regulierungsfähigkeit, Handlungsfähigkeit und Standardsetzung von staatlichen hin zu nichtstaatlichen Akteuren bedeutet nicht nur eine ebensolche Verlagerung von Legitimität, sondern auch die Entwicklung neuer Formen von Legitimität, d.h. der impliziten oder expliziten Anerkennung der Regulierungsfähigkeit durch die davon Betroffenen oder vermittelt durch deren Institutionen.[16]

Diesen Formen liegen Relationen und Mechanismen zugrunde, die, so mein Vorschlag, mit dem Modell der Trias aus a) der Handlungs- und Regulierungsfähigkeit nichtstaatlicher Akteure, b) ihrer Legitimität und c) ihrer menschenrechtlichen Verantwortung näher untersucht werden können. Die drei Pole sind jeweils spezifisch eng miteinander verbunden. So besteht einer der entscheidenden Gründe dafür, dass nichtstaatliche Akteure, insbesondere Wirtschaftsunternehmen, auf Forderungen nach einer intensiveren menschenrechtlichen Verantwortung eingehen und Selbstverpflichtungen entwickeln, darin, die Legitimität ihrer Handlungs- und Regulierungsfähigkeit zu erhöhen.[17] Die Forderung nach menschenrechtlicher Verantwortung nichtstaatlicher Akteure basiert ihrerseits auf deren bereits bestehender Handlungsfähigkeit. Eine Intensivierung menschenrechtlicher Verantwortung wiederum würde sowohl die Legitimität als auch die Handlungsfähigkeit des betreffenden nichtstaatlichen Akteurs vergrößern.

Bei freiwilligen Selbstverpflichtungen manifestiert sich die nichtstaatliche Handlungsfähigkeit in Form von Standardsetting und Interpretationsmacht. Diese Formen der Partizipation erhöhen sowohl die Legitimität der beteiligten Akteure als auch die Legitimität der solcherart erarbeiteten Standards. Andreas Kruck weist nach, wie die Delegation staatlicher Aufgabenbereiche zu privaten Akteuren letzteren eine umfassende Legitimität verleiht. Hoenkes Fallstudie zeigt, wie Akteure in menschenrechtlichen Auseinandersetzungen als legitim oder illegitim konstruiert werden – ein Prozess, der zu weitreichenden Ein- und Ausschlüssen dieser Akteure führt und der nicht von öffentlichen oder zivilgesellschaftlichen Interessen, sondern von den Interessen transnationaler Unternehmen geprägt ist. Brigitte Hamm verdeutlicht am Beispiel der UN-Leitprinzipien umgekehrt, dass die Legitimität der Leitprinzipien mit den weitgehenden Konsultationsprozessen von transnationalen Unternehmen begründet wird. Allerdings ist die Legitimität von Soft-Law-Mechanismen nicht zu trennen von der Compliance der adressierten Akteure. Andreas von Stadens Problematisierung der Legitimität menschenrechtlicher Institutionen, deren Beschlüsse keine tatsächlichen Änderungen im Verhalten menschenrechtsrelevanter Akteure bewirken, lässt sich auch auf freiwillige Selbstverpflichtungen übertragen.

Eine Konsultation der Adressat_Innen menschenrechtlicher Verantwortung ist gerade im Bereich von Soft Law durchaus sinnvoll, da es auf die Compliance seiner Adressat_Innen angewiesen ist. Aber auch völkerrechtlich bindende Verträge (wie von der

16 Im Gegensatz zu der (idealerweise) demokratisch fundierten Legitimität von Staaten basieren nicht-staatliche Legitimationsmechanismen neben einer staatlichen Sanktionierung zuvörderst auf technischer, wissens- und anwendungsbasierter Expertise oder auf moralischer Anerkennung. Exemplarisch A. Claire Cutler u.a. (Hrsg.), Private authority and international affairs, Albany 1999.

17 Rowe (Fn. 8).

https://doi.org/10.5771/0023-4834-2016-4-431
Generiert durch IP '18.222.115.134', am 12.10.2024, 10:16:58.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Ecuador-Initiative angestrebt) sind auf die Compliance ihrer Akteure angewiesen. Die Frage, wie diese gesichert oder nötigenfalls erzwungen werden kann, bildet eine der Schwierigkeiten im Völkerrecht. Dessen Ausweitung auf nichtstaatliche Akteure ist auch deshalb umstritten, weil das die Frage aufwirft, ob und inwiefern die betreffenden nichtstaatlichen Akteure dadurch zu Völkerrechtssubjekten werden und eine ähnlich umfassende globale Legitimität wie Staaten erhalten würden. Zwar gehen einige Lehrmeinungen davon aus, dass völkerrechtlich verbindliche Verträge für nichtstaatliche Akteure ohne deren Subjektstatus im Völkerrecht möglich sind.[18] Dennoch führt eine Intensivierung und/oder völkerrechtliche Verankerung der menschenrechtlichen Verantwortung nichtstaatlicher Akteure zu einem enormen Zuwachs an Handlungsfähigkeit und Legitimität mitsamt der dazugehörigen Risiken und Chancen.

Die Risiken bestehen in einer Delegitimierung des Menschenrechtssystems aufgrund seiner wachsenden Unverbindlichkeit (von Staden), in einer weiteren Deregulierung nichtstaatlichen Handelns (Kruck), in der Privatisierung menschenrechtlicher Verantwortung (Hamm) und in der an privaten Interessen orientierten Herstellung legitimer und illegitimer Menschenrechtsforderungen (Hoenke).

Das Modell der Trias aus menschenrechtlicher Verantwortung, Handlungsfähigkeit und Legitimität verdeutlicht aber auch die potenziellen Chancen, die in den beschriebenen Entwicklungen liegen. Erstens bietet die Trias eine Orientierung für die Frage, welche nichtstaatlichen Akteure in welchen Formen und in welchem Ausmaß menschenrechtliche Verantwortung übernehmen können und sollen. Diese Frage ist zentral, denn die menschenrechtliche Verantwortung nichtstaatlicher Akteure kann weder schlicht mit derjenigen von Staaten gleich gesetzt werden, noch können alle nichtstaatlichen Akteure angesichts ihrer großen Heterogenität gleichermaßen zur Verantwortung gezogen werden. Ihre Handlungs- und Regulierungsfähigkeit sowie ihre Legitimität spielen (neben ihrer Institutionalisierung, ihren Ressourcen etc.)[19] für die Bestimmung ihrer menschenrechtlichen Verantwortung eine entscheidende Rolle.

Zweitens bietet die Trias eine Möglichkeit, die Handlungs- und Regulierungsfähigkeit eines nichtstaatlichen Akteurs über den Weg der menschenrechtlichen Verantwortung an demokratische, rechtsstaatliche und/oder völkerrechtliche Legitimierungsmechanismen zurückzubinden.

Insgesamt ist es auf der Grundlage der Trias aus menschenrechtlicher Verantwortung, Handlungsfähigkeit und Legitimität möglich, die weitere Entwicklung von Menschenrechten einerseits und von Global Governance andererseits so zu gestalten, dass sich die beiden Stränge produktiv miteinander verknüpfen.

18 Manfred Nowak/Karolina Miriam Januszewski, Non-state actors and human rights, in: Math Noortmann u.a. (Hrsg.), Non-state actors in international law, Oxford 2015, 113-162; Andrew Clapham, Human rights obligations of non-state actors, Oxford/New York 2006.

19 Henry Shue, Mediating duties, Ethics 98 (1988), 687–704.

https://doi.org/10.5771/0023-4834-2016-4-431
Generiert durch IP '18.222.115.134', am 12.10.2024, 10:16:58.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.