

SEBASTIAN EICKENJÄGER

Menschenrechts-
berichterstattung
durch Unternehmen

Jus Internationale et Europaeum

132

Mohr Siebeck

Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von
Thilo Maruhn und Christian Walter

132



Sebastian Eickenjäger

Menschenrechtsberichterstattung durch Unternehmen

Mohr Siebeck

Sebastian Eickenjäger, geboren 1986; Studium der Rechtswissenschaft an der Universität Bremen; 2016 Promotion; Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Europäische Rechtspolitik (Universität Bremen).

This project has received funding from the European Research Council (ERC) under the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme (ERC-2014-CoG, No. 647313-Transnational Force of Law, Andreas Fischer-Lescano)



TRANSNATIONAL FORCE OF LAW

FUNDED BY THE EUROPEAN RESEARCH COUNCIL

e-ISBN PDF 978-3-16-155477-3
ISBN 978-3-16-155476-6
ISSN 1861-1893 (Jus Internationale et Europaeum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2017 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohr.de

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen aus der Times New Roman gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Großbuchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Vorwort

Bei der vorliegenden Publikation handelt es sich um die überarbeitete und aktualisierte Fassung meiner Dissertation, die ich während meiner Arbeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Europäische Rechtspolitik und dem Sonderforschungsbereich sfb 597 „Staatlichkeit im Wandel“ der Universität Bremen angefertigt habe.

Ohne die Unterstützung meiner Kolleg_innen vom Zentrum für Europäische Rechtspolitik wäre es mir nicht möglich gewesen, die Arbeit in dieser Form fertigzustellen. Für zahlreiche Diskussionen, für die Arbeit an gemeinsamen Projekten, für Austausch und Kritik zu meinem Dissertationsprojekt möchte ich mich insbesondere bei Cristiano Soares Barroso Maia, Mônica de Castro Weitzel, Johan Horst, Dr. Heiner Fechner, Dr. Steffen Kommer, Sarah Ehlers, Prof. Dr. Juliano Zaiden Benvindo, Benedikt Kaneko, Nele Austermann, Dr. Ibrahim Kanalan, Hannah Franzki, Dr. Mohamad El-Ghazi, Dr. Alex Valle, Mariana Prandini Assis, Fabian Baum, Vanja Grujic und Prof. Dr. Nora Markard bedanken. Prof. Dr. Josef Falke danke ich für die Anfertigung des Zweitgutachtens, die hilfreiche Kritik und die zahlreichen Anmerkungen zu meinem Projekt. Ebenfalls danke ich Prof. Dr. Gunther Teubner für wichtige Hinweise zum Abschluss der Arbeit. Monika Hobbie möchte ich nicht nur für die Unterstützung bei der Korrektur der Arbeit danken.

Für die Aufnahme der Publikation in die Schriftenreihe Jus Internationale et Europeum möchte ich den Herausgebern Prof. Dr. Thilo Marauhn und Prof. Dr. Christian Walter danken. Dem Promotionszentrum der Universität Bremen danke ich für die Förderung eines zweimonatigen Forschungsaufenthaltes an der Universität Brasilia (Universidade de Brasilia).

Ganz besonders bedanken möchte ich mich bei meinem Doktorvater Prof. Dr. Andreas Fischer-Lescano. Durch sein von kollektiver Inspiration und wissenschaftlicher Freiheit geprägtes Umfeld, seine Förderung und seine Unterstützung hat er mir die Arbeit an diesem Dissertationsprojekt erst ermöglicht.

Meinen Freund_innen, meiner Familie und besonders meinen Eltern danke ich für die bedingungslose Hilfe und ständigen Ermutigungen. Gewidmet ist dieses Buch meiner Frau Karolina.

Inhaltsübersicht

Abkürzungsverzeichnis	XV
Einleitung und Gang der Untersuchung	1
A. Die aktuelle Praxis nichtfinanzieller Berichterstattung	9
I. Rechtspolitischer Kontext nichtfinanzieller Berichterstattung in der Europäischen Union: Corporate Social Responsibility	9
II. Die neue Richtlinie 2014/95/EU zur nichtfinanziellen Berichterstattung: Zusammenspiel transnationaler, supranationaler und nationaler Rechtsetzung	41
B. Schwachstellen in der Praxis nichtfinanzieller Berichterstattung	81
I. Der Business Case for CSR-Ansatz: Geeignete Strategie zur Einhegung wirtschaftlicher Expansionstendenzen?	81
II. Wie glaubwürdig ist nichtfinanzielle Berichterstattung? Das Problem des Corporate Greenwashing	100
III. Wirkung nichtfinanzieller Berichterstattung nicht messbar	109
IV. Zwischenfazit	121
C. Ein- und Anleitung von Lernprozessen durch Menschenrechtsberichterstattung	123
I. Staatliche Menschenrechtsberichterstattung vor den UN-Menschenrechtsorganen	123
II. Ein- und Anleitung von Selbstevaluations- und Lernprozessen	169
D. Möglichkeiten zur Einführung von Monitoringverfahren	221
I. Besteht für Staaten eine menschenrechtliche Verpflichtung zur Einführung von Monitoringverfahren?	221
II. Setzen Menschenrechte der Einführung von Monitoring- verfahren Grenzen?	228
III. Maßstab für die Bewertung von Fortentwicklungsmöglichkeiten	242

IV. External Auditing	243
V. Durchsetzung und Monitoring finanzieller Berichterstattung	255
VI. Die Verfahren vor den NKS nach den OECD-Guidelines	274
VII. International Arbitration Tribunal on Business and Human Rights	288
VIII. Zwischenfazit	290
Schlussbetrachtungen	293
Literaturverzeichnis	299
Register	333

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XV
Einleitung und Gang der Untersuchung	1
A. Die aktuelle Praxis nichtfinanzieller Berichterstattung	9
I. <i>Rechtspolitischer Kontext nichtfinanzieller Berichterstattung in der Europäischen Union: Corporate Social Responsibility</i>	9
1. Entstehung der CSR	10
2. Aktuelle globale Entwicklungen im Spannungsfeld Wirtschaft & Menschenrechte	12
a) Internationale Initiativen: Von den UN Norms über die UN Guiding Principles zu einem verbindlichen Vertrag?	12
b) Auf Freiwilligkeit basierende Rahmenwerke	16
c) Private Regulierung und Selbstregulierung	19
3. Die Rolle der Nationalstaaten im Bereich der CSR	21
4. Die CSR-Strategie der Europäischen Union	28
II. <i>Die neue Richtlinie 2014/95/EU zur nichtfinanziellen Berichterstattung: Zusammenspiel transnationaler, supranationaler und nationaler Rechtsetzung</i>	41
1. Verordnung, Richtlinie oder außerrechtliche Lösungen?	42
2. Der Weg zur Verabschiedung der Richtlinie 2014/95/EU	44
3. Primärrechtliche Grundlage und Ziele der Richtlinie 2014/95/EU	47
4. Anwendungsbereich der Berichtspflicht	50
5. Formelle Vorgaben für die Berichterstattung	53
6. Inhaltliche Vorgaben zur Berichterstattung	57
7. Verweis auf bestehende Reporting Guidelines: Das UN Guiding Principles Reporting Framework der Human Rights Reporting and Assurance Frameworks Initiative (RAFI)	60

a)	Entstehung und Organisation der RAFI	63
b)	Selbstverständnis, Stoßrichtung und Aufgaben der RAFI	64
c)	Überführung der Vorgaben der UNGP zur nicht- finanziellen Berichterstattung in das UN Guiding Principles Reporting Framework	65
8.	Monitoring, Evaluation, Durchsetzung der Berichtspflicht und Sanktionsmöglichkeiten	72
9.	Einfluss der Zivilgesellschaft auf die Berichterstattung	73
10.	Umsetzung der Richtlinie in deutsches Recht	74
B.	Schwachstellen in der Praxis nichtfinanzieller Berichterstattung	81
I.	<i>Der Business Case for CSR-Ansatz: Geeignete Strategie zur Einhegung wirtschaftlicher Expansionstendenzen?</i>	81
1.	Der Business Case for CSR-Ansatz	82
2.	Bedeutung des Business Case for CSR-Ansatzes für die europäische CSR-Strategie und die Richtlinie 2014/95/EU	83
3.	Zahlt sich nachhaltiges Handeln aus? Ein Überblick über aktuelle Entwicklungen und Studien	85
4.	Kritik an dem Business Case for CSR-Ansatz: CSR als neoliberales Projekt?	89
5.	Zwischenfazit	99
II.	<i>Wie glaubwürdig ist nichtfinanzielle Berichterstattung? Das Problem des Corporate Greenwashing</i>	100
1.	Kriterien zur Bestimmung eines Falles von Greenwashing	101
2.	Ursachen des Greewashing und die besondere Anfälligkeit der nichtfinanziellen Berichterstattung	103
3.	Mechanismen zur Bekämpfung von Greenwashing	105
III.	<i>Wirkung nichtfinanzieller Berichterstattung nicht messbar</i>	109
1.	Beispiel 1: Nahrungsmittelspekulationen	109
2.	Beispiel 2: Textilindustrie	115
IV.	<i>Zwischenfazit</i>	121
C.	Ein- und Anleitung von Lernprozessen durch Menschenrechtsberichterstattung	123
I.	<i>Staatliche Menschenrechtsberichterstattung vor den UN-Menschenrechtsorganen</i>	123
1.	Die Verfahren vor den UN-Menschenrechtsorganen	124

2. Die Staatenberichtsverfahren vor dem UN-Sozialausschuss und dem UN-Ausschuss gegen Folter	125
a) Organisation und Ablauf der Berichtsverfahren	126
b) Einreichung der Berichte	126
c) Pre-Sessional Working Group (Zwischenverfahren)	127
d) Session	128
e) Abschließende Bemerkungen (Concluding Observations)	129
f) Follow-Up-Verfahren	129
g) Informationsquellen und Beteiligung der Zivilgesellschaft an den Berichtsverfahren	130
h) Reformbemühungen: Die Praxis des „Simplified Reporting Procedure“	134
3. Beispielsfall: Guantanamo vor dem UN-Ausschuss gegen Folter	136
a) Der zweite Staatenbericht	138
b) Concluding Observations zum zweiten Staatenbericht	140
c) Follow-Up-Verfahren zum zweiten Staatenbericht	140
d) Einleitung der dritten Berichtsphase im Wege des „Simplified Reporting Procedure“	141
e) Ablauf der Session und Beteiligung der Zivilgesellschaft in der dritten Berichtsphase	143
f) Concluding Observations und Follow-Up Verfahren zum dritten Staatenbericht	144
4. Besondere Charakteristika, Stärken und Schwachstellen der UN-Menschenrechtsberichtsverfahren	146
a) Ziele und besonderer Charakter der Menschenrechtsberichtsverfahren	146
(1.) Interner Lernprozess	149
(2.) Plattform für Dialog und Skandalisierung	152
b) Abgrenzung zu Individualbeschwerdeverfahren: Einzelfallunabhängigkeit, präventiver Menschenrechtsschutz und Erfassung struktureller Menschenrechtsproblemlagen	158
c) Kritik an den Berichtsverfahren	161
5. Zwischenergebnis	168

II.	<i>Ein- und Anleitung von Selbstevaluations- und Lernprozessen</i>	169
1.	Selbstevaluation als Voraussetzung für die Abstimmung des Wirtschaftssystems auf die Belange seiner sozialen und ökologischen Umwelt	170
2.	Motivation und Grenzen der auf Freiwilligkeit beruhenden Selbstevaluation	175
3.	Möglichkeiten der externen Einleitung von Lernprozessen im Rahmen nichtfinanzieller Berichterstattung	176
a)	Die Rolle des Rechts bei der Einhegung weltgesellschaftlicher Expansionstendenzen	177
b)	Was macht ein globales Rechtsregime aus?	186
c)	Wechselseitige Irritationen zwischen Selbst- und Fremdregulierung	196
d)	Voraussetzung für die Einleitung von Lernprozessen: Lern-Pressionen	199
	(1.) Einleitung von Lernprozessen	199
	(2.) Pressionen	208
4.	Zwischenfazit: Nichtfinanzielle Berichterstattung als Verfahren zur Ausübung von Lern-Pressionen	213
D.	Möglichkeiten zur Einführung von Monitoringverfahren	221
I.	<i>Besteht für Staaten eine menschenrechtliche Verpflichtung zur Einführung von Monitoringverfahren?</i>	221
1.	Extraterritoriale Anwendbarkeit einschlägiger menschenrechtlicher Bestimmungen	222
2.	Extraterritoriale Schutzpflichten nach Maßgabe des UN-Sozialpakts	224
3.	Europarechtliche Vorgaben	227
4.	Zwischenfazit	228
II.	<i>Setzen Menschenrechte der Einführung von Monitoringverfahren Grenzen?</i>	228
1.	Eröffnung des Anwendungsbereichs der GRCh, Art. 51 Abs. 1 GRCh	229
2.	Eröffnung des Schutzbereichs	230
3.	Vorliegen eines Eingriffs	233
4.	Rechtfertigung von Einschränkungen	235
III.	<i>Maßstab für die Bewertung von Fortentwicklungsmöglichkeiten</i>	242
IV.	<i>External Auditing</i>	243

1. Überblick über bestehende Praktiken	244
2. Stärken und Schwachstellen des External Auditing	248
3. Erfüllt External Auditing die Voraussetzungen für Lern-Pressionen?	254
<i>V. Durchsetzung und Monitoring finanzieller Berichterstattung</i>	255
1. Entstehung und Globalisierung der finanziellen Berichterstattung	256
2. Standardsetzung der IFRSF und Überführung der IFRSF-Standards in das Recht der Europäischen Union	258
3. Durchsetzungsmechanismen innerhalb der EU	260
a) Allgemeine Formen der Durchsetzung	261
b) Überwachung und Durchsetzung auf nationaler Ebene: das Beispiel Deutschland	263
c) Überwachung und Durchsetzung auf IFRSF- und EU-Ebene	268
4. Kompatibilität bestehender Durchsetzungsmechanismen mit der Berichterstattung nach der Richtlinie 2014/95/EU	269
5. Bieten die Durchsetzungsmöglichkeiten die Voraussetzungen für Lern-Pressionen?	272
<i>VI. Die Verfahren vor den NKS nach den OECD-Guidelines</i>	274
1. Ablauf der Verfahren vor den NKS	274
2. Kritik, Schwachstellen und Potenzial der Verfahren für die Einleitung von Lernpressionen	278
<i>VII. International Arbitration Tribunal on Business and Human Rights</i>	288
<i>VIII. Zwischenfazit</i>	290
 Schlussbetrachtungen	 293
 Literaturverzeichnis	 299
 Register	 333

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt (Europäische Union)
Abs.	Absatz
ACCA	Association of Chartered Certified Accountants
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	alte Fassung
AG	Aktiengesellschaft
AktG	Aktiengesetz
ARC	Accounting Regulatory Committee
Art.	Artikel
ASEAN	Association of South East Asian Nations
ATCA	Alien Tort Claims Act
Aufl.	Auflage
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BAKred	Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen
BAV	Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen
BAWe	Bundesaufsichtsamt für den Wertpapierhandel
BeckRS	Elektronische Entscheidungsdatenbank in beck-online
Beschl.	Beschluss
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BilanzRL	Richtlinie 2013/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013
BilKoG	Gesetz zur Kontrolle von Unternehmensabschlüssen
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CAT	Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe
CCC	Kampagne für Saubere Kleidung
CCR	Center for Constitutional Rights
CDP	Carbon Disclosure Projects
CEA	Verband der Europäischen Versicherer und Rückversicherer
CEDAW	Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau
CEO	Chief Executive Officer

CESCR	Committee on Economic, Social and Cultural Rights (UN-Sozialausschuss)
CESR	Committee of European Securities Regulators
CIA	Central Intelligence Agency
CRC	Übereinkommen über die Rechte des Kindes
CRPD	Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen
CSES	Centre for Strategy and Evaluation Services
CSR	Corporate Social Responsibility
DGRV	Deutsche Genossenschafts- und Raiffeisenverband e.V.
d. h.	das heißt
DNK	Deutscher Nachhaltigkeitskodex
DPR	Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung
DRSC	Deutsches Rechnungslegungs Standards Committee
EBA	European Banking Authority
ECCHR	European Center for Constitutional and Human Rights
ECCJ	European Coalition for Corporate Justice
ECOSOC	Economic and Social Council (Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen)
EFRAG	European Financial Reporting Advisory Group
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EIOPA	European Insurance and Occupational Pensions Authority
EMAS	Europäisches Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung
EMRK	Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention)
EMRK ZP I	Zusatzprotokoll vom 20. März 1952 zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EPG	Eminent Persons Group (RAFI)
ErwG	Erwägungsgrund
ESBG	Europäischen Sparkassenverband
ESFS	European System of Financial Supervision
ESMA	European Securities and Markets Authority
ESMA-VO	Verordnung 1093/2010/EU
ESRB	European Systemic Risk Board
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
Eurosif	European Social Investment Forum
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
et al.	Et alii, et aliae oder et alia
etc.	et cetera
e.V.	eingetragener Verein
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgende
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen)
FEE	Verband der Europäischen Wirtschaftsprüfer

ff.	fortfolgende
FinDAG	Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes
Fn.	Fußnote
FLO	Fairtrade Labelling Organizations International
FNG	Forum Nachhaltige Geldanlagen
FTC	Federal Trade Commission
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GoB	Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung
GRCh	Charta der Grundrechte der europäischen Union (Europäische Grundrechtecharta)
grds.	grundsätzlich
GRI	Global Reporting Initiative
HGB	Handelsgesetzbuch
Hrsg.	Herausgeber_in
IAASB	International Auditing and Assurance Board
IAS	International Accounting Standards
IASB	International Accounting Standards Board
IASC	International Accounting Standards Committee
IASCF	International Accounting Standards Committee Foundation
ICCPED	Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen
ICERD	Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (UN-Antirassismuskonvention)
ICRMW	Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (UN-Wanderarbeiterkonvention)
ICSCA	Industry Cooperation on Standards & Conformity Assessment
IDW	Institut für Wirtschaftsprüfer
i.E.	im Erscheinen
IFA	International Framework Agreement
IFAC	International Federation of Accountants
IFRIC	International Financial Reporting Interpretations Committee
IFRS	International Financial Reporting Standards
IFRSF	International Financial Reporting Standards Foundation
ILO	International Labour Organization (Internationale Arbeitsorganisation)
IMF	International Monetary Fund (Internationaler Währungsfond)
imug	Institut für Markt-Umwelt-Gesellschaft e.V.
insb.	insbesondere
IO	Internationale Organisation
IpbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IpwskR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
ISO	International Organization for Standardization (Internationale Organisation für Normung)
i. V. m.	in Verbindung mit
L4BB	Lawyers for Better Business
LIFDC	Low Income Food Deficit Countries
lit.	littera (Buchstabe)

LoIPR	List of Issues Prior to Reporting
MdB	Mitglied des Bundestages
Mio.	Million
MNE Declaration	Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy
Mrd.	Milliarde
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
n. F.	neue Fassung
NGO	Non-governmental Organization (Nichtregierungsorganisation)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NKS	Nationale Kontaktstelle (OECD-Guidelines)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungs-Report
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
OECD-Guidelines	OECD Guidelines for multinational Enterprises
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights (UN-Hochkommissariat für Menschenrechte)
OsBaFin	Organisationsstatut für die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
RAFI	Human Rights Reporting and Assurance Frameworks Initiative
RL	Richtlinie (Europäische Union)
Rn.	Randnummer
RNE	Rat für nachhaltige Entwicklung
RoP	Rules of Procedure
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
TNU	Transnationales Unternehmen
S.	Seite
SA 8000	Social Accountability 8000
SAC	Standards Advisory Council
SAI	Social Accountability International
SARG	Standards Advice Review Group
SHEQ	Safety, Health, Environment and Quality
Slg.	Sammlung
SRI	Social Responsible Investment
SRP	Simplified Reporting Procedure
u. a.	unter anderem
Uabs.	Unterabsatz
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UN-Antifolterkonvention	Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe
UN-Behindertenrechtskonvention	Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNGC	UN Global Compact
UNGC COP	UN Global Compact Communication on Progress
UNGP	UN Guiding Principles on Business and Human Rights

UN-Kinderrechts- konvention	Übereinkommen über die Rechte des Kindes
UN Norms	Draft Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights
UN-Sozial- ausschuss	Committee on Economic, Social and Cultural Rights
UN-Sozialpakt	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
UN-Zivilpakt	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
Urt.	Urteil
USA	United States of America
US-GAAP	United States Generally Accepted Accounting Principles
usw.	und so weiter
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
v.	vom
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung (Europäische Union)
vs.	versus
WHO	World Health Organization
WpHG	Wertpapierhandelsgesetz
WpÜG	Wertpapiererwerbs- und Übernahmegesetz
WTO	World Trade Organization
WVK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht
z. B.	zum Beispiel

Einleitung und Gang der Untersuchung

Die globale Wirtschaft gestaltet sich als besonders komplex. Sinnbild dieser Komplexität ist die steigende Anzahl und Bedeutung von transnationalen Unternehmen (TNU). Das „goldene Zeitalter“ der Nachkriegszeit hat zum ersten Mal in der Geschichte eine universelle Weltwirtschaft hervorgebracht, die über die Grenzen von Staaten (transnational) und die „frontiers of state ideology“ hinweg operiert.¹ Die Entwicklung in den letzten Jahrzehnten zeigt, dass das Wirken privater Akteur_innen, insbesondere die Tätigkeiten der TNUs, im globalen Kontext keinesfalls nur positive Auswirkungen hat, sondern in erheblichem Maße Umweltschäden und Menschenrechtsverletzungen hervorruft. Der Weltgesellschaft gelingt es bisher nicht, den Gefahren entgegenzutreten, die sich aus dem flächendeckenden Übergreifen der Wirtschaft in von sozialen, kulturellen, wirtschaftlichen, bürgerlichen und politischen Rechten geschützte Lebensbereiche ergeben. Ein Ende der Ausbeutung der Umwelt scheint genauso wenig in Aussicht wie die nachhaltige Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Fabrikarbeiter_innen in Entwicklungsländern und aufstrebenden Schwellenländern. Fast täglich berichten Medien über neue oder anhaltende Menschenrechtsverletzungen die von Unternehmen oder unter Beteiligung von Unternehmen begangen werden. Und es ist gleichzeitig zu beobachten, dass lokale Gruppen und eine global vernetzte Zivilgesellschaft in zunehmendem Maße die globalen Auswirkungen der Weltwirtschaft kritisch begleiten und wirtschaftliche Akteur_innen mit menschenrechtlichen Problemlagen offen konfrontiert. Der Jahresbericht aus dem Jahr 2014 des European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR) listet z. B. eine Reihe von Fällen auf, die die Komplexität der rechtlichen Instrumente zur Durchsetzung von Menschenrechten gegenüber privaten Akteuren veranschaulicht: Abgesehen von den prominenten zivilrechtlichen Verfahren z. B. vor US-amerikanischen Zivilgerichten auf der Grundlage des Alien Tort Claims Act nennt der Jahresbericht strafrechtliche Verfahren gegen Unternehmen selbst sowie gegen deren Manager_innen, OECD-Beschwerdeverfahren gegen europäische Unternehmen und die Einreichung von Gutachten in Verfahren, die nicht in den westlichen „Herkunftslän-

¹ *Hobsbawm* 1996, S. 10 f.

dern“ der TNUs geführt werden, sondern in den Staaten, in denen die Menschenrechtsverletzungen stattgefunden haben.² Die Auflistung der verschiedenen Verfahren macht deutlich, dass Versuche der rechtlichen Durchsetzung von Menschenrechten in einer Vielzahl von Arenen unternommen werden. Hierbei sind es vor allem zivilgesellschaftliche Akteur_innen, die versuchen, bestehende rechtliche Mechanismen, die nicht explizit auf die Erfassung extraterritorialer Aktivitäten von Unternehmen ausgerichtet sind, zu aktivieren.³ Eine besondere Rolle spielen hierbei lokale Gruppen und lokale Menschenrechtsaktivist_innen, die sich gegen schädliche Einflüsse wirtschaftlicher Aktivitäten wehren und dabei nicht selten Freiheit, Leib und Leben riskieren.⁴

Bei aktuellen menschenrechtlichen Problemlagen bestehen häufig besondere Schwierigkeiten, eine Kausalität zwischen individuellen Akten oder Verletzungshandlungen und konkreten Schäden festzustellen. Sie sind oftmals systemischer oder struktureller Natur und lassen sich zwischen der Wirtschaft und ihren globalen Akteuren auf der einen Seite und anderen sozialen Autonomieräumen und Bevölkerungsgruppen oder Kollektiven auf der anderen Seite in komplexen Konstellationen identifizieren.⁵ Individualbeschwerde- oder Klageverfahren, wenn solche überhaupt verfügbar sind, stoßen in diesen Fällen auf massive Probleme, etwa wenn es darum geht, die Verantwortung einzelner TNU, die Kausalität zwischen wirtschaftlichen Aktivitäten und Schäden sowie die Verbindung zwischen handelndem Unternehmen und Opfer auszumachen. Und Bemühungen auf internationaler Ebene, transnationale Unternehmen durch völkerrechtlich verbindliche Regelungen an Menschenrechte zu binden, wurden zwar wieder aufgenommen; allerdings ist der Ausgang der Verhandlungen um einen verbindlichen völkerrechtlichen Vertrag noch ungewiss.⁶ Im Schatten mangelnder staatlicher Regulierung und der unterbliebenen Regulierung auf internationaler Ebene hat sich ein Prozess der Selbstregulierung wirtschaftlicher Akteur_innen vollzogen, der allgemein mit dem Konzept der *Corporate Social Responsibility (CSR)* beschrieben wird.⁷

Weitgehend unbestritten ist, dass nach wie vor ein Regulierungsdefizit im Bereich Wirtschaft & Menschenrechte zu konstatieren ist.⁸ Der Forderung nach

² *European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR)* 2014, S. 17 ff.

³ Hierzu unten A.I.3.

⁴ Das Business and Human Rights Resource Centre hat im März 2016 vermeldet, dass *Berta Cáceres*, indigene Menschenrechts- und Umweltaktivistin aus Honduras, die seit Jahren u. a. gegen das Staudammprojekt Agua Zarca kämpft, ermordet wurde (*Business & Human Rights Resource Center*, Mitteilung v. 09.03.2016 (www.business-humanrights.org)).

⁵ Siehe hierzu am Beispiel des Finanzmarktes *Dowell-Jones* 2013.

⁶ Dazu näher unten A.I.2.a).

⁷ Dazu unten A.I.

⁸ Um dieses Defizit auszugleichen, hat das Europäische Parlament 2007 darauf hingewie-

weiterer rechtlicher Regulierung stellen sich jedoch gewichtige Stimmen entgegen, die in verbindlichen Vorgaben übermäßige Einschränkungen und Belastungen für die unternehmerische Freiheit sehen und argumentieren, dass auf Freiwilligkeit setzende Konzepte am ehesten geeignet seien, einen Ausgleich zwischen wirtschaftlichen und anderen gesellschaftlichen Interessen herzustellen. Uneinigkeit besteht daher weniger über das „Ob“ weitergehender Regulierung, sondern über die Fragen, „Wie“ und von „Wem“ eine Regulierung der Wirtschaft gestaltet werden soll und kann.

Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist ein Verfahren, das vor allem durch die im Oktober 2014 verabschiedete Richtlinie 2014/95/EU⁹ „im Hinblick auf die Angabe nichtfinanzieller und die Diversität betreffender Informationen durch bestimmte große Unternehmen und Gruppen“ in den Fokus geraten ist: das Verfahren der nichtfinanziellen Berichterstattung¹⁰. Im Schatten der auf konkrete Sachverhalte bezogenen und begrenzten Beschwerdeverfahren haben sich bereits früh im menschenrechtlichen Bereich Verfahren etabliert, die auf Menschenrechtsschutz im Wege der Berichterstattung setzen. Die bekanntesten, wenn auch medial nicht sehr präsenten, Berichterstattungsverfahren sind die vor den UN-Menschenrechtsorganen.

Wodurch aber zeichnet sich nichtfinanzielle Berichterstattung aus und was unterscheidet sie von der staatlichen Menschenrechtsberichterstattung? Nichtfinanzielle Berichterstattung lässt sich am besten im Vergleich mit finanzieller Berichterstattung durch Unternehmen beschreiben: Während es bei der finanziellen Berichterstattung darum geht, finanzielle Informationen über die „Performance“ eines Unternehmens z. B. in der Form einer Bilanz aufstellung oder eines Jahresabschlusses gegenüber Anteilseigner_innen, Kreditgeber_innen oder

sen, dass bestehende Lücken gefüllt werden könnten, wenn bestehende rechtliche Instrumente besser genutzt würden (*Europäisches Parlament*, Soziale Verantwortung von Unternehmen: eine neue Partnerschaft, 13.03.2007, P6_TA(2007)0062, A6-0471/2006, Rn. 37). Um diese Instrumente zu identifizieren, hat die Europäische Kommission eine Studie in Auftrag gegeben, die das geltende Recht auf rechtliche Ansatzpunkte hin untersucht hat, die geeignet sind, auf die transnationalen Aktivitäten europäischer Unternehmen angewandt zu werden (*Augenstein* 2011). Und obwohl die Studie einige Ansatzpunkte identifiziert hat, kommt sie dennoch zu dem Ergebnis, dass weitere gesetzgeberische Reformen notwendig sind, um diese zur Entfaltung zu bringen.

⁹ *Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union*, Richtlinie 2014/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 zur Änderung der Richtlinie 2013/34/EU im Hinblick auf die Angabe nichtfinanzieller und die Diversität betreffender Informationen durch bestimmte große Unternehmen und Gruppen, 15.11.2014, ABl. L 330/1.

¹⁰ Auch Nachhaltigkeitsberichterstattung, Offenlegung nichtfinanzieller Informationen, Social Accounting, Social and Environmental Accounting, Corporate Social Reporting, Corporate Social Responsibility Reporting, Non-financial Reporting oder Non-financial Accounting genannt.

der Steuerbehörde zu berichten, handelt es sich bei der nichtfinanziellen Berichterstattung um einen Prozess zur Vermittlung von Informationen über soziale und ökologische Auswirkungen der Aktivitäten eines Unternehmens gegenüber interessierten Stakeholdern. Die Entwicklung nichtfinanzieller Berichterstattung weist eine besondere Nähe zu der Praxis der finanziellen Berichterstattung und der Konzeption der CSR auf, wobei ein Fokus der Berichterstattung zunächst vor allem auf ökologischen Aspekten lag. Der wesentliche Unterschied zur staatlichen Berichterstattung liegt darin, dass sich nichtfinanzielle Berichterstattung zunächst abseits rechtlicher Vorgaben etabliert hat und sich bisher nur schwache Mechanismen zur Überwachung der Berichterstattung herausgebildet haben. Maßgeblich für die Verbreitung nichtfinanzieller Berichterstattung waren vor allem die Forderungen von Investor_innen und Konsument_innen nach weitergehenden Informationen und die Einsicht, dass finanzielle Informationen allein oftmals nicht ausreichen, um sich ein vollumfängliches Bild über den Geschäftsverlauf, das Geschäftsergebnis und die generelle Lage eines Unternehmens zu verschaffen. Hiermit lässt sich zum einen die Nähe zur finanziellen Berichterstattung erklären, die sich u. a. darin zeigt, dass nichtfinanzielle Erklärungen zunehmend zusammen mit finanziellen Erklärungen oder als Annex zu diesen veröffentlicht werden. Zum anderen ist so nachvollziehbar, warum nichtfinanzielle Berichterstattung nicht nur ökologische und menschenrechtsbezogene Gesichtspunkte umfasst, sondern sich z. B. auch auf Aspekte wie Korruption und Bestechung bezieht. Ein weiteres Charakteristikum, das sich daraus ergibt, dass sich nichtfinanzielle Berichterstattung zunächst abseits staatlicher Regulierung entwickelt hat, ist die Tatsache, dass Rahmenwerke, die sich mit dem Prozess der Berichterstattung beschäftigen, von privaten Initiativen, wie z. B. der Global Reporting Initiative (GRI)¹¹, ausgearbeitet und bereitgestellt werden. Diese Rahmenwerke haben gemein, dass sie das Ziel verfolgen, Unternehmen und sonstige Organisationen bei der Berichterstattung zu unterstützen und hierzu Rahmenwerke (auch Berichtsstandards, Reporting Schemes, Richtlinien und Guidelines genannt) zur Anleitung der Berichterstattung bereitstellen. Mit staatlicher Menschenrechtsberichterstattung hat nichtfinanzielle Berichterstattung wiederum gemein, dass es bei beiden Verfahren nicht vornehmlich darum geht, in Bezug auf einen Einzelfall Staaten oder Unternehmen zur Rechenschaft zu ziehen oder eine Kompensation für Verletzungshandlungen sicherzustellen. Es geht vielmehr darum, dass sie sich im Hinblick auf ihre menschenrechtliche Bilanz selbst evaluieren und Pro-

¹¹ Nähere Informationen zur GRI finden sich auf der Homepage der Initiative (www.globalreporting.org). Zur Geschichte, Organisation und den maßgeblichen Akteur_innen im Rahmenwerk der GRI siehe *Brown, de Jong und Levy* 2009.

zesse zur weiteren Implementation von Menschenrechten in ihre Strukturen einleiten. Mithin ist nichtfinanzielle Berichterstattung darauf gerichtet, Menschenrechte zu einem „core business concern“ zu machen.¹² Nichtfinanzielle Berichterstattung steht damit neben Mechanismen, die auf eine unmittelbare Durchsetzung von Menschenrechten gegenüber Unternehmen gerichtet sind, oder kann im Einzelfall durch die Herstellung von Transparenz die Grundlage für sonstige Verfahren darstellen.

Die vorliegende Arbeit versucht, die Frage zu beantworten, ob und inwieweit die Praxis der nichtfinanziellen Berichterstattung zur Durchsetzung von Menschenrechten in und gegenüber Unternehmen beitragen kann. Dieser Frage wird in vier Kapiteln nachgegangen. Im ersten Kapitel wird die aktuelle Praxis nichtfinanzieller Berichterstattung vorgestellt, bevor im zweiten und dritten Kapitel Schwachstellen und Stärken herausgearbeitet werden. Nachdem es im vierten Kapitel zunächst darum gehen wird, zu prüfen, ob menschenrechtliche Pflichten zur weiteren Fortentwicklungen bestehen und inwieweit gleichsam menschenrechtliche Bestimmungen einer weiteren Entwicklung Grenzen setzen, werden im Anschluss daran Fortentwicklungsperspektiven im Hinblick auf die zuvor festgestellten Schwachstellen und Stärken entwickelt.

Im Einzelnen geht es in den Kapiteln um folgende Fragestellungen und Themenbereiche:

Das erste Kapitel der Arbeit stellt die aktuelle Praxis nichtfinanzieller Berichterstattung am Beispiel der Vorgaben der Richtlinie 2014/95/EU vor. Hierbei wird zunächst auf den rechtspolitischen Kontext, in dem sich die Regulierung nichtfinanzieller Berichterstattung durch die Europäische Union (EU) bewegt, eingegangen, bevor in einem nächsten Schritt im Einzelnen anhand der Richtlinie aufgezeigt wird, welche Vorgaben fortan in der EU für die nichtfinanzielle Berichterstattung gelten werden. Gleichzeitig wird die Konzeption der nichtfinanziellen Berichterstattung nach der Richtlinie 2014/95/EU einer kritischen Betrachtung unterzogen.

Im zweiten Kapitel sollen Problemlagen aufgezeigt werden, die sich aktuell in der Praxis nichtfinanzieller Berichterstattung feststellen lassen. So wie generell in der Praxis der CSR wird auch im Rahmen der nichtfinanziellen Berichterstattung oftmals davon ausgegangen, dass wirtschaftliche Anreize für eine umfassende nichtfinanzielle Berichterstattung bestehen und insofern den Unternehmen eine gewisse Gestaltungsfreiheit zugestanden werden könne. Diesbezüglich werden die Grenzen eines Ansatzes aufgezeigt, der mit der Überlassung

¹² *Augenstein* 2011, S. 75, Rn. 232.

weiter Gestaltungsspielräume maßgeblich auf das „Prinzip der Freiwilligkeit“ setzt. Eine zweite Problemlage stellt das Phänomen des „Greenwashing“ dar. Der Begriff steht für eine Praxis, bei der CSR-Praktiken und insbesondere nichtfinanzielle Berichterstattung dazu missbraucht werden, das eigene Unternehmen und/oder eigene Produkte und Dienstleistungen als besonders sozial- oder umweltverträglich darzustellen, um das Image eines Unternehmens aufzuwerten und/oder von umwelt- oder menschenrechtsbezogenen Problemlagen abzulenken. Drittens wird das Problem aufgearbeitet, dass in der aktuellen Praxis nichtfinanzieller Berichterstattung für Dritte oftmals nicht nachvollziehbar ist, ob die offengelegten Informationen richtig und umfassend sind bzw. ein vollumfängliches Bild über den Geschäftsverlauf, das Geschäftsergebnis und die generelle Lage eines Unternehmens vermitteln.

Das dritte Kapitel zielt darauf ab, die Besonderheiten und Stärken nichtfinanzieller Berichterstattung herauszuarbeiten. In einem ersten Schritt wird hierzu die aktuelle Praxis staatlicher Menschenrechtsberichterstattung daraufhin untersucht, welche Stärken ein vor einer Monitoringinstanz geführtes Verfahren im Vergleich zu Individualbeschwerdeverfahren aufweist. Die Betrachtung der Praxis der Menschenrechtsberichterstattung ergibt, dass ein wesentliches Charakteristikum der Berichtsverfahren die Möglichkeit der Ein- und Anleitung von Evaluations- und Lernprozessen darstellt. Ausgehend von den Erkenntnissen aus der Untersuchung staatlicher Menschenrechtsberichterstattung soll sodann theoretisch untermauert und plausibilisiert werden, dass Verfahren, die darauf gerichtet sind, Lernprozesse ein- und anzuleiten, besonders geeignet sind, die internen Strukturen einer Organisation auf Belange der sozialen und natürlichen Umwelt der Organisation abzustimmen. Im Hinblick auf die zuvor identifizierten Schwachstellen in der bisherigen Praxis nichtfinanzieller Berichterstattung wird als rechtspolitische Forderung formuliert, Monitoringverfahren einzuführen, damit die Stärken nichtfinanzieller Berichterstattung ausgeschöpft werden können.

Das vierte und letzte Kapitel geht der Frage nach, wie und wo entsprechende Monitoringverfahren implementiert werden können. Dazu wird zunächst untersucht, ob bereits menschenrechtliche Vorgaben zur Einführung von Monitoringverfahren bestehen und ob die Unternehmensfreiheit, das Recht auf Eigentum sowie das Recht auf Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen der Einführung von Monitoringverfahren entgegenstehen. Im Anschluss daran werden die Möglichkeit und die Vor- und Nachteile des Monitorings durch private Institutionen (External Auditing), durch das System der finanziellen Berichterstattung, das Rahmenwerk der Guidelines for Multinational Enterprises (OECD-Guidelines) sowie durch den in der Diskussion um die Durchsetzung

von Menschenrechten gegenüber wirtschaftlichen Akteur_innen vorgebrachten Vorschlag zur Einführung einer internationalen Streitschlichtungsinstanz (International Arbitration Tribunal on Business and Human Rights) eruiert.

A. Die aktuelle Praxis nichtfinanzieller Berichterstattung

Das folgende Kapitel führt in die Praxis der nichtfinanziellen Berichterstattung am Beispiel der Vorgaben der Richtlinie 2014/95/EU ein. Hierzu wird zunächst der rechtspolitische Kontext vorgestellt, in dem die Regulierung nichtfinanzieller Berichterstattung in der EU verabschiedet wurde: die CSR-Strategie der EU (I). Im Anschluss daran wird die Richtlinie 2014/95/EU im Einzelnen dargestellt und einer kritischen Würdigung unterzogen (II). Hierbei wird auch auf Entwicklungen eingegangen, die sich jenseits supranationaler oder nationaler Regulierung vollzogen haben, insbesondere im Bereich der Standardsetzung im Hinblick auf Anleitungen zur Berichterstattung (II.7).

I. Rechtspolitischer Kontext nichtfinanzieller Berichterstattung in der Europäischen Union: Corporate Social Responsibility

Es besteht allgemein Einigkeit darüber, dass nichtfinanzielle Berichterstattung in einem engen Verhältnis zu dem Konzept der CSR steht; jedenfalls sind Transparenz und nichtfinanzielle Berichterstattung Bestandteil fast aller CSR-Praktiken. Um die Praxis im Bereich der nichtfinanziellen Berichterstattung angemessen nachzuvollziehen und verstehen zu können, ist es deshalb erforderlich, die Verbindung zur CSR genauer in den Blick zu nehmen. Da das Rahmenwerk der EU im Bereich der nichtfinanziellen Berichterstattung ein zentraler Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit ist, soll in der Folge der Schwerpunkt auch darauf gelegt werden, die Verbindungen zwischen nichtfinanziellen Berichterstattung in der EU und der europäischen CSR-Praxis herauszuarbeiten. Hierzu soll zunächst das Konzept der CSR näher vorgestellt werden.

Bei der Annäherung an das Konzept der CSR ist vorweg darauf hinzuweisen, dass angesichts der weltweit unterschiedlichen Herangehensweisen an CSR und die unterschiedliche Rezeption der wissenschaftlichen Disziplinen eine prägnante Bestimmung des Konzepts der CSR nur schwerlich möglich ist. Um sich dem Konzept anzunähern, kann zunächst auf den Begriff selbst abgestellt wer-

den. Zentral ist bei der „Corporate Social Responsibility“, also der „sozialen Unternehmensverantwortung“, danach die „soziale Verantwortung“ der Wirtschaft bzw. der wirtschaftlichen Akteur_innen. Die wesentlichen Eck- und Streitpunkte bei der Bestimmung der CSR betreffen somit ganz generell zum einen die Frage, was unter „Verantwortung“ zu verstehen ist, und zum anderen die Frage, was unter „sozialer“ Verantwortung zu verstehen ist. Denkbare Ausdeutungen des Begriffes der „Verantwortung“ reichen von einer losen, durch die Wirtschaft und seine Akteur_innen selbst zu bestimmenden und rechtlich unverbindlichen Selbstbindung und Selbstverpflichtung bis hin zu einer rechtlich verbindlichen Verpflichtung oder rechtlichen Regulierung der Wirtschaft und ihrer Akteur_innen. Der Begriff der „sozialen“ Verantwortung kann sich zum einen auf die für die Verantwortung relevanten sozialen Teilbereiche, wie z. B. natürliche Umwelt, Sport, Arbeitnehmer_innenbelange und Menschenrechte, beziehen und zum anderen ist für die Bestimmung des Begriffes die räumliche Dimension von erheblicher Bedeutung. In diesem Sinne ist darauf hinzuweisen, dass sich CSR-Strategien regelmäßig mit dem weltweit nachhaltigen Umgang mit natürlichen Ressourcen und den natürlichen Lebensgrundlagen beschäftigen oder aus der Perspektive europäischer Unternehmen sich auf die Einhaltung von Arbeitsschutzbestimmungen und Menschenrechten im eigenen Unternehmen und in den Zuliefer_innenketten beziehen.

Allein aufgrund der Unbestimmt- und Offenheit des Begriffes der CSR ergeben sich besondere Schwierigkeiten, den Inhalt und Umfang des Konzepts genau zu bestimmen. Es lässt sich allenfalls feststellen, dass sich CSR mit den Beziehungen und der Abstimmung der Wirtschaft und wirtschaftlicher Unternehmen zu anderen gesellschaftlichen Teilbereichen beschäftigt. Um sich dem Konzept weiter anzunähern, sollen in der Folge Entstehung, Kontext und Praktiken der aktuellen CSR vorgestellt werden (1 bis 3), bevor daran anknüpfend die europäische CSR-Strategie einer genaueren Betrachtung unterzogen wird (4).

1. Entstehung der CSR

Neben den Schwierigkeiten bzgl. der Bestimmung und Einordnung des Konzepts ist allgemein umstritten, wo die Entstehung der CSR örtlich zu lokalisieren ist. Historische Analysen haben sowohl in den USA als auch in Europa Entwicklungen ausgemacht, die als Ursprünge der modernen CSR angesehen werden können. *Eberstadt* sieht in dem heutigen Konzept eine Wiederentdeckung einer über 2000 Jahre alten westlichen Tradition des antiken Europas.¹ Die volle Bedeutung der heutigen CSR könne nur durch einen Rückblick auf die Ge-

¹ *Eberstadt* 1973.

schichte der Wirtschaft in der westlichen Gesellschaft erkannt werden, denn Wirtschaft war traditionell ein eng reguliertes Instrument sozialen Fortschritts und „the free enterprise system as we know it“ sei historisch gesehen eher die Ausnahme als die Regel.² *Wells* hingegen – eine eng juristische Perspektive einnehmend – sieht die Anfänge der heutigen CSR in den ersten juristischen Debatten über CSR, welche erstmals in den 1930er Jahren in den USA stattgefunden hätten.³ An den Herangehensweisen *Wells'* und *Eberstadt's* kann kritisiert werden, dass zum einen die Bestimmung der Entstehung des Konzeptes aus einer rein juristischen Perspektive sich als problematisch erweist, da es sich bei der CSR keinesfalls um eine rein juristische Konzeption handelt. Dies verdeutlicht nicht zuletzt die Fülle der inzwischen unüberschaubaren Literatur zu dem Thema, etwa aus ökonomischer, politikwissenschaftlicher, ethischer und juristischer Perspektive.⁴ Zum anderen greift zweifelsohne eine eurozentrische historische Betrachtung zu kurz, denn obwohl weltweit agierende Unternehmen ihren Ursprung in Europa haben,⁵ werden damit Entwicklungen im Spannungsverhältnis zwischen Wirtschaft und anderen gesellschaftlichen Bereichen in anderen Regionen der Welt nicht mit in den Blick genommen. Ausgehend von diesen beiden Positionen ist für die vorliegende Arbeit festzuhalten, dass zum

² Ebenda, S. 77.

³ *Wells* 2002. Siehe auch *Weiner* 1964; *Amao* 2011, S. 56 ff. Der zentrale Streitpunkt war dabei, wem gegenüber Leiter_innen von Unternehmen Verantwortung tragen bzw. ob die Leiter_innen von Unternehmen nicht nur die Interessen der Anleger_innen und Kapitaleigner_innen, sondern auch die Interessen von anderen Gruppierungen, welche von den Handlungen des Unternehmens betroffen sind, zu berücksichtigen haben sollten (*Wells* 2002, S. 78). Während *Berle* zunächst in der Debatte den Standpunkt vertrat, dass alles einem Unternehmen anvertraute Vermögen nur zu Gunsten und für den Vorteil der Kapitaleigner_innen eingesetzt werden dürfe (*Berle* 1931, S. 1049), entgegnete *Dodd*, dass er „believes that public opinion (...) has made and is today making substantial strides in the direction of a view of the business corporation as an economic institution which has a social service as well as a profit-making function, that this view has already had some effect upon legal theory, and that it is likely to have a greatly increased effect upon the latter in the near future“ (*Dodd* 1932, S. 1148).

⁴ Ein Überblick über die Literatur in den verschiedenen Disziplinen findet sich in folgenden Quellen: Ökonomie: für den Bereich des Marketings vgl. *Waßmann* 2011; Ethik: vgl. *Rehm und Müller-Christ* 2010; für das Forschungsfeld „business ethics“ vgl. *Shaw* 2009, für einen Überblick über frühere Literatur siehe *Kilcullen und Kooistra* 1999 sowie *Valentine und Fleischman* 2008; Politik: einen Überblick liefert *Horrigan* 2010, S. 131 ff.; Ökologie: *Braun und Loew* 2008. Für die juristische Perspektive ist zu beobachten, dass das Konzept des CSR in verschiedenen Rechtsgebieten behandelt wird (vgl. hierzu *Boeger, Murray und Villiers* 2008).

⁵ *McLean* 2004, S. 365, die bekanntesten Unternehmen seinerzeit waren z. B. die British East India Company und die für den Britischen Sklavenhandel bedeutsame Royal African Company.

einen CSR in vielen verschiedenen Disziplinen relevant ist und aus unterschiedlichen Perspektiven unterschiedlich rezipiert wird. Die Arbeit bewegt sich damit in einem erheblich durch verschiedene Disziplinen geprägten Diskurs. Zum anderen werden Überlegungen der sozialen Verantwortung von Unternehmen praktisch immer dort relevant, wo es um die Bestimmung des Verhältnisses der Wirtschaft zu anderen gesellschaftlichen Teilbereichen geht, und insbesondere dort, wo wirtschaftliche Aktivitäten potenzielle Gefährdungslagen für andere soziale Bereiche hervorrufen. Insofern ist CSR nur eine neue Form eines ständigen Diskurses über das Verhältnis zwischen Wirtschaft und Gesellschaft.⁶ Entsprechend schwierig gestaltet es sich, die genaue Entstehung des Konzeptes nachzuzeichnen. Es soll deshalb in der Folge auf die Praktiken und Kontexte eingegangen werden, in denen CSR eine Rolle spielt.

2. Aktuelle globale Entwicklungen im Spannungsfeld Wirtschaft & Menschenrechte

Obwohl Menschenrechte neben Umweltbelangen, Korruptionsbekämpfung etc. üblicherweise nur einen Ausschnitt des Konzepts der CSR abbilden, so lohnt es sich jedoch, auf globaler Ebene die Entwicklungen im Bereich Wirtschaft & Menschenrechte in den Blick zu nehmen. Denn hierdurch lassen sich bedeutsame Akteur_innen und Initiativen erfassen, die für heutige CSR-Strategien eine hohe Relevanz aufweisen. Die Untersuchung der Entwicklungen im Spannungsfeld Wirtschaft & Menschenrechte auf globaler Ebene bietet also die Möglichkeit, sich ein Bild über den wesentlichen Kontext und entsprechende Praktiken aus dem Bereich der CSR zu verschaffen.

a) Internationale Initiativen: Von den UN Norms über die UN Guiding Principles zu einem verbindlichen Vertrag?

Im Hinblick auf die Frage, wie das internationale Recht die globale Wirtschaft und deren Akteur_innen erfasst, weisen *Wouters & Chanet* zutreffend darauf hin, dass das internationale Recht immer noch den Fokus auf den Schutz von TNUs legt, hingegen bei der Regulierung ihrer Aktivitäten weit im Verzug ist.⁷ Während die Weltwirtschaftsordnung mit der World Trade Organization (WTO) über einen sehr ausdifferenzierten rechtlichen Rahmen sowie entsprechende Organisation und Institutionalisierung zur Durchsetzung von Rechtspositionen

⁶ Jenkins 2005, S. 526.

⁷ Wouters und Chanet 2008, S. 263.

verfügt,⁸ konnte sich eine internationalrechtlich verbindliche unmittelbare Menschenrechtsbindung von privaten Akteur_innen bisher nicht durchsetzen.

Den vielversprechendsten Ansatz hierfür stellten die „*Draft Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights*“ (künftig: UN Norms)⁹ aus dem Jahre 2003 dar. Denn die UN Norms sahen nicht nur eine unmittelbare Bindung transnationaler Unternehmen an materielle Menschenrechte vor, sondern beinhalteten zudem prozedurale Verpflichtungen, wie z. B. eine interne Evaluationspflicht oder eine Berichtspflicht.¹⁰ Nachdem sich Bemühungen um die Einführung eines internationalrechtlich verbindlichen Vertrages betreffend die unmittelbare Menschenrechtsbindung von Unternehmen nicht durchsetzen konnten,¹¹ entschied sich die UN-Menschenrechtskommission 2005 dazu, dem UN-Generalsekretär die Einsetzung eines UN-Sonderbeauftragten nahezu legen.¹² Der Generalsekretär folgte diesem Vorschlag, indem er *John Ruggie* als UN-Sonderbeauftragten für Wirtschaft und Menschenrechte (UN Special Representative for Business & Human Rights) einsetzte.¹³ Ein rechtverbindlicher Ansatz der Bindung von Unternehmen an Menschenrechte wurde damit zunächst nicht weiter verfolgt und

⁸ Eine Darstellung der Entwicklung des internationalen Wirtschaftsrechts findet sich bei *Stoll und Schorkopf* 2006, S. 11 ff. und bei *Paech und Stuby* 2013, S. 730 ff. Ausführlich zu den rechtlichen Grundlagen und Institutionen der WTO: *Van den Bossche und Zdouc* 2013; *Bethlehem, McRae, Neufeld, et al.* 2009; *Narlikar, Daunton und Stern* 2012; *Krajewski* 2012, S. 38 ff.; *von Arnould* 2016, S. 412 ff.

⁹ *Sub-Commission on Promotion & Protection of Human Rights (UN Economic and Social Council (ECOSOC))*, Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and other Business Enterprises with Regard to Human Rights, 26.08.2003, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2. Eine offizielle Kommentierung findet sich unter *Sub-Commission on Promotion & Protection of Human Rights (UN Economic and Social Council (ECOSOC))*, Commentary on the Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and other Business Enterprises with Regard to Human Rights, 26.08.2003, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/38/Rev.2.

¹⁰ Siehe Nr. 15 ff. UN Norms.

¹¹ Der Entwurf wurde, nachdem er 2004 der UN-Menschenrechtskommission vorgelegt wurde, auf massives Drängen einiger Staaten und insbesondere aufgrund des großen Einflusses des wirtschaftlichen Sektors von der UN-Menschenrechtskommission zurückgestellt und ausdrücklich für rechtlich unverbindlich erklärt (siehe *UN Human Rights Council*, Responsibilities of Transnational Corporations and Related Business Enterprises with Regard to Human Rights, UN Doc. 2004/116, (c); zum Drafting-Prozess und den Gründen für das Scheitern des Entwurfs siehe *Backer* 2006; *Kinley und Chambers* 2006; *Weißbrodt und Kruger* 2003).

¹² *UN Human Rights Council*, Human Rights and Transnational Corporations and other Business Enterprises, 20.04.2005, UN Doc. 2005/69; *Kinley und Chambers* 2006, S. 449.

¹³ Siehe die Pressemitteilung des UN-Generalsekretärs (UN Doc. S/GA/934, 28.07.2005), abrufbar unter www.un.org/News/Press/docs/2005/sga934.doc.htm.

auch *Ruggie* distanzierte sich ausdrücklich von der Ausarbeitung verbindlicher Regelungen, zumal sein Mandat die Erarbeitung eines verbindlichen Vertragswerkes auch nicht vorsah.¹⁴

Bemühungen auf der Ebene der UN, einen bindenden Vertrag auszuarbeiten, sind erst im Anschluss an die „Amtszeit“ *Ruggies* wieder aufgenommen worden. Auf der 26. Sitzung des UN-Menschenrechtsrats (10. bis 27. Juni 2014) wurden zwei Resolutionen zur Annahme durch den UN-Menschenrechtsrat vorgelegt. Zum einen handelt es sich dabei um eine von Ecuador und Südafrika ausgearbeitete Resolution, die vorsieht, die UN Working Group on Business and Human Rights mit der Ausarbeitung eines bindenden Vertrages zu beauftragen,¹⁵ und zum anderen um eine von Norwegen vorgelegte Resolution, nach der die Working Group damit beauftragt werden soll, einen Report bzgl. der „benefits and limitations of a legally binding instrument“ auszuarbeiten.¹⁶ Der UN-Menschenrechtsrat hat daraufhin die „open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights“ eingerichtet und ihr das Mandat erteilt, „to elaborate an international legally binding instrument to regulate, in international human rights law, the activities of transnational corporations and other business enterprises“.¹⁷ Der Ausgang der Bemühungen um einen bindenden Vertrag bleibt damit derzeit noch offen.¹⁸

¹⁴ *UN Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises (John Ruggie)*, Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and other Business Enterprises, 21.03.2011, UN Doc. A/HRC/17/31, Rn. 69.

¹⁵ *UN Human Rights Council*, Draft Resolution Drafted by Ecuador and South Africa: Elaboration of an International Legally Binding Instrument on Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Respect to Human Rights, 25.06.2014, UN Doc. A/HRC/26/L.22/Rev.1.

¹⁶ *UN Human Rights Council*, Draft Resolution Drafted by Norway: Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises, 23.06.2014, UN Doc. A/HRC/26/L.1. Zum aktuellen Stand in Sachen „binding treaty“ siehe www.business-human-rights.org/en/binding-treaty. Einen Überblick über mögliche Ausgestaltungen eines Vertrages liefern *Cassel und Ramasastry* 2015.

¹⁷ *UN Human Rights Council*, Draft Resolution Drafted by Ecuador and South Africa: Elaboration of an International Legally Binding Instrument on Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Respect to Human Rights, 25.06.2014, UN Doc. A/HRC/26/L.22/Rev.1.

¹⁸ Die „Working Group“ hat im Rahmen ihrer ersten Sitzung (06. bis 10. Juli 2015) bereits maßgebliche Probleme und Themen in den Blick genommen. Dabei handelt es sich im Einzelnen um folgende Aspekte: die rechtlichen Stellung von TNUs im internationalen Recht; die für einen Vertrag in Frage kommenden Menschenrechte; staatliche (extraterritoriale)

Bis zum Abschluss der Verhandlungen eines bindenden Vertrages stellen daher die von *Ruggie* in seinem Abschlussbericht vorgestellten „UN Guiding Principles on Business and Human Rights“ (UNGPs) den maßgeblichen Referenzpunkt im Spannungsfeld Wirtschaft & Menschenrechte auf der globalen Ebene dar.¹⁹ Und in der Tat konnten sich die UNGPs auch in der Praxis durchsetzen; sie sind Grundlage und Ausgangspunkt praktisch aller Initiativen und Ansätze auf globaler, regionaler und nationaler Ebene im Bereich Wirtschaft & Menschenrechte. Hohe Anschlussfähigkeit und praktische Bedeutung haben die UNGPs vor allem deshalb erlangt, weil *Ruggie* mit den UNGPs nicht neue Standards oder Verpflichtungen erarbeitet hat. Die Begründung einer internationalrechtlichen unmittelbaren Bindung von TNUs an Menschenrechte hat er ausdrücklich nicht beabsichtigt. Den normativen Beitrag seiner UNGPs sieht er nicht in der Erarbeitung neuer internationalrechtlicher Verpflichtungen, sondern „in elaborating the implications of existing standards and practices for States and businesses; integrating them within a single, logically coherent and comprehensive template; and identifying where the current regime falls short and how it should be improved“²⁰. Er hat damit vor allem bestehende Praktiken und Standards in seinen UNGPs zu einem einheitlichen Rahmenwerk zusammengeführt.

Neben den UNGPs wirken aber auch staatenbezogene Menschenrechtsinstrumente zumindest mittelbar im Bereich Wirtschaft & Menschenrechte.²¹ Denn

Schutzpflichten; Stärkung der Verantwortlichkeit und Haftbarkeit von Unternehmen; Stärkung und Etablierung von nationalen, internationalen und unternehmensinternen Rechtsschutzmöglichkeiten (*UN Human Rights Council*, Report on the First Session of the Open-Ended Intergovernmental Working Group on Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Respect to Human Rights, with the Mandate of Elaborating an International Legally Binding Instrument (Chair-Rapporteur: María Fernanda Espinosa), 05.02.2016, UN Doc. A/HRC/31/50).

¹⁹ *UN Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises (John Ruggie)*, Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and other Business Enterprises, 21.03.2011, UN Doc. A/HRC/17/31. Für eine kritische Betrachtung der UN Guiding Principles siehe *Massoud* 2013a; *Blitt* 2012, S. 52 ff., m.w.N, *Bilchitz* 2012; *Simons* 2012; *Hamm* 2016.

²⁰ *UN Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises (John Ruggie)*, Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and other Business Enterprises, 21.03.2011, UN Doc. A/HRC/17/31, Rn. 14.

²¹ Es wird teilweise davon ausgegangen, dass das internationale Recht auch unmittelbare Verpflichtungen für Unternehmen vermittelt. So etwa *McBeth* 2010.

es nehmen nicht nur fast alle internationalen Instrumente in diesem Bereich, wie z. B. die OECD Guidelines²², auf international verankerte Menschenrechte Bezug, sondern zunehmend auch ausdrücklich unternehmensinterne Selbstverpflichtungserklärungen. Dies gilt insbesondere für die Konventionen der UN und der International Labour Organization (ILO). Der Code of Conduct des Textilunternehmens H & M bezieht sich z. B. beim Thema Kinderarbeit ausdrücklich auf die UN-Kinderrechtskonvention und die ILO-Konventionen 138 und 182.²³ Und auch beim Thema Arbeitnehmer_innenrechte wird prominent auf die einschlägigen ILO-Konventionen verwiesen.²⁴ Für die Bestimmung des materiellen Gehaltes der Codes of Conduct kann damit regelmäßig auf bestehende staatenbezogene Menschenrechtsinstrumente zurückgegriffen werden.

b) Auf Freiwilligkeit basierende Rahmenwerke

Die Vorgänge im Bereich des internationalen Rechts führen direkt zu einer Entwicklung im Verhältnis von Wirtschaft und Menschenrechten, die sich im Schatten der internationalrechtlichen Debatte um die horizontale Bindung von TNUs vollzogen hat und von *Ruggie* aufgegriffen wurde, nämlich den Trend zur „Regulierung“ von Unternehmen jenseits des staatlichen und des klassischen internationalen Rechts. Denn in der Praxis dominieren im Bereich des Spannungsfeldes Wirtschaft & Menschenrechte Regulierungsmodelle verschiedenster Art der verschiedensten Akteur_innen, welche oftmals als so genanntes *Soft Law* klassifiziert werden. Sie sind damit zwar an Unternehmen gerichtet, setzen jedoch nicht auf rechtliche Verbindlichkeit, sondern auf die freiwillige Aufnahme und Umsetzung durch Unternehmen.²⁵ Bei diesen Modellen handelt es sich in der Regel um sogenannte Verhaltensstandards (auch Codes of Conduct, Standards of Engagement oder Social Charters genannt).

Unterschieden werden können diese Instrumente zum einen im Hinblick auf die Initiator_innen und zum anderen im Hinblick auf ihre Ausgestaltung und Zielrichtung. Als maßgebliche Initiator_innen sind etwa Nationalstaaten, internationale Organisationen und private Akteur_innen zu identifizieren, wobei einige Instrumente auch auf die Zusammenarbeit zwischen diesen zurückzuführen

²² Siehe *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* 2011a, Rn. 39, wo es heißt, dass Unternehmen sich u. a. nach den Anforderungen der AEMR, des IPbpR und des IPwskR richten sollen.

²³ *H & M* 2010, Rn. 2.

²⁴ Ebenda, Rn. 4

²⁵ Einen Überblick zum Begriff des Soft Laws liefert *Thürer* 2009. Zum Soft Law im Bereich Wirtschaft & Menschenrechte siehe *Buntenbroich* 2007; *Gatto* 2011, S. 75 ff.; *Koeltz* 2010; *Hörtreiter* 2007, S. 67 ff.; *Köster* 2010, S. 87 ff.; *Lukas und Hutter* 2009, S. 151 ff., 165 ff.; *Wechka* 2006, S. 643 ff.

ren sind. Eine besondere Rolle bei der Ausarbeitung und Bereitstellung von Verhaltensstandards für TNUs kam und kommt internationalen Organisationen (IOs) wie z. B. den UN, der ILO und der OECD zu. Die am weitesten verbreiteten Verhaltensstandards sind die OECD Guidelines²⁶, die Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy (MNE Declaration) der ILO,²⁷ der Leitfaden ISO 26000 der Internationalen Organisation für Normung (ISO),²⁸ und der UN Global Compact²⁹. Im Bereich der nichtfinanziellen Berichterstattung finden sich Leitlinien, die zum einen von privaten Akteur_innen wie z. B. der Global Reporting Initiative (GRI) und der Human Rights Reporting and Assurance Frameworks Initiative (RAFI) erarbeitet wurden,³⁰ zum anderen aber auch Leitlinien staatlichen Ursprungs, wie z. B. der vom Rat für nachhaltige Entwicklung (RNE) ausgearbeitete Deutsche Nachhaltigkeitskodex (DNK)³¹.

²⁶ Abrufbar unter <http://mneguidelines.oecd.org/text/>. Die OECD Guidelines sind Empfehlungen der OECD an multinationale Unternehmen und enthalten auf Freiwilligkeit beruhende Prinzipien z. B. in den Bereichen Arbeitsbedingungen, Menschenrechte, Umweltschutz, Transparenz, Korruption und Konsumentenschutz. Sie wurden 1976 erstmals angenommen, seitdem fünfmal geändert und sind Teil der OECD Declaration and Decisions on International Investment and Multinational Enterprises, dem CSR-Gesamtkonzept der OECD. Eine gute Übersicht zur Entstehungsgeschichte, zur Ausgestaltung, zum aktuellen Stand nach der Neufassung der Guidelines im Jahr 2011 und zu den Perspektiven liefern *Huarte Melgar, Nowrot und Yuan* 2011; siehe ferner *Tully* 2001; *Schwamm* 1978; *Johnston* 2011; *Koeltz* 2010, S. 98 ff.

²⁷ Für nähere Informationen, insbesondere zur Frage nach der Rechtsnatur und der institutionellen Stellung im Rahmen der ILO siehe *Koeltz* 2010, S. 153 ff.; *Buntenbroich* 2007, S. 24 ff.; *Rudolph* 2011.

²⁸ Bei dem Leitfaden ISO 26000 handelt es sich im Gegensatz zu den sonstigen von der ISO herausgegebenen Standards nicht um einen technischen Standard. Es handelt sich vielmehr um eine Anleitung „on the underlying principles of social responsibility, recognizing social responsibility and engaging stakeholders, the core subjects and issues pertaining to social responsibility (...) and on ways to integrate socially responsible behaviour into the organization“ (ISO 26000, Introduction). ISO 26000 richtet sich nicht nur an Unternehmen, sondern an alle Organisationen im privaten, öffentlichen und non-profit Sektor (ebenda). In § 1 wird auf die rechtliche Unverdinglichkeit des Leitfadens verwiesen, indem es dort heißt, dass „it is not intended to provide a basis for legal actions, complaints, defences or other claims in any international, domestic or other proceeding, nor is it intended to be cited as evidence of the evolution of customary international law“. Eine ausführliche Darstellung des ISO 26000, insbesondere der Entstehung findet sich bei *Diller* 2012.

²⁹ Für Einzelheiten der institutionellen Ausgestaltung, der aktuellen Relevanz und des Netzwerks des UN Global Compact siehe *Rasche und Kell* 2010; *Khan* 2011; *Hamm* 2011; *Rieth* 2004.

³⁰ Siehe hierzu ausführlich unten A.II.7.

³¹ *Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE)* 2015.

Codes of Conduct sind allesamt zunächst auf Freiwilligkeit basierende einseitige Rahmenwerke, die keine unmittelbar rechtlich durchsetzbare Verpflichtung auf die enthaltenen menschenrechtlichen Verbürgungen enthalten. Für die rechtliche Unverbindlichkeit der Verhaltensstandards spricht zunächst, dass diese keinem der anerkannten verbindlichen Rechtsakte – wie z. B. dem privaten oder völkerrechtlichen Vertrag – zugeordnet werden können, dass keine rechtlichen Sanktionsmöglichkeiten bei Verstößen gegen die Verhaltensstandards bestehen und zudem die Durchsetzung der Entscheidungen etwaiger Überwachungsorgane nicht gewährleistet ist. Demgegenüber ist bereits herausgearbeitet worden, dass die Verhaltensstandards durch die Inkorporation in Verträge sowie im Zusammenspiel mit nationalem und supranationalem Recht durchaus rechtliche Wirkung entfalten können und zudem oftmals den Weg für verbindliche Regulierung oder die Entwicklung von internationalrechtlichem Gewohnheitsrecht bereiten.³² Eben weil Verhaltensstandards gerade im Zusammenwirken mit z. B. staatlichem Recht eine Verbindlichkeit nach sich ziehen können, werden Verhaltensstandards teilweise auch als transnationales Recht, d. h. als Rechtsordnung „außerhalb bzw. jenseits der staatlichen Rechtsordnung“, qualifiziert.³³ Unabhängig von der Frage des Rechtscharakters der Verhaltensstandards wird zudem zutreffend darauf hingewiesen, dass das „Prinzip der Freiwilligkeit“ sich zunächst nur auf die Frage der Unterwerfung unter menschenrechtliche Verbürgungen beziehe, jedoch nichts über die Frage der unmittelbaren Bindung von Unternehmen an Menschenrechte und die universelle Geltung der Menschenrechte im Wirtschaftssystem aussage.³⁴

Abgesehen davon bleibt klarzustellen, dass für die Effektivität im Sinne der praktischen Durchsetzung der Verhaltensstandards die konkrete Ausgestaltung der Standards und der entsprechenden Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen entscheidend ist. Hierbei ist anzumerken, dass die Verhaltenskodizes häufig sehr unbestimmt und vage sind und zudem häufig nicht über einen angemessenen institutionellen Rahmen verfügen, innerhalb dessen eine praktische Anwendung und dadurch auch weitere Konkretisierung der Standards er-

³² Siehe *Friedrich* 2010, Rn. 19 ff.; für die rechtliche Wirkung der OECD Guidelines siehe *Koeltz* 2010, S. 122 ff. In Bezug auf das Recht des unlauteren Wettbewerbs siehe z. B. die Klage nach dem Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) mehrerer NGOs gegen Lidl (hierzu *European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR)* 2010; *Saage-Maaß und Müller-Hoff* 2010). Für den Bereich des Deliktrechts, z. B. im Hinblick auf die Festlegung von Sorgfaltspflichtenstandards, siehe *Glinski* 2007; *Glinski* 2008; *Kocher* 2008. Siehe auch die Analysen bei *Beckers* 2014, *Klösel* 2012, *Rühmkorf* 2015 sowie die Beiträge in *Hilty und Henning-Bodewig* 2014. Zur Frage der Haftung für unwahre Aussagen über Nachhaltigkeitskodizes im Rahmen des Kaufrechts siehe *Asmussen* 2017.

³³ *Kanalan* 2015, S. 355 ff. Hierzu auch unten C.II.3.b).

³⁴ *Ebenda*, S. 363.

folgen könnte,³⁵ wodurch auch die Möglichkeiten der Bezugnahme z.B. im Kontext nationalen Rechts beschränkt werden. Und selbst wenn Überwachungsmechanismen z.B. in der Form von Individualbeschwerdeverfahren auf der Grundlage der OECD Guidelines vor auf nationaler Ebene eingerichteten Kontaktstellen (Nationale Kontaktstellen (NKS)) eingerichtet sind, so werden diese regelmäßig eher als ineffektiv eingestuft, da entsprechende Verfahren mangels wirksamer Durchsetzungs- und Sanktionsmechanismen darauf angewiesen sind, dass Unternehmen von sich aus tatsächlich aktiv an dem Verfahren teilnehmen und darüber hinaus selbstständig den in dem Verfahren getroffenen Entscheidungen bzw. Lösungen nachkommen und diese in ihre Praxis implementieren.³⁶

c) Private Regulierung und Selbstregulierung

Neben IOs spielen private Akteur_innen bei der Entwicklung von CSR-Strategien und Standards eine erhebliche Rolle. Als private Akteur_innen treten vor allem Non-Governmental Organizations (NGOs), Unternehmen selbst und Gewerkschaften bzw. Gewerkschaftsverbände auf.

NGOs sind zum einen in hohem Maße an der Ausarbeitung und Fortentwicklung der Standards der genannten IOs beteiligt. Zum anderen erstellen NGOs aber auch selbst eigene Standards und Verhaltenskodizes. Als ein in der CSR-Praxis bedeutsames Regelwerk einer NGO gilt z.B. der Social Accountability 8000 (SA 8000)³⁷ Standard, der von Social Accountability International (SAI) erarbeitet wurde.³⁸ Ein Bereich, der geradezu als Paradebeispiel für transnationale und private Rechtsetzung gilt, ist die Standardisierung der Rech-

³⁵ Kocher 2010; Kocher 2008, S. 71 f.

³⁶ Siehe hierzu vertiefend unten D.VI.2. Zu den Verfahren vor den NKS siehe ferner *Huarte Melgar, Nowrot und Yuan* 2011, S. 45 ff.; *Kanalan* 2015, S. 365 ff. Ausführlich und m.w.N. zum Ablauf und zu der Kritik an den Verfahren vor den NKS: *Weidmann* 2014, S. 235 ff.

³⁷ Abrufbar unter www.sa-intl.org/_data/n_0001/resources/live/2008StdEnglishFinal.pdf. Der SA 8000 enthält u. a. Anforderungen in den Bereichen Arbeitsplatzstandards, Arbeitnehmer_innenrechte, Kinderarbeit und Anti-Diskriminierung und basiert auf nationalen Standards, internationalen Menschenrechten sowie den Konventionen der ILO.

³⁸ Die Teilnahme von Unternehmen an dem Standard ist ebenfalls freiwillig, jedoch verfügt der SA 8000 über eine besondere institutionelle Ausgestaltung: Erstens sieht er ein Auditsystem vor, wonach die Implementierung der Vorgaben des SA 8000 durch eine_n externe_n Auditor_in begleitet wird, zweitens ist ein Beschwerdesystem vorgesehen und drittens sieht der SA 8000 vor, dass Unternehmen regelmäßig Berichte über die Implementierung sowie eine Dokumentation über die Einhaltung der Standards erstellen müssen. Siehe hierzu *Gilbert* 2001; *Blickle* 2001; *Koeltz* 2010.

nungslegung der International Financial Reporting Standards Foundation (IFRSF), einer privatrechtlichen Organisation mit Sitz in London.³⁹

Einen weiteren Regulierungsbereich stellen die von TNUs selbst geschaffenen, d. h. von staatlicher Regulierung unabhängigen Normen dar. Die Bereiche, in denen eine entsprechende Regulierung vorzufinden ist, sind vielseitig. Zu nennen sind hierbei zunächst die internen informellen Regeln zur Organisation und Koordinierung eines Unternehmens und der Beziehungen zwischen Mutter- und Tochterunternehmen sowie Zuliefererbetrieben.⁴⁰ Daneben sind auch im Bereich des Außenhandelns von und zwischen TNUs Prozesse der transnationalen Regulierung z. B. in der Form von privat ausgearbeiteten Standardverträgen zu beobachten.⁴¹ Für die vorliegende Untersuchung von besonderem Interesse sind jedoch interne Regulierungsprozesse durch Selbstverpflichtungserklärung im Bereich der CSR. Diese Selbstverpflichtungserklärungen⁴² sind zunächst unabhängig von den zuvor genannten Instrumenten und werden von den Unternehmen selbst ausgearbeitet und aufgesetzt. Sie behandeln Themen aus dem Bereich der CSR, wie z. B. Arbeitnehmer_innenrechte, Arbeitsschutz und Arbeitsbedingungen, Menschenrechte, Umweltbelange etc. und immer öfter auch Monitoring und Durchsetzung der Selbstverpflichtungserklärungen. Die Anzahl der von Unternehmen selbst aufgesetzten Standards ist unüberschaubar; Schätzungen reichen von einigen hundert bis zu über tausend.⁴³ Je nach Unternehmen variieren die Codices in Bezug auf Inhalt, Schwerpunkte und Qualität. Es ist zudem festzustellen, dass die Selbstverpflichtungserklärungen häufig auch Auswirkungen auf die geschäftlichen Beziehungen zu Handelspartner_innen (insbesondere zu den Zuliefer_innenunternehmen) haben, und zwar vor allem dann, wenn diese zum Gegenstand von Lieferant_innen-Verträgen, Einkaufsbedingungen und Sozialaudits,⁴⁴ bzw. der Überprüfungen der Arbeitsbedingungen etc., gemacht werden. Einige Unternehmen verfolgen in diesem Zusammenhang beispielsweise die Praxis, neben der eigentlichen Selbstverpflichtungserklärung einen eigenen Kodex zum Bestandteil aller Verträge mit Lieferant_innen zu machen. Zu den relevanten privaten Akteur_innen im Bereich des CSR sind zudem Gewerkschaften zu zählen. In diesem Zusammen-

³⁹ Renner 2013b. Zur Normierung unter der IFRSF und zum System der europäischen Rechnungslegung siehe auch unten D.V.

⁴⁰ Siehe hierzu etwa Backer 2007 am Beispiel des Wal-Mart Konzerns.

⁴¹ Siehe hierzu Renner 2014, S. 232 f., m. w. N. am Beispiel von Standardverträgen im Bereich der Kreditvergabe.

⁴² Auch Unternehmenskodexe, Codes of Conduct, Codes of Ethics oder Corporate Codes genannt.

⁴³ Köhnen 2003, S. 8, geht von über 500 aus; anderswo wird von über 1.000 ausgegangen (*Internationales Arbeitsamt* 2004, S. 100).

⁴⁴ Einen Überblick über die Praxis der Sozialaudits liefern Burckhardt und Merk 2011.

hang spielen vor allem sogenannte International Framework Agreements (IFAs) eine Rolle. Bei den IFAs handelt es sich um zwischen Unternehmen und gewerkschaftlichen Akteur_innen geschlossene Vereinbarungen.⁴⁵ Bzgl. der rechtlichen Qualität bzw. Relevanz der durch NGOs und Unternehmen gesetzten Standards und Kodexe ergeben sich zunächst keine Unterschiede zu den von IOs gesetzten Standards. Bei der Einbeziehung von CSR-Bestimmungen in zwischen Unternehmen geschlossene Verträge ist die Einordnung der Rechtsqualität sowie der möglichen Durchsetzbarkeit etwas schwieriger zu beurteilen. Die Frage nach den rechtlich relevanten Folgen hängt zum einen von den vertraglichen Inhalten und zum anderen von der institutionellen bzw. prozeduralen Ausgestaltung oder Rahmung der Vereinbarungen ab.⁴⁶

3. Die Rolle der Nationalstaaten im Bereich der CSR

Eine besondere Rolle im Bereich der CSR spielen zudem Nationalstaaten. Die besondere Bedeutung der Staaten ergibt sich daraus, dass diese traditionell die maßgeblichen Akteur_innen bzgl. der Regulierung der Wirtschaft darstellen. In der transnationalen Konstellation nehmen Staaten darüber hinaus auch maßgeblich – teilweise unmittelbar durch die Beteiligung an entsprechenden Initiativen, teilweise auch mittelbar z. B. durch IOs – an der dezentralen Regulierung der Wirtschaft durch unverbindliche Verhaltensstandards teil.

Auf der Ebene der Nationalstaaten muss unterschieden werden zwischen rechtlicher Regulierung, die Vorgaben für Unternehmen und deren Aktivitäten innerhalb des Territoriums des Nationalstaates bereithält, und Regulierung, die auch auf extraterritoriale Sachverhalte anwendbar ist. In der aktuellen Rechtsentwicklung und Diskussion um die Aktivierung von auf extraterritoriale Konstellationen anwendbare bestehende nationale Regulierung ist vor allem das Zivilrecht und dabei insbesondere das Deliktsrecht in den Blick geraten. Besonders im Fokus stehen Klageverfahren auf der Grundlage des US-amerikanischen Alien Tort Claims Acts (ATCA), in denen in zunehmendem Maße transnationale Unternehmen wegen der Verletzung von Menschenrechten in Anspruch genommen werden, ohne dass im Einzelfall ein unmittelbarer (terri-

⁴⁵ Zu der Praxis der IFAs siehe *Greven* 2006, S. 13; *Seifert* 2006; *Price* 2006; *Kocher* 2008; *Krebber* 2008. IFAs haben üblicherweise die Vereinbarung von Minimalarbeitsstandards bzgl. aller (weltweiten) Operationen des Unternehmens zum Gegenstand (auch entlang der Zuliefer_innen- und Auftragnehmer_innenketten) und zielen darauf ab, ein formelles Kooperationsverhältnis zwischen den Unternehmen und den global agierenden Gewerkschaftsverbänden zu institutionalisieren (*Price* 2006, S. 243; *Krebber* 2008, S. 159).

⁴⁶ Siehe hierzu unten D.VII.

torialer) Bezug zu den USA besteht.⁴⁷ Und auch auf der Ebene der EU-Mitgliedstaaten gibt es Forderungen, im Hinblick auf die Umsetzung der staatlichen Schutzpflicht und Pflicht zur Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes das materielle und prozedurale Zivilrecht für Sachverhalte mit extraterritorialem Sachverhalt zugänglicher zu machen bzw. bestehende Hürden für die Geltendmachung von zivilrechtlichen Ersatzansprüchen gegenüber in Europa gelegenen Unternehmen und ihren Tochterunternehmen abzubauen.⁴⁸ Daneben besteht auf nationaler Ebene die Möglichkeit, Selbstverpflichtungserklärungen im Wege des Wettbewerbsrechts rechtliche Wirkung zukommen zu lassen.⁴⁹

Von auf dem Zivilrecht gründenden Ansätzen abgesehen sind auch gesetzgeberische Maßnahmen zu verzeichnen, die unmittelbar Unternehmen zur Umsetzung von prozeduralen Mechanismen wie den in den UNGP festgehaltenen Vorgaben bzgl. der Due Diligence-Prozesse und Impact Assessments verpflichten.

In Frankreich wurde erst kürzlich ein Gesetz verabschiedet, das vorsieht, dass den Unternehmen für eigene Aktivitäten und die ihrer Tochtergesellschaften und Zuliefer_innenbetriebe eine Vorsorgepflicht u. a. zur Vermeidung von

⁴⁷ 28 U.S.C. § 1350; auch Alien Tort Statute genannt. Grundlegend zum ATCA: *Feldberg* 2008; *Hailer* 2006; *Koebele* 2009; siehe auch die Beiträge in *Steinhardt und D'Amato* 1999. Eine aktuelle Einschätzung der Möglichkeiten der Durchsetzung von Menschenrechten auf der Grundlage des ACTA nach der *Kiobel*-Entscheidung des US-Supreme Courts aus dem Jahr 2013 (*Kiobel v. Royal Dutch Petroleum*, 569 U.S. (2013)) liefern *Saage-Maaß und Beinlich* 2015.

⁴⁸ *Augenstein* 2011, Rn. 205 ff., 234 ff. mit Verweis auf *UN Human Rights Council*, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and other Business Enterprises, John Ruggie – Business and Human Rights: Further Steps Toward the Operationalization of the “protect, respect and remedy” Framework, 09.04.2010, UN Doc. A/HRC/14/27, Rn. 109–112. Zu den Möglichkeiten und Grenzen der Durchsetzung von Menschenrechten mittels des deutschen Zivilrechts, vor allem mittels des Deliktsrechts, siehe *Wagner* 2016; *Weller, Kaler und Schulz* 2016; *Osiaka* 2013; *Wesche und Saage-Maaß* 2016; *Grabosch* 2013; *Massoud* 2013b, S. 44 ff.; *Hennings* 2009, S. 125 ff.; *Saage-Maaß* 2011, S. 7 ff. Siehe auch *Engle* 2005, S. 39 ff. Als wesentliche Hürden für die zivilrechtliche Geltendmachung werden dabei die nicht ausreichende gesetzliche Bestimmung von Sorgfaltspflichten von Mutterunternehmen im Hinblick auf ihre Tochter- und Zuliefererunternehmen, die für viele Menschenrechtsverletzungen zu engen Rechtsgüterkataloge bei Entschädigungsnormen, zu strenge Anforderungen bei der Beweiserbringung und die fehlende Möglichkeit von Gruppenklagen benannt (siehe *Saage-Maaß* 2014, S. 15 ff.; *Wesche und Saage-Maaß* 2016).

⁴⁹ Gegen Unternehmen, welche entsprechende Selbstverpflichtungserklärungen abgegeben haben, darauf öffentlich hinweisen und zugleich gegen die Erklärungen verstoßen, kann in Deutschland beispielsweise auf der Grundlage des UWG eine Abmahnung und ggf. die Abgabe einer Unterlassungserklärung erwirkt werden (siehe hierzu *Burckhardt* 2010; *Saage-Maaß und Müller-Hoff* 2010).

Menschenrechtsverletzungen sowie eine damit zusammenhängende Veröffentlichungspflicht auferlegt werden soll.⁵⁰

Eine vergleichbare Initiative zur Einführung verbindlicher Sorgfaltspflichten ist zudem erst kürzlich in der Schweiz gescheitert, nachdem eine entsprechende Motion – ein parlamentarischer Vorstoß, der darauf ausgerichtet ist, die Regierung in einer bestimmten Angelegenheit tätig werden zu lassen – der Aussenpolitischen Kommission des schweizerischen Parlaments (Nationalrat) nur sehr knapp und „in letzter Minute“ vom Nationalrat abgelehnt wurde.⁵¹ Als Reaktion auf diese Niederlage hat ein Verbund zivilgesellschaftlicher Akteur_innen im April 2015 die *Konzernverantwortungsinitiative*⁵² als Volksinitiative auf den Weg gebracht. Die Initiative zielt darauf ab, wesentliche Punkte und an Unternehmen gerichtete Forderungen der UNGP ins schweizerische Recht zu implementieren.⁵³ Dafür soll zunächst die Respektierungspflicht für Unternehmen gesetzlich festgehalten werden. Ferner sollen Unternehmen auch für die Aktivitäten von Unternehmen verantwortlich sein, welche von ihnen kontrolliert werden, wobei eine entsprechende Kontrolle von den tatsächlichen Verhältnissen abhängig sein soll und auch beim Vorliegen einer wirtschaftlicher Machtposition angenommen werden soll. Konkret soll Unternehmen eine Sorgfaltspflicht auferlegt werden, nach der sie zur Ermittlung von Risiken und potenziellen schädlichen Auswirkungen, zur Ergreifung geeigneter Maßnahmen zur Verhütung entsprechender Risiken und Schädigungen sowie zur Berichterstattung über diese Maßnahmen verpflichtet werden. Unternehmen sollen zudem für die von ihnen oder von ihnen „kontrollierten“ Unternehmen verursachten Schäden haften, es sei denn, dass sie die unter 2 b. genannten Sorgfaltspflichten eingehalten

⁵⁰ Siehe hierzu *Krebs* 2017.

⁵¹ Siehe hierzu *Recht ohne Grenzen* 2015.

⁵² Die Initiative sieht eine Änderung der schweizerischen Bundesverfassung durch die Einfügung des Art. 101a vor. Der Wortlaut der Volksinitiative ist abrufbar unter www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis462t.html.

⁵³ Obschon das Vorhaben, mittels des nationalen Rechts Unternehmen auf die Einhaltung und Implementierung von Due Diligence-Prozessen zu verpflichten, generell als positiver Schritt zu bewerten sind, erweist sich die konkrete Ausgestaltung der Verpflichtungen in einigen Punkten als kritikwürdig. Dies betrifft vor allem die Möglichkeit, der Haftbarkeit dadurch zu entgehen, dass man vorlegen kann, dass Due Diligence-Prozesse durchgeführt wurden und der Schaden trotzdem eingetreten ist. Denn in diesen Fällen bleiben die Opfer zwar geschädigt, eine Haftbarkeit entfällt aber insgesamt. Soweit entsprechende Regelungen mit weitreichenden Folgen für die Durchsetzung von Ansprüchen Betroffener eingeführt werden sollen, muss es zudem darum gehen, die Anforderungen eines Due Diligence-Prozesses so präzise wie möglich zu formulieren, um die Möglichkeiten für Unternehmen, sich durch die Durchführung entsprechender Prozesse einer möglichen Haftung zu entziehen, weitestmöglich auszuschließen.

haben oder der Schaden auch bei der Anwendung der Sorgfaltspflicht eingetreten wäre.

Als legislative Maßnahmen, die (u. a.) auf die Herstellung von Transparenz gerichtet sind, sind der *US Dodd-Frank Act*, der *California Transparency in Supply Chains Act* sowie der britische *Modern Slavery Act* zu nennen. Der US Dodd-Frank Act enthält zunächst als Reaktion auf die Finanzkrise umfassende Regelungen zum Finanzmarktrecht. Im vorliegenden Zusammenhang besonders interessant sind die enthaltenen Vorgaben für mit Konfliktmineralien handelnde Unternehmen. Diese Regelungen sind zwar kurz gefasst, enthalten aber vergleichsweise weitgehende Bestimmungen zur Offenlegung von Informationen. Section 1502 bestimmt so zunächst, dass bestimmte Unternehmen darüber berichten müssen, ob Mineralien (im Einzelnen Tantal, Zinn, Gold und Wolfram), die für die Produktion oder Funktionalität ihrer Produkte notwendig sind, aus der Demokratischen Republik Kongo oder deren Nachbarstaaten stammen.⁵⁴ Soweit dies der Fall ist, muss das Unternehmen der US-Börsenaufsicht einen Bericht, zu dem ein External Auditing durchgeführt wurde, vorlegen.⁵⁵ Über die an Unternehmen gerichteten Anforderungen hinaus sieht Section 1502 zudem Bestimmungen zur Überwachung und Auswertung der Effektivität der zuvor benannten Regelungen vor.

Der California Transparency in Supply Chains Act⁵⁶ sowie der britische Modern Slavery Act sehen Offenlegungspflichten für Unternehmen im Bereich des Menschenhandels und moderner Sklaverei für das eigene Unternehmen und die Zuliefer_innenkette vor. Der Modern Slavery Act sieht vor, dass der verlangte Bericht zunächst die Maßnahmen benennen soll, die unternommen wurden, um sicherzustellen, dass das eigene Unternehmen und die Zuliefer_innenkette frei von Menschenhandel bzw. moderner Sklaverei sind, oder eine Erklärung enthält, dass das Unternehmen keine entsprechenden Maßnahmen unternommen hat.⁵⁷ Darüber hinaus werden Informationen zu den organisatorischen Strukturen des Unternehmens und seiner Zuliefer_innen, den von den Aktivitäten aus-

⁵⁴ Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (U.S. Act. H.R. 4173), Section 1502.

⁵⁵ Der Bericht muss folgende Aspekte beinhalten: eine Beschreibung der vorgenommenen Due Diligence-Maßnahmen bzgl. der Herkunft der Mineralien, eine Beschreibung und Benennung der Produkte, die Konfliktmineralien enthalten, das Herkunftsland der Mineralien, die Produktionsstätte der Mineralien und die Bemühungen zur Bestimmung der Mine oder des Herkunftsortes der Mineralien.

⁵⁶ Der California Transparency in Supply Chains Act (Civil Code Section 1714.43, bzw. Senate Bill 657 (Steinberg) (2009–10)) ist abrufbar unter www.state.gov/documents/organization/164934.pdf.

⁵⁷ Modern Slavery Act 2015, Part 6, Section 54, (4).

gehenden besonderen Risiken sowie den bereits getroffenen Maßnahmen (insbesondere Due Diligence-Maßnahmen) verlangt.⁵⁸

Auch in Deutschland gab es zuletzt Initiativen zur Einführung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten.⁵⁹ Zudem hat eine Regulierung auf Satzungsebene Aufmerksamkeit erregt. Die Stadt Nürnberg hat in einer Friedhofsordnung bestimmt, dass nur Grabmale aufgestellt werden dürfen, die nachweislich in der gesamten Wertschöpfungskette ohne ausbeuterische Kinderarbeit im Sinne der ILO-Konvention 182 hergestellt wurden. Zwar hat das BVerwG 2013 entschieden, dass in dem der Entscheidung zugrunde liegenden Fall die Satzung dem Bestimmtheitsgrundsatz nicht genüge und zudem für die Satzungsbestimmung eine ausreichende gesetzliche Grundlage fehle.⁶⁰ Bei der Einhaltung der Vorgaben des BVerwG wäre es aber dem Landesgesetzgeber danach nicht verwehrt, entsprechende Maßnahmen zum extraterritorialen Schutz von Menschenrechten einzuführen.

Als weiterer Mechanismus zur Durchsetzung von Menschenrechten gegenüber Unternehmen ist das (nationale) Strafrecht zu nennen. Abgesehen von den Bemühungen zur Einstellung des Anwendungsbereichs des internationalen Strafrechts auf von Unternehmen ausgehende oder unter Beteiligung von Unternehmen begangene Straftaten⁶¹ wird zunehmend versucht, Menschenrechtsverletzungen durch oder unter Beteiligung von Unternehmen zum Gegenstand nationaler Strafverfahren zu machen. Der ECCHR hat in diesem Zusammenhang beispielsweise 2012 bei der Staatsanwaltschaft des Kantons Zug in der Schweiz Strafanzeige gegen fünf Manager von Nestlé sowie gegen das Unternehmen selbst aus Anlass der Ermordung eines Nestlé-Mitarbeiters in Kolumbien eingereicht.⁶² Soweit in den nationalen Rechtsordnungen die Strafbarkeit von juristischen Personen vorgesehen ist,⁶³ stellt sich im Rahmen der Prüfung einer Strafbarkeit von Unternehmen oder leitenden Angestellten regelmäßig die Frage, ob

⁵⁸ Modern Slavery Act 2015, Part 6, Section 54, (5).

⁵⁹ Zum Diskussionsstand und den Möglichkeiten der Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten im deutschen Recht siehe den gescheiterten Antrag u.a. der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 09.11.2016 (BT Drs. 18/1055) sowie folgende Gutachten: *Klinger, Krajewski, Krebs, et al.* 2016; *Grabosch und Scheper* 2015.

⁶⁰ BVerwG, Urt. v. 16.10.2013 – 8 CN 1/12, NVwZ 2014, 527. Siehe hierzu *Krajewski* 2014.

⁶¹ Siehe hierzu etwa *Stoitchkova* 2010; *Thurner* 2012.

⁶² *European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR) und Miseror*.

⁶³ Eine Übersicht zu der Rechtslage in einigen ausgewählten Staaten findet sich bei *Thurner* 2012, S. 125 ff.

diese für die Taten oder die Beteiligung von Tochterunternehmen oder Zulieferunternehmen strafrechtlich belangt werden können.⁶⁴

Zuletzt ist auf die zunehmende Bedeutung der Menschenrechte im öffentlichen Beschaffungswesen zu verweisen. Gesetzgeberische Maßnahmen verpflichten oder berechtigen Vergabestellen dazu, „vergabefremde“ Anforderungen wie die Einhaltung bestimmter ökologischer oder sozialer Vorgaben an Auftragnehmer_innen zu stellen.⁶⁵ In Art. 18 (Grundsätze der Auftragsvergabe) der neuen allgemeinen Vergaberichtlinie 2014/24/EU heißt es in diesem Sinne z. B., dass die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen dafür treffen müssen, dass die Wirtschaftsteilnehmer_innen bei der Ausführung öffentlicher Aufträge die geltenden umwelt-, sozial- und arbeitsrechtlichen Verpflichtungen einhalten, die durch Rechtsvorschriften der Union, einzelstaatliche Rechtsvorschriften, Tarifverträge oder die in Anhang X aufgeführten internationalen umwelt-, sozial- und arbeitsrechtlichen Vorschriften festgelegt sind. Bei den im Anhang X der Richtlinie 2014/24/EU aufgeführten Vorschriften handelt es sich insbesondere um die ILO-Kernarbeitsnormen.

Im Hinblick auf die aufgeführten Strategien zur Durchsetzung von Menschenrechten gegenüber Unternehmen sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass ein völkerrechtlicher Vertrag sich als ein geeignetes Mittel erweisen könnte, Staaten zu der Einführung entsprechende Schritte zu verpflichten sowie auf eine Harmonisierung der rechtlichen Standards auf globaler Ebene hinzuwirken.⁶⁶ Der globale Kontext des Spannungsverhältnisses zwischen Unternehmen & Menschenrechten wird auf nationaler Ebene hingegen zunehmend durch Strategien im Bereich der CSR abgedeckt. Die CSR-Strategie Deutschlands umfasst vor allem Maßnahmen, die auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruhen oder sich als rein politische Maßnahmen beschreiben lassen.⁶⁷ Aktuelle Schwerpunkte der deutschen CSR-Strategie bilden die Umsetzung der UNGP in Form eines Nationalen Aktionsplans⁶⁸ sowie die Entwicklung eines nationalen CSR-Konsens zur unternehmerischen Verantwortung in Produktions- und Lie-

⁶⁴ Zu der im deutschen Strafrecht in diesem Zusammenhang maßgeblichen Rechtsfigur der Geschäftsführer_innenhaftung siehe *Saage-Maaß und Leifker* 2015, S. 2500 f., m. w. N.

⁶⁵ Siehe hierzu *Ziekow* 2015; *Sandberg* 2011; *Mosters* 2010. Siehe auch die Nachweise in Fn. 369 (C.).

⁶⁶ So auch *Bread for the World und FIAN International* 2015, S. 39 ff.

⁶⁷ Zu nennen sind hierbei insbesondere die Implementierung eines als Multistakeholder-Plattform ausgestalteten nationalen CSR-Forums, der CSR-Preis der Bundesregierung, das Förderprogramm „Gesellschaftliche Verantwortung im Mittelstand“ sowie die Erarbeitung einer Nationalen Strategie zur gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen (Aktionsplan CSR der Bundesregierung v. 06.10.2010). Allgemein zur Verankerung von CSR in der Bundesrepublik Deutschland siehe *Fifka und Reiser* 2015.

⁶⁸ Siehe *Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland* 2016.

ferketten bis 2016. Die deutsche CSR-Strategie orientiert sich damit derzeit deutlich an internationalen und globalen CSR-Initiativen und setzt dabei zunehmend auf Kooperation.⁶⁹

Auffällig ist insgesamt, dass regulative Maßnahmen zwar vorgesehen sind, diese jedoch auf die Initiative der EU zurückzuführen sind. Zu nennen sind hierbei zuvorderst die Umsetzung der hier gegenständlichen Richtlinie 2014/95/EU⁷⁰ sowie eventuelle Umsetzungsmaßnahmen auf der Grundlage der von der Europäischen Kommission geplanten Verordnung zur Regulierung des Handels mit Konfliktmineralien, dessen Entwurf⁷¹ bisher nicht nur für Unternehmen Verpflichtungen (wie z. B. obligatorische Due Diligence-, Risk Assessment- und Berichterstattungsverfahren), sondern auch für die Mitgliedstaaten bestimmte Überwachungsverpflichtungen (siehe Art. 9 ff. des Entwurfes) vorsieht.

Damit sind die staatlichen Maßnahmen beschrieben, die sich auf die Regulierung von TNUs und deren globale Aktivitäten beziehen. Angesichts dieser Ausgangslage gehen *Moon* und *Vogel* davon aus, dass CSR, gedacht als Konzept der freiwilligen Selbstregulierung durch Unternehmen, jedenfalls nicht ohne den Staat zu verstehen ist. Sie führen für diese Annahme drei Thesen an: Erstens spiele CSR ganz generell immer dort eine besondere Rolle, wo der staatliche Zugriff eher gering ist.⁷² Zweitens sei die zunehmende Emergenz der CSR auf nationaler und internationaler Ebene als Antwort auf das Scheitern und die Grenzen staatlicher Regulierung anzusehen; sie reflektiere ganz generell ein

⁶⁹ Elemente der auf Kooperation ausgerichteten Strategie sind z. B. die Stärkung außegerichtlicher Beschwerdemechanismen, die Förderung von sogenannten Peer Reviews und wechselseitigem Lernen der Nationalen OECD-Kontaktstellen im Rahmen der OECD und des aus Anlass des Einsturzes von Rana Plaza in Bangladesch im Jahr 2013 vom Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung auf den Weg gebrachten Bündnisses für nachhaltige Textilien für Nachhaltigkeit in der Bekleidungsindustrie (zur Zielsetzung, den Umsetzungsstrategien und den Strukturen der Umsetzung siehe *Bündnis für nachhaltige Textilien* 2015).

⁷⁰ Siehe hierzu unten A.II.10.

⁷¹ *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Unionssystems zur Selbstzertifizierung der Erfüllung der Sorgfaltspflicht in der Lieferkette durch verantwortungsvolle Einführer von Zinn, Tantal, Wolfram, deren Erzen und Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten, 05.03.2014, KOM(2014) 111 endgültig. Siehe hierzu auch *Entwicklungsausschuss des Europäischen Parlaments*, Entwurf einer Stellungnahme des Entwicklungsausschusses für den Ausschuss für internationalen Handel zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Unionssystems zur Selbstzertifizierung der Erfüllung der Sorgfaltspflicht in der Lieferkette durch verantwortungsvolle Einführer von Zinn, Tantal, Wolfram, deren Erzen und Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten (COM(2014)0111 – C7 – 0092/2014 – 2014/0059(COD)), 07.01.2015, 2014/0059(COD).

⁷² *Moon und Vogel* 2008, S. 317.

„perceived government deficit“ in diesem Bereich.⁷³ Drittens spielen Staaten und IOs paradoxerweise eine bedeutsame Rolle bei der Einführung und Fortentwicklung von CSR-Praktiken.⁷⁴ Im Anschluss an diese Thesen lässt sich die Frage aufwerfen, ob CSR also nur eine Notlösung darstellt, die auf dem Unvermögen oder einer Verweigerung einiger Staaten und der Staatengemeinschaft beruht, oder ob in dem Aufschwung von CSR und privater Selbstregulierung ein bewusster Wechsel zu einem neuartigen, eher auf Kooperation als auf hierarchische Regulierung gerichteten Governance-Modell zu sehen ist. Einerseits stellen einige TNUs sehr mächtige globale Akteur_innen dar, die in vielerlei Hinsicht über mehr Einfluss verfügen als eine Vielzahl „kleinerer“ Staaten. Andererseits kann die zunehmende Zurückhaltung von „größeren“ Staaten in Bezug auf die Regulierung der Wirtschaft nur schwerlich pauschal mit der Komplexität und „Übermacht“ der globalen wirtschaftlichen Kräfte erklärt werden, waren es doch die wichtigsten westlichen Staaten, die z. B. im Rahmen der WTO oder durch bilaterale Freihandelsabkommen, aber auch innerhalb ihrer eigenen Jurisdiktion maßgeblich auf Deregulierung und Liberalisierung der (Welt-)Wirtschaft hingewirkt haben. Die Thesen von *Moon* und *Vogel* sollen in der Folge keiner genauen Prüfung unterzogen werden. Genauso ist es nicht das Ziel dieses Teils der Arbeit, eine Antwort auf die im Anschluss an die Thesen formulierten Fragen zu geben. Sie dienen vielmehr dazu, den Einstieg in die Praxis der Nationalstaaten im Umgang mit CSR zu erleichtern und den Blick für die globale Dimension der nationalen CSR-Strategien zu schärfen.

4. Die CSR-Strategie der Europäischen Union

Als praxisbezogene Grundlage für die Vorstellung nationaler CSR-Strategien soll die CSR-Strategie der Europäischen Union näher vorgestellt werden.⁷⁵ Eine genauere Betrachtung der CSR-Strategie der EU lohnt sich deshalb, weil der europäische Zugang zu CSR die Praktiken der Mitgliedstaaten bündelt und reflektiert und er zudem maßgeblich auf die Umsetzung dieser Strategien in den einzelnen Mitgliedstaaten ausgerichtet ist. Zudem ist die Praxis der EU im Umgang mit CSR von besonderem Interesse für die spätere Einordnung des europäischen Rahmenwerks zur nichtfinanziellen Berichterstattung.

⁷³ Ebenda.

⁷⁴ Ebenda, S. 318.

⁷⁵ Zur Entwicklung von CSR in der EU siehe z. B. *Amao* 2011; *De Schutter* 2008; *Wouters und Chanet* 2008; *MacLeod* 2005; *Phillips* 2008; *Hartman, Rubin und Dhanda* 2007; *Doh und Guay* 2006; *Chanin* 2005; *Maignan und Ralston* 2002; *Herrmann* 2004; *Wolfmeyer* 2016, S. 252 ff.

In der Europäischen Union ist CSR als ein relativ junges Projekt einzuordnen. Und auch ganz generell setzte sich CSR in Westeuropa wesentlich später durch als z. B. in den USA.⁷⁶ Als Ausgangspunkt für die Entwicklung von CSR in der Europäischen Union gilt das 1995 proklamierte „Manifesto of Enterprises against Social Exclusion“ des damaligen Kommissionspräsidenten *Jacques Delors* sowie einiger Europäischer Großunternehmen, welches zum einen auf die Einführung eines offenen Dialoges zwischen den maßgeblichen Akteuren im Bereich des CSR gerichtet war und zum anderen die Einrichtung von Europäischen Wirtschaftsnetzwerken⁷⁷ zur Folge hatte.⁷⁸ Auf der institutionellen Ebene der EU sind die ersten konkreten Bewegungen 1999 zu verzeichnen, als das Europäische Parlament die Europäische Kommission und den Rat der Europäischen Union (Rat) dazu aufrief, einen rechtlichen Rahmen für die Regulierung von Europäischen Unternehmen, welche außerhalb der EU operieren, im Sinne eines europäischen Code of Conduct zu schaffen.⁷⁹ Der Anstoß nahm dabei unmittelbar Bezug auf bestehende rechtliche internationale Standards, wie die UN-Menschenrechtskonventionen oder die ILO-Konventionen und zielte offensichtlich nicht nur auf die Entwicklung unverbindlicher Standards, sondern auf eine effektive Bindung von global agierenden Unternehmen an entsprechende Verpflichtungen ab.⁸⁰ Die Impulse des Europäischen Parlaments wurden aller-

⁷⁶ Hauptgrund für diesen Befund ist das unterschiedliche Verhältnis zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft und das unterschiedliche Ausmaß staatlicher Regulierung im Bereich der Wirtschaft (*Moon und Vogel* 2008, S. 306 f.). Während sich in Westeuropa Arbeitnehmer_innenschutz und soziale Fürsorge durch rechtliche Regulierung vollzogen haben, spielte die US-Gesetzgebung in diesen Bereichen traditionell eine weniger große Rolle; vielmehr war schon früh insbesondere der Arbeitnehmer_innenschutz Gegenstand von CSR-Praktiken US-amerikanischer Unternehmen oder wurde im Kampf zwischen Unternehmen und Gewerkschaften erstritten (ebenda; zur besonderen Rolle der Gewerkschaften in der Durchsetzung von Arbeitnehmer_innenschutzbestimmungen siehe *Pope* 2009.). Zur Entwicklung von CSR in den USA siehe ferner *Carroll* 2008, S. 216 ff.; *Carroll, Goodpaster, Lipartito, et al.* 2012, S. 195 ff.

⁷⁷ Wie z. B. „The European Business Network for Corporate Social Responsibility“, kurz CSR-Europe, welches als zentrales Netzwerk für den Austausch von CSR-Praktiken und als Plattform für die Fortentwicklung des Konzeptes innerhalb der EU gilt.

⁷⁸ *MacLeod* 2005, S. 543; *Europäische Kommission*, Grünbuch – Europäische Rahmenbedingungen für die soziale Verantwortung der Unternehmen, 18.07.2001, KOM(2001) 366 endgültig, Rn. 2.

⁷⁹ *Europäisches Parlament*, Entschließung zu EU-Normen für in Entwicklungsländern tätige europäische Unternehmen im Hinblick auf die Entwicklung eines europäischen Verhaltenskodex, 15.01.1999, A4-0508/98, ABl. C 104/180, Rn. 11 ff.

⁸⁰ Als Plattform für die Umsetzung und Fortentwicklung bestehender Standards schlug das Europäische Parlament etwa die Einsetzung eines unabhängigen, mit Expert_innen besetzten „europäischen Überwachungsrahmens (European Monitoring Platform – EMP)“ vor, der eine konkrete Bewertung von Unternehmensstrategien zur Umsetzung von internationa-

dings in den folgenden Jahren nicht weiter aufgenommen. Es ging vielmehr darum, CSR ganz allgemein als Leitkonzept im Bereich der europäischen Wirtschaftspolitik zu verfestigen.⁸¹ 2001 kündigte die Europäische Kommission zunächst ein verstärktes Engagement der EU bzgl. der Stärkung von Menschenrechten und Demokratisierung in Entwicklungsländern⁸² sowie der Stärkung von Kernarbeitsstandards und der Förderung von Social Governance im Kontext der Globalisierung⁸³ an und setzte mit ihrem Green Paper zu CSR⁸⁴ zudem explizit die Ausarbeitung einer europäischen CSR-Strategie auf die Agenda.

Das Green Paper gilt allgemein als eigentlicher Start der Europäischen CSR-Politik, denn hiermit wurde die europaweite Debatte über konkrete Maßnahmen erstmals in Gang gesetzt.⁸⁵ Es war das erklärte Ziel des Green Paper, eine Debatte über die Konzeption von CSR in der EU zu stimulieren und nicht bereits konkrete Entwürfe für eine Umsetzung des Konzepts zu liefern.⁸⁶ Die vom Europäischen Parlament 1999 eingebrachten Vorschläge zur Regulierung global agierender europäischer Unternehmen wurden daher zu Gunsten eines breiten Diskurses zur Bestimmung einer europäischen CSR-Strategie praktisch verworfen. Die damalige Grundhaltung der Europäischen Kommission wird am besten durch die im Green Paper enthaltene Definition von CSR verdeutlicht:

„Die soziale Verantwortung der Unternehmen ist im Wesentlichen eine freiwillige Verpflichtung der Unternehmen, auf eine bessere Gesellschaft und eine sauberere Umwelt hinzuwir-

len Standards und privaten Selbstverpflichtungen vornehmen sollte und darüber hinaus auch die Berichterstattung von Unternehmen bewerten sowie individuelle Beschwerden von NGOs, betroffenen Individuen oder Gruppen entgegennehmen und bearbeiten sollte (ebenda, Rn. 14 ff.).

⁸¹ Mit der Lissabon-Agenda im Jahre 2000 wurde CSR dementsprechend als ein Kernprojekt der zukünftigen Politik deklariert, mit dem Ziel, „die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen“ (*Europäischer Rat* 2000).

⁸² *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Die Rolle der Europäischen Union bei der Förderung der Menschenrechte und der Demokratisierung in Drittländern, 08.05.2001, KOM(2001) 252 endgültig.

⁸³ *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und das Europäische Parlament – Förderung der grundlegenden Arbeitsnormen und sozialere Ausrichtung der Politik im Kontext der Globalisierung, 18.07.2001, KOM(2001) 416 endgültig.

⁸⁴ *Europäische Kommission*, Grünbuch – Europäische Rahmenbedingungen für die soziale Verantwortung der Unternehmen, 18.07.2001, KOM(2001) 366 endgültig.

⁸⁵ Vgl. *De Schutter* 2008, S. 207; *Wouters und Chanet* 2008, S. 273.

⁸⁶ *Europäische Kommission*, Grünbuch – Europäische Rahmenbedingungen für die soziale Verantwortung der Unternehmen, 18.07.2001, KOM(2001) 366 endgültig, Rn. 7, 19.

ken.⁸⁷; „ein Konzept, das den Unternehmen als Grundlage dient, auf freiwilliger Basis soziale Belange und Umweltbelange in ihre Unternehmenstätigkeit und in die Wechselbeziehungen mit den Stakeholdern zu integrieren“⁸⁸.

Maßgeblich für das damalige CSR-Verständnis der Europäischen Kommission ist daher das „Prinzip der Freiwilligkeit“; eine weitreichende Regulierung von Unternehmen und eine unabhängige Überwachung der Umsetzung bestehender Standards war von der CSR-Strategie der Europäischen Kommission nicht umfasst. Obwohl die Europäische Kommission betonte, dass CSR in diesem Sinne nicht rechtliche Regulierung und die verbindliche Vorgabe von Mindeststandards ersetzt und CSR-Strategien entsprechendes Recht nur ergänzen sollten,⁸⁹ steht damit das Primat der eigenständigen Umsetzung von CSR durch die Unternehmen selbst deutlich im Vordergrund.⁹⁰

Bis hierhin ist zu verzeichnen, dass das Europäische Parlament und die Europäische Kommission jeweils gänzlich unterschiedlicher Auffassung im Hinblick auf die Regulierung der globalen Aktivitäten der europäischen Wirtschaft waren. Dabei sprachen sich zwar weder das Europäische Parlament noch die Europäische Kommission ausschließlich gegen oder für einen einseitigen Ansatz der Selbstregulierung oder der rechtlich verbindlichen Regulierung aus. Beide waren der Auffassung, dass sich die beiden Ansätze nicht ausschließen würden. In diesem Sinne wurde auch in der Literatur darauf hingewiesen, dass „it would be misleading to see the two approaches as diametrically opposed and mutually exclusive“⁹¹, „[rather] they should [...] be seen as complementary“⁹². Uneinigkeit bestand allerdings darüber, welches Gewicht den beiden Ansätzen zukommen sollte und wie die praktische Umsetzung eines vermittelnden Ansatzes aussehen würde.

Weiter angetrieben wurde diese Uneinigkeit von externen Akteur_innen, wie den Unternehmen selbst auf der einen Seite und zivilgesellschaftlichen Akteur_innen auf der anderen Seite. In diesem Zusammenhang argumentierten Akteur_innen der Wirtschaft, dass auf Freiwilligkeit basierende CSR-Strategien ausreichen würden und deshalb regulative Maßnahmen überflüssig seien.⁹³ Getragen

⁸⁷ Ebenda, Rn. 8.

⁸⁸ Ebenda, Rn. 20.

⁸⁹ Ebenda, Rn. 15, 22.

⁹⁰ *De Schutter* 2008, S. 207; *MacLeod* 2005, S. 544 ff.; *Wouters und Chanet* 2008, S. 273 ff.

⁹¹ *Wouters und Chanet* 2008, S. 265 f.

⁹² *Davidsson* 2002, S. 552.

⁹³ Die ICSCA z. B. hat hierzu wie folgt Stellung genommen: „Modern European companies, as well as the EU based subsidiaries of ICSCA companies not headquartered in Europe, are fully aware that business sustainability can be achieved if economic efficiency, environmental responsibility, and good citizenship are the balanced pillars of corporate culture.

wurde diese Position zudem von der Annahme, dass Marktfaktoren als maßgebliche „drivers“ für sozialverantwortliches Verhalten von Unternehmen dienen würden,⁹⁴ und Unternehmen sich nicht nur sozial verantwortlich zeigen, weil sie zum Wohle der Gemeinschaft handeln wollen, sondern weil gute CSR-Strategien einen Wettbewerbsvorteil verschaffen würden.⁹⁵ Dieser sogenannte „Business Case for CSR“ stelle sicher, dass Unternehmen von sich aus, d. h. unabhängig von staatlicher Regulierung, soziale und umweltbezogene Standards einhalten würden. Auf der anderen Seite sprachen sich gewichtige Stimmen in der Literatur und insbesondere auch NGOs für einen regulativen CSR-Ansatz aus. Sie argumentierten, dass unternehmerische Menschenrechtsverantwortung zu bedeutsam sei, um dieses Feld allein den Unternehmen zu überlassen, und forderten rechtsverbindliche Regelungen ein.⁹⁶ Die Europäische Kommission verfolgte in dem Green Paper die vermittelnde Strategie mit dem Primat auf freiwilliger Selbstregulierung durch Unternehmen, wobei die von der Europäischen Kommission gewählte Definition von CSR auf ein Verständnis hindeutet, in dem CSR und rechtliche Regulierung als aliud gesehen werden bzw. sich gegenseitig ausschließen.⁹⁷

Als Reaktion auf die eingegangenen Stellungnahmen zum Green Paper hat die Europäische Kommission mit der Mitteilung „betreffend die soziale Verantwortung der Unternehmen: ein Unternehmensbeitrag zur nachhaltigen Ent-

Companies with this corporate philosophy are generally more successful and profitable than others; they benefit from sustainability as a competitive advantage. To secure this advantage for companies with business in Europe, we advocate preserving the possibilities for flexible adaptation and creative developments and for addressing societal issues first of all from a perspective of innovation. A “one size fits all” approach is neither advisable nor appropriate.“ (*Industry Cooperation on Standards & Conformity Assessment (ICSCA)* 2001, Rn. 2; so auch der *World Business Council for Sustainable Development* 2000).

⁹⁴ *McBarnet* 2007, S. 17 ff.

⁹⁵ *Vogel* 2005, S. 60, geht davon aus, dass “CSR does make business sense for some firms in specific circumstances”. Siehe ferner *Unerman und O’Dwyer* 2007; *Salzmann, Ionescu-Somers und Steger* 2005, die einen Überblick insbesondere über diesbezügliche Studien liefern.

⁹⁶ *Davidsson* 2002, S. 552.

⁹⁷ Auf der einen Seite wird betont, dass CSR nicht als Substitut für rechtliche Regulierung gelten darf (*Europäische Kommission*, Grünbuch – Europäische Rahmenbedingungen für die soziale Verantwortung der Unternehmen, 18.07.2001, KOM(2001) 366 endgültig, Rn. 22), auf der anderen Seite nennt der Ansatz der Europäischen Kommission keine rechtlich bindenden Maßnahmen, sondern zielt vielmehr auf ein Framework ab, das auf die Förderung bestehender Praktiken durch die Ausarbeitung von allgemeinen Prinzipien und sonstigen Mitteln gerichtet ist (ebenda, Rn. 18), wobei konkret z. B. die Förderung von Berichtsverfahren und die Weiterentwicklung von Standards im Bereich des Social Labeling genannt werden (ebenda, Rn. 61 ff.).

wicklung⁹⁸ vom 02. Juli 2002 zunächst ihre bisherige Position bestätigt; die in dem Green Paper gewählte Definition wurde beibehalten, die Relevanz des Business Case-Ansatzes bekräftigt und die Errichtung eines „Aktionsrahmens“ zur Förderung von bisherigen Strategien als zentraler Auftrag gesetzt.⁹⁹ Die Mitteilung ist insgesamt von der Einsicht geleitet, dass es zunächst gilt, bestehende Strategien und Praktiken miteinander in Einklang zu bringen und insofern Konvergenz zwischen den verschiedenen Standards und Kodizes herzustellen.¹⁰⁰ Um dieses Ziel weiter voranzutreiben, hat die Europäische Kommission zugleich die Einführung des sogenannten EU Multi-Stakeholder Forums (Forum) vorgeschlagen.¹⁰¹ Dessen Ziel sollte es sein, durch die Berücksichtigung der wichtigsten Akteur_innen Erfahrungen auszutauschen, bestehende Ansätze zusammenzuführen und dadurch das Profil eines EU-internen Rahmenwerks zu schärfen und zugleich Bereiche herauszuarbeiten, in denen weitere Maßnahmen auf EU-Ebene erforderlich sind.¹⁰² Obwohl die Errichtung eines solchen Forums explizit in der Mitteilung der Europäischen Kommission genannt wurde, ging seine tatsächliche Verwirklichung auf frühere Austauschplattformen zurück, in denen letztlich Wirtschaftsvertreter_innen dominierten.¹⁰³ Diese Dominanz hatte schließlich zur Folge, dass, entgegen den sich aus der Mitteilung der Europäischen Kommission ergebenden Vorstellungen, ein wesentliches Ziel dieser nicht von dem Mandat des Forums gedeckt war: die Herausarbeitung von Bereichen, in denen weiterer Handlungsbedarf auf europäischer Ebene nötig ist.¹⁰⁴

Auch im Rahmen der Lissabon-Agenda wurde die Rolle der europäischen CSR-Strategie zugunsten des Primates der Ziele „Wirtschaftswachstum“ und „Arbeitsplätze“ allgemein zurückgefahren.¹⁰⁵ Die Mitteilung der Europäischen Kommission in Reaktion auf den Abschlussbericht des Forums steht mit der

⁹⁸ *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission betreffend die soziale Verantwortung der Unternehmen: ein Unternehmensbeitrag zur nachhaltigen Entwicklung, 02.07.2002, KOM(2002) 347 endgültig.

⁹⁹ Ebenda, S. 5 ff.

¹⁰⁰ Ebenda, S. 8 ff.

¹⁰¹ Ebenda, S. 19 ff.

¹⁰² Ebenda, S. 19 f.

¹⁰³ *De Schutter* 2008, S. 211 ff.

¹⁰⁴ Ebenda, S. 213. *EU Multi-Stakeholder Forum on CSR 2002*. Auch unabhängig von dieser Einschränkung wird der Erfolg des Forums als äußerst dürftig beschrieben, denn insgesamt konnten die teilnehmenden Akteur_innen in vielen Bereichen keinen Konsens erzielen und außerdem wurden auch keine konkreten Follow-Up-Maßnahmen für die Verwirklichung eines europäischen CSR-Frameworks beschlossen (*Wouters und Chanet* 2008, S. 278; *De Schutter* 2008, S. 214 f.; vgl. auch *EU Multi-Stakeholder Forum on CSR 2004*. Siehe hierzu auch unten C.II.3.d)aa).).

¹⁰⁵ *Wouters und Chanet* 2008, S. 279 f.; *High Level Group* 2004.

Neufassung der Lissabon-Agenda voll im Einklang und besiegelte zu diesem Zeitpunkt ein vorläufiges Ende der Bemühungen um weitere Regulierung im Bereich der CSR.¹⁰⁶ Zum einen wurde mit der Mitteilung CSR den Belangen Wirtschaftswachstum und Schaffung von Arbeitsplätzen untergeordnet¹⁰⁷ und zum anderen hat die Europäische Kommission zwei (besonders für das Europäische Parlament und zivilgesellschaftliche Akteur_innen wichtige) wesentliche Aspekte der europäischen CSR-Strategie in Frage gestellt, nämlich die Gleichstellung aller maßgeblichen Akteur_innen und die Einsicht, dass freiwillige Selbstregulierung und rechtsverbindliche Regulierung gleichbedeutend seien.¹⁰⁸ Entsprechend führt die Europäische Kommission wie folgt aus:

„Da es bei CSR im Wesentlichen um ein freiwilliges Tätigwerden der Unternehmen geht, könnte sich ein Konzept, das zusätzliche Verpflichtungen und administrative Anforderungen an die Unternehmen beinhaltet, als kontraproduktiv erweisen und würde den Grundsätzen der besseren Rechtsetzung entgegenlaufen. Da die Unternehmen die Hauptakteure im Bereich CSR sind, ist die Kommission zu dem Schluss gelangt, dass sie ihre Ziele am besten durch eine engere Zusammenarbeit mit den europäischen Unternehmen erreichen kann.“¹⁰⁹

Diese Entwicklung wird auch durch das Follow-Up-Programm zu dem Forum untermauert, das maßgeblich aus der Einrichtung der European Alliance on CSR (Alliance) bestand. Denn die Alliance wurde konzipiert als ein nicht-rechtliches Instrument zum Austausch aktueller CSR-Praktiken, das sich zunächst nur an Wirtschaftsakteur_innen richtet und diesen als Plattform dienen soll.¹¹⁰ Die Alliance stellt daher ein klares Kontrastprogramm zu einem gleichberechtigten Austausch der relevanten Akteur_innen und dem 1999 vom Europäischen Parlaments geforderten unabhängigen Monitoringmechanismus dar.

Spätestens in diesem Moment drängte sich die Frage auf, welche Rolle das Europäische Parlament bei der Fortentwicklung der europäischen CSR-Strategie spielte, denn schließlich sprach es sich im Jahre 1999 konkret für europäische Maßnahmen zur Stärkung von CSR innerhalb der EU aus.¹¹¹ Ausdrückli-

¹⁰⁶ *De Schutter* 2008, S. 216 ff.; vgl. auch *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss – Umsetzung der Partnerschaft für Wachstum und Beschäftigung: Europa soll auf dem Gebiet der sozialen Verantwortung der Unternehmen führend werden, 22.03.2006, KOM(2006) 136 endgültig.

¹⁰⁷ *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss – Umsetzung der Partnerschaft für Wachstum und Beschäftigung: Europa soll auf dem Gebiet der sozialen Verantwortung der Unternehmen führend werden, 22.03.2006, KOM(2006) 136 endgültig, S. 3 ff.

¹⁰⁸ Ebenda, S. 2 f.

¹⁰⁹ Ebenda, S. 3.

¹¹⁰ Ebenda, S. 3, 6 f., 11 ff.

¹¹¹ *Europäisches Parlament*, Entschließung zu EU-Normen für in Entwicklungsländern

che Kritik an der Strategie der Europäischen Kommission äußerte das Europäische Parlament 2003 im Rahmen der Auswertung des Green Paper. Inhaltlich war das Europäische Parlament zunächst ebenfalls der Ansicht, dass auf Freiwilligkeit beruhende Ansätze eine entscheidende Rolle spielen würden.¹¹² Allerdings betonte es stets, dass rechtliche Regulierung in einigen Fällen eine wichtige Ergänzung darstelle und bereits bestehende Regelungen effektiver genutzt werden sollten.¹¹³ Konkreten Regulierungsbedarf stellte das Europäische Parlament etwa im Bereich der nichtfinanziellen Berichterstattung fest und identifizierte außerdem in Bezug auf die weltweiten Operationen von global agierenden europäischen Unternehmen die Notwendigkeit einer rechtlichen Basis für die Geltendmachung zivilrechtlicher Ansprüche durch von unternehmerischen Aktivitäten betroffene Individuen und Gruppen.¹¹⁴ Ausdrücklich bemängelte das Europäische Parlament auch die einseitige Zusammensetzung der Alliance.¹¹⁵ Dementsprechend war das Europäische Parlament bis hierhin mit den von der Europäischen Kommission erzielten Ergebnissen nicht zufrieden. Es forderte insbesondere eine stärkere Verbindung von CSR mit dem Prinzip

tätige europäische Unternehmen im Hinblick auf die Entwicklung eines europäischen Verhaltenskodex, 15.01.1999, A4-0508/98, ABl. C 104/180.

¹¹² *Europäisches Parlament*, Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Grünbuch der Kommission über die Förderung der europäischen Rahmenbedingungen für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR) (KOM(2001) 366 – C5-0161/2002 – 2002/2069(COS)), 30.05.2002, ABl. C 187/180, Rn. 2.

¹¹³ Siehe *Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten (Europäisches Parlament)*, Bericht über die Mitteilung der Kommission betreffend die soziale Verantwortung der Unternehmen: ein Unternehmensbeitrag zur nachhaltigen Entwicklung (KOM(2002) 347 – 2002/2261(INI)), 28.04.2003, PE 316.408, A5-0133/2003, S. 8, 11; *Europäisches Parlament*, Soziale Verantwortung von Unternehmen: eine neue Partnerschaft, 13.03.2007, P6_TA(2007)0062, A6-0471/2006, Rn. 37 ff. und 56 ff. Daneben monierte es, dass die Europäische Kommission ihre Mitteilung, mit der sie auf die Stellungnahmen zu dem Green Paper reagiert hatte, tatsächlich schon vor der Veröffentlichung der Stellungnahme des Europäischen Parlaments verfasst hatte und somit das Europäische Parlament nicht mit in den Evaluationsprozess einbezog (*Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten (Europäisches Parlament)*, Bericht über die Mitteilung der Kommission betreffend die soziale Verantwortung der Unternehmen: ein Unternehmensbeitrag zur nachhaltigen Entwicklung (KOM(2002) 347 – 2002/2261(INI)), 28.04.2003, PE 316.408, A5-0133/2003, Begründung Nr. 3).

¹¹⁴ *Europäisches Parlament*, Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Grünbuch der Kommission über die Förderung der europäischen Rahmenbedingungen für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR) (KOM(2001) 366 – C5-0161/2002 – 2002/2069(COS)), 30.05.2002, ABl. C 187/180, Rn. 6 ff. und 46 ff.

¹¹⁵ *Europäisches Parlament*, Soziale Verantwortung von Unternehmen: eine neue Partnerschaft, 13.03.2007, P6_TA(2007)0062, A6-0471/2006, Rn. 11.

der rechtlichen Haftung von Unternehmen¹¹⁶ sowie einen Wechsel der Ausrichtung der europäischen CSR-Strategie von „Prozessen“ hin zu „Ergebnissen“.¹¹⁷

Die Europäische Kommission nahm diese Aufforderung zunächst im Rahmen der *Europa 2020 Strategie* auf, indem sie ankündigte, eine erneuerte CSR-Strategie vorzulegen.¹¹⁸ Und dieser Ankündigung ist sie ein Jahr später nachgekommen.¹¹⁹ Die Neuerungen der neuen Strategie werden zunächst in Bezug auf die Neudefinierung von CSR erkennbar. Gleich zu Beginn der Mitteilung hebt die Europäische Kommission hervor, dass CSR Unternehmenshandlungen im Rahmen gesetzlicher Vorgaben und darüber hinaus umfasst.¹²⁰ Während die alte Definition CSR als ein rein auf Freiwilligkeit beruhendes Konzept verstand, ist die neue Definition („die Verantwortung von Unternehmen für ihre Auswirkungen auf die Gesellschaft“¹²¹) weiter gefasst und nimmt damit auch regulative Maßnahmen in den Blick. Auch wenn die Europäische Kommission weiterhin die besondere Rolle von Unternehmen bei der Verwirklichung von CSR hervorhebt,¹²² schließt sie nunmehr regulative Maßnahmen nicht mehr aus:

„Behörden sollten eine unterstützende Rolle spielen und dabei eine intelligente Kombination aus freiwilligen Maßnahmen und nötigenfalls ergänzenden Vorschriften einsetzen, die etwa zur Förderung der Transparenz und zur Schaffung von Marktanreizen für verantwortliches unternehmerisches Handeln beitragen und die Rechenschaftspflicht von Unternehmen sicherstellen sollen.“¹²³

Dementsprechend deutet sie Regulierung in den Bereichen des Konsument_innenschutzes (misleading marketing)¹²⁴, den Regelungen zum öffentlichen Auf-

¹¹⁶ Ebenda, Rn. 1.

¹¹⁷ Ebenda, Rn. 7.

¹¹⁸ *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission – EUROPA 2020: Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, 03.03.2010, KOM(2010) 2020 endgültig, S. 20.

¹¹⁹ *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Eine neue EU-Strategie (2011–14) für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR), 25.10.2011, KOM(2011) 681 endgültig.

¹²⁰ Ebenda, S. 4.

¹²¹ Ebenda, S. 7.

¹²² Ebenda, S. 9, „[b]ei der Entwicklung von CSR sollten die Unternehmen selbst federführend sein“.

¹²³ Ebenda. Vgl. auch *Europäische Kommission*, Handel für alle: Hin zu einer verantwortungsbewussteren Handels- und Investitionspolitik, 14.10.2015, KOM(2015) 497 endgültig, S. 27.

¹²⁴ *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Eine neue EU-Strategie (2011–14) für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR), 25.10.2011, KOM(2011) 681 endgültig, S. 11.

tragswesen¹²⁵ und nicht zuletzt auch im Bereich der nichtfinanziellen Berichterstattung¹²⁶ an.

Das Europäische Parlament hat das neue Konzept der Europäischen Kommission überwiegend positiv aufgenommen. Dies gilt zunächst ganz besonders für die durch die Neudefinition von CSR vorgenommene Abschaffung der Dichotomie zwischen auf Freiwilligkeit und auf Regulierung basierenden Ansätzen.¹²⁷ Es betont darüber hinaus, dass eine Weiterentwicklung des europäischen CSR-Rahmenwerks auf eine Vernetzung bestehender globaler Standards und Praktiken¹²⁸ und die Berücksichtigung aller maßgeblichen Akteur_innen, wie NGOs, Gewerkschaften und nationalen Menschenrechtsinstitutionen, unter der Leitung der Wirtschaftsakteur_innen¹²⁹ gerichtet sein müsse.

Die wesentlichen Eckpunkte der aktuellen CSR-Strategie lassen sich wie folgt zusammenfassen. Für den Bereich Wirtschaft & Menschenrechte ist zunächst zentral, dass die CSR-Strategie der EU seit 2011 die UNGP indossiert hat. Laut der Europäischen Kommission umfasst die europäische CSR-Strategie die Bereiche Menschenrechte, Arbeits- und Beschäftigungspraktiken (hierbei vor allem Training, Geschlechtergleichheit, Diversity und die Rechte von Beschäftigten), Umweltbelange (wie z.B. Biodiversität, Klimawandel, Ressourcen, Verringerung und Verhinderung von Umweltverschmutzungen) sowie Bestechung und Korruption.¹³⁰ Die aktuelle Agenda der Europäischen Kommis-

¹²⁵ Ebenda, S. 13.

¹²⁶ Ebenda, S. 14 f.

¹²⁷ *Europäisches Parlament*, Entschließung zur sozialen Verantwortung der Unternehmen: Rechenschaftspflichtiges, transparentes und verantwortungsbewusstes Geschäftsgebaren und nachhaltiges Wachstum, 06.02.2013, P7_TA(2013)0049, A7-0017/2013, Rn. 4 f.; *Europäisches Parlament*, Entschließung zur sozialen Verantwortung der Unternehmen: Förderung der Interessen der Gesellschaft und ein Weg zu einem nachhaltigen und integrativen Wiederaufschwung, 06.02.2013, P7_TA(2013)0050, A7-0023/2013, Rn. 11.

¹²⁸ *Europäisches Parlament*, Entschließung zur sozialen Verantwortung der Unternehmen: Rechenschaftspflichtiges, transparentes und verantwortungsbewusstes Geschäftsgebaren und nachhaltiges Wachstum, 06.02.2013, P7_TA(2013)0049, A7-0017/2013, Rn. 54; *Europäisches Parlament*, Entschließung zur sozialen Verantwortung der Unternehmen: Förderung der Interessen der Gesellschaft und ein Weg zu einem nachhaltigen und integrativen Wiederaufschwung, 06.02.2013, P7_TA(2013)0050, A7-0023/2013, Rn. 1, 30 ff.

¹²⁹ Vgl. *Europäisches Parlament*, Entschließung zur sozialen Verantwortung der Unternehmen: Rechenschaftspflichtiges, transparentes und verantwortungsbewusstes Geschäftsgebaren und nachhaltiges Wachstum, 06.02.2013, P7_TA(2013)0049, A7-0017/2013 Rn. 56; *Europäisches Parlament*, Entschließung zur sozialen Verantwortung der Unternehmen: Förderung der Interessen der Gesellschaft und ein Weg zu einem nachhaltigen und integrativen Wiederaufschwung, 06.02.2013, P7_TA(2013)0050, A7-0023/2013, Rn. 30 ff.

¹³⁰ *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Eine neue

sion wiederum legt die Schwerpunkte auf die folgenden acht Schritte:¹³¹ (1.) Die Sichtbarkeit von CSR verbessern und „good practices“ verbreiten; (2.) das Vertrauen in die Wirtschaft stärken, (3.) Selbst- und Co-Regulierungsprozesse stärken; (4.) die Honorierung von CSR in den Märkten erhöhen; (5.) nichtfinanzielle Berichterstattung verbessern; (6.) weitere Integration von CSR in Bildung, Training und Forschung; (7.) die Bedeutung von nationalen und „sub-nationalen“ CSR-Ansätzen betonen; (8.) europäische und globale Zugänge und Praktiken im Bereich des CSR besser in Einklang miteinander bringen. Die Europäische Kommission hat zudem die Ausarbeitung verschiedener Studien zum Thema CSR gefördert und angestoßen.¹³² Eine dieser Studien hat auf der Grundlage der Arbeit *Ruggies* für die Bereiche des Umweltschutzes und der Menschenrechte den für europäische Unternehmen, die außerhalb der EU operieren, geltenden Rechtsrahmen beleuchtet und insbesondere im Hinblick auf die Aktivitäten europäischer Unternehmen in Drittstaaten regulative Lücken ausgemacht.¹³³

Den aktuellen Akten der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments ist der Einfluss dieser Studie anzumerken, denn während insbesondere die Europäische Kommission zunächst noch sehr zurückhaltend bzgl. der Forderung von legislativen Maßnahmen war, hat nunmehr – nicht zuletzt aufgrund der Neudefinierung von CSR – die rechtliche Verantwortung von Unternehmen und die Ausarbeitung von weiteren regulativen Maßnahmen einen festen Platz in der europäischen CSR-Strategie. Die vorliegende Regulierung im Bereich der nichtfinanziellen Berichterstattung ist als ein wesentlicher Baustein in der Fortentwicklung der europäischen CSR-Strategie zu sehen. Die Europäische Kommission ist letztlich der seit jeher geäußerten Forderung des Europäischen Parlaments nach zumindest ergänzender Regulierung in diesem Bereich nachgekommen.¹³⁴ Die in dieser Arbeit gegenständliche Regulierung spiegelt

EU-Strategie (2011–14) für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR), 25.10.2011, KOM(2011) 681 endgültig, S. 8.

¹³¹ Siehe die CSR-Homepage der Europäischen Kommission (www.ec.europa.eu/growth/industry/corporate-social-responsibility/index_en.htm). Die aufgeführten Schritte verdeutlichen, dass es nicht nur um eine Regulierung, ob nun rechtlich unverbindlich oder rechtsverbindlich, geht, sondern in hohem Maße auch auf politische Initiativen und eine verstärkte Kommunikation vorhandener Maßnahmen und Projekte abgezielt wird.

¹³² Von besonderer Bedeutung sind hierbei die „Study on Responsible Supply Chain Management“ (*van Opijnen und Oldenziel* 2011) sowie die auf Vorschlag des EU Multi-Stakeholder Forums in Auftrag gegebene Studie zur Bestandsaufnahme „of the Legal Frameworks on Human Rights and the Environment Applicable to European Enterprises Operating Outside the European Union“ (*Augenstein* 2011).

¹³³ *Augenstein* 2011, S. 77.

¹³⁴ Siehe zuletzt *Europäisches Parlament*, Entschließung zur sozialen Verantwortung der Unternehmen: Rechenschaftspflichtiges, transparentes und verantwortungsbewusstes Geschäftsgebaren und nachhaltiges Wachstum, 06.02.2013, P7_TA(2013)0049, A7-0017/2013,

zudem in besonderem Maße den Ansatz der Europäischen Kommission wider, voluntative und regulative Elemente zu verbinden, um Unternehmen an Menschenrechte und weitere Belange zu binden.

Bevor die Regulierung der Europäischen Union im Bereich der nichtfinanziellen Berichterstattung im Detail vorgestellt wird, soll auf die generellen Ziele der CSR-Strategie eingegangen werden. Bezeichnend hierfür ist die knappe Beschreibung, die die Europäische Kommission auf ihrer Homepage zu dem Themenbereich CSR den konkreten Projekten und Teilbereichen der europäischen CSR-Strategie vorangestellt hat:

„The European Commission believes that CSR is important for the sustainability, competitiveness, and innovation of EU enterprises and the EU economy. It brings benefits for risk management, cost savings, access to capital, customer relationships, and human resource management.“¹³⁵

CSR wird dementsprechend maßgeblich als Chance angesehen, die Konkurrenzfähigkeit und Innovation der europäischen Wirtschaft zu stärken und den Zugang zu neuen Märkten und insgesamt wirtschaftliches Wachstum zu ermöglichen.¹³⁶ Obwohl der CSR-Strategie menschenrechtsbezogene Instrumente und Verpflichtungen zugrunde gelegt werden,¹³⁷ wird als Ziel hauptsächlich die Stärkung der europäischen Wirtschaft und europäischer Unternehmen formuliert, ohne ausdrücklich die Verwirklichung globaler Menschenrechte als Ziel zu benennen. Den Interessen der Gesamtgesellschaft soll durch CSR Genüge getan werden, denn CSR halte ein „Wertekanon“ bereit „auf dem eine von stärkerem Zusammenhalt geprägte Gesellschaft aufgebaut und die schrittweise Einführung einer nachhaltigen Wirtschaftsordnung gegründet werden kann“¹³⁸.

Rn. 30 und *Europäisches Parlament*, Entschließung zur sozialen Verantwortung der Unternehmen: Förderung der Interessen der Gesellschaft und ein Weg zu einem nachhaltigen und integrativen Wiederaufschwung, 06.02.2013, P7_TA(2013)0050, A7-0023/2013, Rn. 11.

¹³⁵ Siehe www.ec.europa.eu/growth/industry/corporate-social-responsibility/index_en.htm.

¹³⁶ Siehe *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Eine neue EU-Strategie (2011–14) für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR), 25.10.2011, KOM(2011) 681 endgültig, S. 4f.

¹³⁷ Ausdrücklich benannt werden die UNGP, der United Nations Global Compact, der ISO 26000 Guidance Standard on Social Responsibility, die International Labour Organization Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises on Social Policy und die OECD Guidelines for Multinational Enterprises.

¹³⁸ *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Eine neue EU-Strategie (2011–14) für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR), 25.10.2011, KOM(2011) 681 endgültig, S. 5.

Abschließend ist im Hinblick auf die eingangs vorgestellten Thesen *Moons* und *Vogels* zu verzeichnen,¹³⁹ dass deren Grundannahme, CSR stelle ein Konzept der freiwilligen Selbstregulierung durch Unternehmen dar, in Bezug auf die europäische CSR-Strategie mittlerweile nicht vollständig zutrifft. Denn vor allem die Europäische Kommission hat nunmehr ihre vorherige Auffassung aufgegeben, dass CSR nur die freiwillige Selbstregulierung durch Unternehmen selbst umfasse, und 2011 durch eine neue Definition CSR auch auf den Bereich der staatlichen Regulation ausgeweitet. Bezogen auf die europäische CSR-Strategie kann im Hinblick auf die ersten beiden Thesen konstatiert werden, dass sich die konkreten Ansätze in der europäischen CSR-Strategie in zunehmenden Maße auch darauf beziehen, die Aktivitäten europäischer global agierender Unternehmen in den Blick zu nehmen. Es geht in diesem Bereich im Einzelnen also nicht nur um die „Regulierung“ unternehmerischer Aktivitäten im europäischen Raum, sondern in hohem Maße auch um die „Regulierung“ der Auswirkungen unternehmerischer Aktivitäten in Drittstaaten. Gleichzeitig ist zu verzeichnen, dass gerade im Hinblick auf die globalen Aktivitäten europäischer Unternehmen mit menschenrechtlichen Bezügen sich eine Regulierung dieser Aktivitäten vollumfänglich im Rahmen der CSR-Strategie abspielt. Insofern ist die europäische CSR-Strategie zentral für die Regulierung europäischer Unternehmen in der transnationalen Konstellation. In der Wissenschaft und der zivilgesellschaftlichen Praxis wird indes die Feststellung bestätigt, dass in diesem Bereich dringender Regulierungsbedarf besteht.¹⁴⁰ Führt man nun die ersten beiden Thesen mit der europäischen CSR-Strategie zusammen, so ist festzustellen, dass diese sich maßgeblich auf einen Bereich bezieht, in dem ein allgemeines Regelungsdefizit besteht und in dem der staatliche Zugriff bis heute vergleichsweise gering ist. Die dritte These *Moons* und *Vogels* besagt nun, dass Staaten und IOs paradoxerweise eine bedeutsame Rolle bei der Einführung und Fortentwicklung von CSR-Praktiken spielen. Im Zusammenhang mit der zuvor vorgestellten CSR-Strategie der EU ist hierzu festzustellen, dass – obwohl nunmehr auch rechtlich verbindliche Maßnahmen von der CSR-Strategie der EU umfasst sind – der Schwerpunkt der europäischen CSR-Strategie nach wie vor überwiegend auf dem Prinzip der Freiwilligkeit bzw. auf Mechanismen der unternehmerischen Selbstregulierung liegt. Die EU hat somit maßgeblichen Anteil daran, dass in Bezug auf die Regulierung der transnationalen Aktivitäten europäischer Unternehmen maßgeblich auf das Prinzip der Freiwilligkeit gesetzt wird.

¹³⁹ Oben A.I.3.

¹⁴⁰ Eine anschauliche Zusammenstellung der verschiedenen Perspektiven und Praxisbeispiele findet sich bei *Burckhardt* 2011.

II. Die neue Richtlinie 2014/95/EU zur nichtfinanziellen Berichterstattung: Zusammenspiel transnationaler, supranationaler und nationaler Rechtsetzung

Nachdem der rechtspolitische Kontext der europäischen Regulierung im Bereich der nichtfinanziellen Berichterstattung aufgearbeitet wurde, soll in der Folge die Konzeption der Europäischen Union genau in diesem Bereich näher vorgestellt werden. Die Europäische Kommission ließ sich bei der konkreten Ausgestaltung einer Weiterentwicklung der nichtfinanziellen Berichterstattung in der Europäischen Union maßgeblich von den bereits bestehenden Praktiken auf europäischer, nationaler und globaler Ebene leiten. Auf europarechtlicher Ebene fanden sich in der Richtlinie 2013/34/EU (sogenannte Bilanz-Richtlinie (BilanzRL))¹⁴¹ bereits legislative Anknüpfungspunkte zur nichtfinanziellen Berichterstattung. Soweit die Mitgliedstaaten überhaupt legislative Maßnahmen in diesem Bereich getroffen haben, unterscheidet sich die konkrete Ausgestaltung der Rechtsetzung auf mitgliedstaatlicher Ebene vor allem im Hinblick auf den Verpflichtungsgrad der entsprechenden Praktiken und den Umfang der abgefragten Informationen.¹⁴² Darüber hinaus wurden auf globaler Ebene in den letzten Jahrzehnten eine Reihe von Leitfäden (auch Reporting Standards, Reporting Schemes oder Guidelines genannt) zur Offenlegung nichtfinanzieller Informationen ausgearbeitet. Die Leitfäden zielen darauf ab, den Berichtersteller_innen eine Hilfestellung bei der Erfassung und der Präsentation der relevanten Informationen zu geben, und beziehen sich üblicherweise auf Informationen bzgl. des organisatorischen Profils eines Unternehmens, der internen Governance-Strukturen, der verfolgten Strategien im Umgang mit sozialen und ökologi-

¹⁴¹ *Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union*, Richtlinie 2013/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Jahresabschluss, den konsolidierten Abschluss und damit verbundene Berichte von Unternehmen bestimmter Rechtsformen und zur Änderung der Richtlinie 2006/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinien 78/660/EWG und 83/349/EWG des Rates, 26.06.2013, ABl. L 182/19.

¹⁴² Die Europäische Kommission nahm im Rahmen ihrer Folgenabschätzung (Impact Assessment) betreffend die Konkretisierung der europäischen Vorgaben zur nichtfinanziellen Berichterstattung die Entwicklungen der Praxis Dänemarks, Finnlands, Frankreichs, Großbritanniens, der Niederlanden, Schwedens und Spaniens in den Blick (*European Commission*, Impact Assessment Accompanying the Document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council Amending Council Directives 78/660/EEC and 83/349/EEC as Regards Disclosure of Non-Financial and Diversity Information by Certain Large Companies and Groups, 16.04.2013, SWD(2013) 127 final, S. 49 ff., Annex II). Für Nachweise bzgl. der einschlägigen Gesetzgebung siehe *European Coalition for Corporate Justice (ECCJ)* 2010, S. 11, Fn. 5.

schen Aspekten der eigenen Aktivitäten (CSR-Strategien), der Strategien zur Erfassung konkreter Risiken, der internen Mechanismen betreffend den Umgang mit Risiken sowie Informationen zu den Prozessen im Hinblick auf den Umgang mit von den Aktivitäten des Unternehmens betroffenen Individuen oder Gemeinschaften.¹⁴³ Die Europäische Kommission sah sich daher mit der Aufgabe konfrontiert, ihr Vorhaben mit bestehenden europäischen Vorgaben sowie mit zwei anderen Ebenen der Regulierung von Unternehmen im Bereich der nichtfinanziellen Berichterstattung abzustimmen.

1. Verordnung, Richtlinie oder außerrechtliche Lösungen?

Ausgehend von den zuvor beschriebenen Regulierungstendenzen auf nationaler, supranationaler und transnationaler Ebene ergaben sich verschiedene Möglichkeiten bzgl. der konkreten Fortentwicklung der nichtfinanziellen Berichterstattung im Rahmen der EU. Zum einen wurden die Möglichkeiten der Einführung verbindlicher nichtfinanzieller Berichterstattung im Wege einer Richtlinie oder einer Verordnung geprüft. Zum anderen wurde aber auch darauf verwiesen, dass einige Unternehmen bereits freiwillig Strategien betreiben. In diesem Sinne standen auch Lösungen im Raum, die auf rechtlich unverbindliche Maßnahmen zur Anleitung und Unterstützung der Unternehmen durch die EU setzten. Entsprechenden Überlegungen standen vor allem statistisch erfasste Fakten entgegen: Denn die Europäische Kommission nahm an, dass zwar die Zahl der auf globaler Ebene erstellten Berichte von fast null im Jahr 1992 auf ungefähr 4.000 in 2010 gestiegen ist und von den 250 größten Unternehmen der Welt ca. 80% nichtfinanzielle Informationen offenlegen, allerdings auch 94% der 42.000 in der EU als groß geltenden Unternehmen keine Praxis im Bereich der nichtfinanziellen Berichterstattung vorzuweisen haben.¹⁴⁴ Auf Selbstregulierung setzende Ansätze waren deshalb ungeeignet, nichtfinanzielle Berichterstattung in der EU weiter aktiv voranzutreiben. Sie standen auch dem Ziel entgegen, die bestehende Gesetzgebung der Mitgliedstaaten zu harmonisieren.

Die Ausarbeitung einer Verordnung hätte zunächst den Vorteil gehabt, dass die enthaltenen Vorgaben unmittelbar gegolten und keiner weiteren Umsetzung bedurft hätten. So hätten die Vorgaben vor allem in den Staaten, die bisher keine

¹⁴³ Neben den eigentlichen Leitfäden stellen die Anbieter_innen oftmals auch Anleitungen zum Umgang mit den Leitfäden bereit, die die Unternehmen Schritt für Schritt bei der Erstellung eines Berichts begleiten.

¹⁴⁴ *European Commission*, Impact Assessment Accompanying the Document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council Amending Council Directives 78/660/EEC and 83/349/EEC as Regards Disclosure of Non-Financial and Diversity Information by Certain Large Companies and Groups, 16.04.2013, SWD(2013) 127 final, S. 10.

Gesetzgebung zur nichtfinanziellen Berichterstattung erlassen haben, unmittelbar Wirkung entfaltet. Allerdings hätte eine Regelung durch Verordnung erhebliche Auswirkungen auf bestehende Praktiken derjenigen Mitgliedstaaten, die bereits Regelungen in diesem Bereich getroffen haben. Außerdem stellt die nichtfinanzielle Berichterstattung einen Bereich dar, der insbesondere Bezugspunkte zur finanziellen Berichterstattung aufweist, verfolgen doch einige Unternehmen die Praxis, die Offenlegung nichtfinanzieller Informationen in den Jahresbericht betreffend der finanziellen Informationen zu integrieren (sog. Integrated Reporting)¹⁴⁵. Die Europäische Kommission sah deshalb die Regelung nur des Bereichs der nichtfinanziellen Berichterstattung im Wege der Verordnung insbesondere auch im Hinblick auf die bestehenden Anknüpfungspunkte in der BilanzRL als unverhältnismäßig an.¹⁴⁶ Aus diesen Gründen sprach auch vieles dafür, nichtfinanzielle Berichterstattung nicht durch die Ausarbeitung einer neuen Richtlinie fortzuentwickeln, sondern die neuen Regelungen hierzu in die bestehenden Regelungen der BilanzRL zu integrieren. Auf diesem Wege bestand die Möglichkeit, bestehende Regulierung der einzelnen Mitgliedstaaten zu harmonisieren, ohne mit diesen unmittelbar zu kollidieren.¹⁴⁷ Insbesondere würde eine Richtlinie den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einräumen können, über die Vorgaben der Richtlinie hinausgehende Regelungen zu treffen. Dementsprechend entschied sich die Europäische Kommission dazu, einen Richtlinienentwurf zu erarbeiten, mit dem die damaligen Bilanzrichtlinien geändert werden sollten.¹⁴⁸ Die nunmehr verabschiedete Richtlinie 2014/95/EU¹⁴⁹ sieht die Einfügung der Art. 19a und 29a sowie die Änderung der Art. 20, 33, 34 und 48 der BilanzRL vor. Die Mitgliedstaaten haben die Vorgaben der Richtlinie bis zum 06.12.2016 umzusetzen und dafür Sorge zu tragen, dass die Regelungen für das am 01.01.2017 beginnende Geschäftsjahr oder während des Kalenderjahres

¹⁴⁵ Siehe hierzu unten D.V.5.

¹⁴⁶ *European Commission*, Impact Assessment Accompanying the Document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council Amending Council Directives 78/660/EEC and 83/349/EEC as Regards Disclosure of Non-Financial and Diversity Information by Certain Large Companies and Groups, 16.04.2013, SWD(2013) 127 final, S. 35.

¹⁴⁷ Vgl. Ebenda.

¹⁴⁸ *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 78/660/EWG und 83/349/EWG des Rates im Hinblick auf die Offenlegung nichtfinanzieller und die Diversität betreffender Informationen durch bestimmte große Gesellschaften und Konzerne, 16.04.2013, KOM(2013) 207 endgültig – 2013/0110 (COD).

¹⁴⁹ *Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union*, Richtlinie 2014/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 zur Änderung der Richtlinie 2013/34/EU im Hinblick auf die Angabe nichtfinanzieller und die Diversität betreffender Informationen durch bestimmte große Unternehmen und Gruppen, 15.11.2014, ABl. L 330/1.

2017 für alle von der BilanzRL erfassten Unternehmen gelten (Art. 4 Richtlinie 2014/95/EU).

2. Der Weg zur Verabschiedung der Richtlinie 2014/95/EU

Wesentlich schwieriger als die Frage, wie nichtfinanzielle Berichterstattung fortentwickelt werden könnte, war der Kampf um das „Ob“ einer weitergehenden Regulierung. Denn obwohl die allgemeine Stimmung für mehr regulative Maßnahmen wächst – angesichts zahlreicher Skandale, wie etwa des Einsturzes der Textilfabrik Rana Plaza in Bangladesch, bei dem über 1.000 Arbeitnehmer_innen starben, oder der durch BP ausgelösten Ölpest im Golf von Mexiko, des großen Engagements des zuständigen EU-Kommissars Michel Barnier, der guten Organisation zivilgesellschaftlicher Gruppen und Organisationen sowie der allgemeinen durchaus kritischen Stimmung gegenüber einer neoliberalen Wirtschaftspolitik – ist das gesetzgeberische Vorhaben auf erheblichen Widerstand seitens europäischer Unternehmen und einiger Mitgliedstaaten gestoßen.¹⁵⁰ Wie oben bereits ausgeführt, war nichtfinanzielle Berichterstattung schon seit einem frühen Stadium der europäischen Aktivitäten im Bereich der CSR ein fester Bestandteil dieser.¹⁵¹

Die erste handfeste Initiative zur Fortentwicklung des europäischen Rahmenwerks zur nichtfinanziellen Berichterstattung unternahm der Berichterstatter des Europäischen Parlaments für CSR, *Richard Howitt*, im Jahr 1999, indem er im Europäischen Parlament einen Vorschlag zur Änderung der Richtlinien zur Rechnungslegung vorschlug.¹⁵² Als Reaktion auf das Green Paper der Europäischen Kommission hat das Europäische Parlament diese dazu aufgefordert, nichtfinanzielle Berichterstattung durch Unternehmen zu fördern.¹⁵³

Auf die Agenda der Europäischen Kommission schaffte es nichtfinanzielle Berichterstattung spätestens im Jahr 2011. Sie kündigte im April 2011 im Rahmen der „Binnenmarktakte: Zwölf Hebel zur Förderung von Wachstum und Vertrauen „Gemeinsam für neues Wachstum““¹⁵⁴ und in ihrer Mitteilung „A

¹⁵⁰ *Kinderman* 2015, S. 613 f.

¹⁵¹ Oben A.I.4.

¹⁵² *Howitt* 2014.

¹⁵³ *Europäisches Parlament*, Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Grünbuch der Kommission über die Förderung der europäischen Rahmenbedingungen für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR) (KOM(2001) 366 – C5-0161/2002 – 2002/2069(COS)), 30.05.2002, ABl. C 187/180, Rn. 8 ff., 48.

¹⁵⁴ *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Binnenmarktakte Zwölf Hebel zur Förderung von Wachstum und Vertrauen „Gemeinsam für neues Wachstum“, 13.04.2011, KOM(2011) 206 endgültig. Siehe auch *Europäische*

renewed EU strategy 2011–14 for Corporate Social Responsibility“ an, in diesem Bereich regulativ tätig zu werden.¹⁵⁵ Die Pläne der Europäischen Kommission stießen jedoch seitens europäischer Unternehmer_innenverbände und gerade auch deutscher Unternehmen und der deutschen Regierung auf erheblichen Widerstand.¹⁵⁶ Dem offensiven Widerstand insbesondere aus Deutschland stand hingegen eine befürwortende Haltung nicht nur zivilgesellschaftlicher Organisationen, sondern auch einiger anderer Staaten, allen voran Frankreich, gegenüber.¹⁵⁷ Trotz des großen Widerstands setzte die Europäische Kommission ihr Engagement in Sachen nichtfinanzielle Berichterstattung fort. Eine Verdichtung in Richtung einer einheitlichen europäischen Regulierung erfolgte spätestens mit der Aufnahme des Prozesses des Impact Assessments durch die Europäische Kommission, im Rahmen dessen diese u. a. in einem allgemeinen Konsultationsprozess (vom 22.11.2010 bis zum 24.01.2011)¹⁵⁸ über die Einrichtung einer „Expert Group on Disclosure of Non-Financial information by EU Companies“ (Expert Group) und die Ausarbeitung eines Gutachtens zu der möglichen Ausgestaltung einer entsprechenden Regulierung durch das Centre for Strategy and Evaluation Services (CSES) beschloss.

Nachdem das CSES im Dezember 2011 sein Gutachten¹⁵⁹ der Europäischen Kommission vorlegte, dauerte es noch bis zum April 2013, bis diese einen Entwurf für eine Richtlinie zur nichtfinanziellen Berichterstattung veröffentlichte.¹⁶⁰ Begleitend zu dem Entwurf wurde zudem das Impact Assessment der Eu-

Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Binnenmarktakte II – Gemeinsam für neues Wachstum, 03.10.2012, KOM(2012) 573 endgültig, S. 15 ff.

¹⁵⁵ *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Eine neue EU-Strategie (2011–14) für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR), 25.10.2011, KOM(2011) 681 endgültig.

¹⁵⁶ Neben dem größten europäischen Arbeitgeber_innenverband, BusinessEurope, veröffentlichten die deutsche Bundesregierung und u. a. deutsche Arbeitgeber_innenverbände Stellungnahmen zu der Ankündigung der Europäischen Kommission, die sich ausdrücklich gegen Regulierung in diesem Bereich und für die generelle Rückbesinnung auf das Prinzip der Freiwilligkeit aussprachen (*BusinessEurope* 2014; *Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland* 2011; *Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)*, *Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)*, *Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK)*, et al. 2011).

¹⁵⁷ *Kinderman* 2015, S. 616 ff.

¹⁵⁸ Der der Konsultation zugrunde gelegte Fragebogen sowie die eingegangenen Stellungnahmen sind abrufbar unter www.ec.europa.eu/internal_market/consultations/2010/non-financial_reporting_en.htm.

¹⁵⁹ *Centre for Strategy and Evaluation Services (CSES)* 2011.

¹⁶⁰ *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments

ropäischen Kommission veröffentlicht.¹⁶¹ Auf der Grundlage dieses Entwurfs waren vor allem Deutschland, Frankreich und Großbritannien an den Verhandlungen über einen Kompromiss maßgeblich beteiligt. Während Frankreich neben anderen Mitgliedstaaten und zivilgesellschaftlichen Organisationen¹⁶² als vorderster Befürworter weitgehender Regulierung auftrat und Deutschland sich weiterhin vehement gegen ein Gesetzgebungsvorhaben aussprach, nahm Großbritannien eine vermittelnde Rolle ein und war gleichzeitig maßgeblicher Autor von Kompromissvorschlägen.¹⁶³ Und obwohl der Richtlinienentwurf bereits der Forderung nach einer flexiblen Berichterstattungspraxis insbesondere durch den Verweis auf bestehende Berichtsstandards und das Vorsehen von Ausnahmeregelungen entgegengekommen war, blieb der Widerstand ungebrochen und führte schließlich zu weitgehenden Abschwächungen des Entwurfes.¹⁶⁴ Zu diesen Änderungen gehören vor allem die Beschränkung des Anwendungsbereiches, ein Abweichen von einem strengen Ansatz der Zusammenführung nichtfinanzieller und finanzieller Berichterstattung sowie die Einführung weiterer Ausnahmeregelungen.¹⁶⁵

und des Rates zur Änderung der Richtlinien 78/660/EWG und 83/349/EWG des Rates im Hinblick auf die Offenlegung nichtfinanzieller und die Diversität betreffender Informationen durch bestimmte große Gesellschaften und Konzerne, 16.04.2013, KOM(2013) 207 endgültig – 2013/0110 (COD).

¹⁶¹ *European Commission*, Impact Assessment Accompanying the Document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council Amending Council Directives 78/660/EEC and 83/349/EEC as Regards Disclosure of Non-Financial and Diversity Information by Certain Large Companies and Groups, 16.04.2013, SWD(2013) 127 final.

¹⁶² Zu den Positionen der verschiedenen Organisationen siehe *Kinderman* 2015, S. 617 f.

¹⁶³ Siehe ebenda, der gleichzeitig der Frage nach der Motivationslage der beteiligten Staaten nachgeht. Auf der einen Seite sei dabei vor allem bereits vorhandene Regulierung als maßgeblichen Antrieb für den Wunsch nach europäischer Regulierung auszumachen. Andererseits bestehe der Grund für die ablehnende Haltung Deutschlands vor allem darin, dass der einflussreiche deutsche Mittelstand besonders von einer weitgehenden Regulierung betroffen wäre.

¹⁶⁴ Ebenda, S. 615 f.

¹⁶⁵ Dadurch, dass in der finalen Fassung nur noch Unternehmen von „öffentlichem Interesse“ umfasst sind und damit fast ausschließlich börsennotierte Unternehmen in den Anwendungsbereich fallen, reduziert sich die Zahl der betroffenen Unternehmen von zuvor ca. 18.000 auf nunmehr ca. 6.000 (ebenda, S. 616; siehe hierzu auch unten A.II.4). Während zuvor eine Berichterstattung über finanzielle und nichtfinanzielle Informationen vorgesehen war, sieht die finale Fassung der Richtlinie vor, dass nichtfinanzielle Informationen auch separat von dem Bericht über finanzielle Informationen veröffentlicht werden können (hierzu unten A.II.5). Schließlich sieht die finale Fassung der Richtlinie vor, dass Informationen über künftige Entwicklungen oder Belange, über die Verhandlungen geführt werden, in Ausnahmefällen weggelassen werden können, wenn dies der Geschäftslage des Unternehmens ernsthaft schaden würde (siehe hierzu unten A.II.6).

Die Richtlinie wurde sodann im Wege des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens (Art. 289 Abs. 1, 294 AEUV) nach vorheriger Anhörung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses¹⁶⁶ nach einjähriger Verhandlungszeit am 16.04.2014 u. a. mit den benannten Änderungen vom Europäischen Parlament beschlossen.¹⁶⁷ Nachdem der Rat im September 2014 ebenfalls – mit einigen redaktionellen Änderungen – den Entwurf auf seiner 3.334. Ratssitzung verabschiedet und das Europäische Parlament den geänderten Entwurf bestätigt hatte, trat die Richtlinie schließlich am 06.12.2014 nach ihrer Verkündung am 15.11.2014 im Amtsblatt der Europäischen Union in Kraft.¹⁶⁸

3. Primärrechtliche Grundlage und Ziele der Richtlinie 2014/95/EU

Als primärrechtliche Grundlage benennt die Richtlinie – ebenso wie die Bilanzrichtlinie – „den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), insbesondere Art. 50 Abs. 1 AEUV“, wonach das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach vorheriger Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses Richtlinien zur Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit für eine bestimmte Tätigkeit erlassen. Soweit also Art. 50 Abs. 1 AEUV als primärrechtliche Kompetenzgrundlage herangezogen wurde, kam als Rechtsakt zunächst nur die Richtlinie in Betracht. Da nicht explizit auf die in Bezug auf die Erfüllung der Aufgaben nach Abs. 1 in Abs. 2 aufgelisteten Handlungsaufträge abgestellt wird, ist nicht unmittelbar nachvollziehbar, woraus sich letztlich die Kompetenz der EU zur Regulierung in diesem Bereich ergibt.

Um dieser Frage weiter nachgehen zu können, sind zunächst die Ziele der Richtlinie in den Blick zu nehmen. Das Ziel der Richtlinie 2014/95/EU ist es, die Anzahl der berichterstattenden Unternehmen zu steigern sowie die Relevanz,

¹⁶⁶ *Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss*, Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 78/660/EWG und 83/349/EWG des Rates im Hinblick auf die Offenlegung nichtfinanzieller und die Diversität betreffender Informationen durch bestimmte große Gesellschaften und Konzerne, 11.07.2013, INT/698.

¹⁶⁷ Der Bericht über die Verhandlungen, insbesondere die Änderungsvorschläge der Ausschüsse des Europäischen Parlaments, und die abschließende Resolution des Europäischen Parlaments sind abrufbar unter www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2014-0006&language=EN.

¹⁶⁸ *Lanfermann* 2015, S. 322. Seit dem Inkrafttreten der Richtlinie veranstaltet die Europäische Kommission informelle Workshops, die dazu dienen, die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie zu unterstützen und ein Forum zu eröffnen, auf dem sich die Mitgliedstaaten auch untereinander über bestehende Praktiken und eigene Erfahrungen austauschen können.

Konsistenz und Vergleichbarkeit der von Unternehmen offengelegten Informationen zu erhöhen.¹⁶⁹ Nichtfinanzielle Berichterstattung stelle „ein wesentliches Element der Bewältigung des Übergangs zu einer nachhaltigen globalen Wirtschaft (dar), indem langfristige Rentabilität mit sozialer Gerechtigkeit und Umweltschutz verbunden wird“¹⁷⁰. Zudem helfe sie dabei, „das Geschäftsergebnis von Unternehmen und ihre Auswirkungen auf die Gesellschaft zu messen, zu überwachen und zu handhaben“¹⁷¹. Daneben werden die mit der Richtlinie 2014/95/EU verfolgten Ziele vor allem im Hinblick auf die Erwartungshaltungen einiger Akteur_innen formuliert. ErwG 3 betont, dass das Europäische Parlament die Europäische Kommission zur Regulierung in diesem Bereich aufgefordert hat, um den Anforderungen von Investor_innen und anderen Interessenträger_innen gerecht zu werden sowie dem Bedürfnis zu entsprechen, den Verbraucher_innen leichten Zugang zu Informationen über die Auswirkungen von Unternehmen auf die Gesellschaft zu verschaffen. Soweit man davon ausgeht, dass von der Formulierung „anderen Interessenträgern“ von Unternehmenshandlungen betroffene Individuen und Gemeinschaften sowie das korrespondierende Interesse von NGOs umfasst sind, spielen vor allem die Interessen von Investor_innen und Verbraucher_innen eine gesteigerte Rolle. Gerade im Hinblick auf den Bedarf von Investor_innen nach nichtfinanziellen Informationen wird als Ziel der Änderungsrichtlinie die Steigerung der Effizienz der Finanzmärkte und der Attraktivität der berichtenden Unternehmen betont, denn mit zunehmender Transparenz könnten Investor_innen die Risiken einer Investition besser einschätzen; berichtende Unternehmen hätten dadurch einen Vorteil gegenüber nicht berichtenden Unternehmen.¹⁷² Dadurch, dass Unternehmen im Rahmen des Prozesses der Berichterstattung das eigene Verhalten in Bezug auf Risiken besser einschätzen und die gewonnenen Informationen in ihre wirtschaftlichen Strategien integrieren könnten, werde sich auch die Gesamtleistungsfähigkeit der Unternehmen steigern.¹⁷³ Die Richtlinie 2014/95/EU geht damit insgesamt in Bezug auf nichtfinanzielle Berichterstattung maßgeblich vom Business Case for CSR aus.

¹⁶⁹ ErwG 21 Richtlinie 2014/95/EU.

¹⁷⁰ ErwG 3 Richtlinie 2014/95/EU.

¹⁷¹ ErwG 3 Richtlinie 2014/95/EU.

¹⁷² Vgl. *European Commission*, Impact Assessment Accompanying the Document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council Amending Council Directives 78/660/EEC and 83/349/EEC as Regards Disclosure of Non-Financial and Diversity Information by Certain Large Companies and Groups, 16.04.2013, SWD(2013) 127 final, S. 23 f.

¹⁷³ Ebenda.

Weil ausweislich der inhaltlichen Anforderungen der Berichterstattung, die sich gemäß Art. 19a Abs. 1 und 29a Abs. 1 BilanzRL u. a. auf Umwelt-, Sozial- und Arbeitnehmerbelange sowie auf die Achtung der Menschenrechte beziehen, Gegenstand der Richtlinie schwerpunktmäßig auch der Schutz von Umwelt, Menschenrechten und Arbeitnehmer_innenbelangen ist, kämen auch Art. 191, 192 AEUV (Umwelt), Art. 153 Abs. 1 und 2 AEUV (Sozialpolitik) und Art. 169 AEUV (Verbraucher_innenschutz) als Kompetenzgrundlagen in Betracht.

Da die Richtlinie indes auch maßgeblich auf die Interessen von Investor_innen, die Steigerung der Attraktivität von berichtenden Unternehmen und der Effizienz der Kapitalmärkte abstellt, scheint der in Art. 50 Abs. 2 g) AEUV beschriebene Handlungsauftrag erfüllt zu sein, wonach die in Art. 50 Abs. 1 AEUV übertragenen Aufgaben dadurch erfüllt werden, dass, soweit erforderlich, die Schutzbestimmungen koordiniert werden, die in den Mitgliedstaaten den Gesellschaften im Sinne des Art. 54 Abs. 2 AEUV im Interesse der Gesellschafter sowie Dritter vorgeschrieben sind, um die Bestimmungen gleichwertig zu gestalten. Die vorherigen Bilanzrichtlinien (Richtlinie 2006/43/EG, Richtlinie 78/660/EWG und Richtlinie 83/349/EWG) bezogen sich jeweils konkret auf Art. 54 Abs. 3 g) EWG bzw. Art. 44 Abs. 2 g) EGV, den heutigen Art. 50 Abs. 2 g) AEUV. Dass die Regulierung unter dieser Kompetenznorm subsumiert werden kann, liegt vor allem daran, dass der Begriff des „Dritten“ regelmäßig weit ausgelegt wird und sich dementsprechend auch auf Beschäftigte und Kapitalanleger_innen bezieht oder sogar auch weiter reichende marktintegrative Ziele miteinbezieht.¹⁷⁴

Die sich aus den allgemeinen Zuständigkeitsregelungen des Art. 5 EUV ergebenden Voraussetzungen der Subsidiarität (Abs. 3) und der Verhältnismäßigkeit (Abs. 4) sowie die Erforderlichkeitsklausel aus Art. 50 Abs. 2 g) AEUV sieht die Europäische Kommission ebenfalls als erfüllt an. Denn die Tatsache, dass die Berichterstattung über nichtfinanzielle Informationen bereits in der Bilanzrichtlinie geregelt ist, relevante Akteur_innen insgesamt eine weitergehende Regulierung in diesem Feld gefordert hätten und divergierende Maßnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten zu weiteren Uneinheitlichkeiten innerhalb der EU führen könnten, lasse nur den Schluss zu, dass eine harmonisierende Regelung auf der Ebene der EU einer fragmentierten Regelung auf mitgliedstaatlicher Ebene vorzuziehen sei.¹⁷⁵ Im Hinblick auf den Subsidiaritätsgrundsatz sei zudem zu

¹⁷⁴ Siehe EuGH, Rs. C-97/96, *Daihatsu*, Slg. 1997, I-6843, Rdnr. 17–25. Siehe auch *Bröhmer*, in: Calliess/Ruffert, Art. 50 AEUV, Rn. 12; *Forsthoff*, in: Grabitz/Hilf/Nettersheim, Art. 50 AEUV, Rn. 11 ff. (zum Streitstand um die Definition des Begriffs des „Dritten“ siehe Rn. 15); *Müller-Graff*, in: Streinz, Art. 50 AEUV, Rn. 17 ff.

¹⁷⁵ *European Commission*, Impact Assessment Accompanying the Document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council Amending Council Directives

berücksichtigen, dass eine Vereinheitlichung der Berichterstattung für die an den Informationen interessierten Akteur_innen im Hinblick auf den Gesichtspunkt der Vergleichbarkeit der Berichterstattung notwendig sei und zudem die Kosten und den administrativen Aufwand der großen Anzahl von Unternehmen verringern würde, die in mehr als einem Mitgliedstaat tätig sind.¹⁷⁶

4. Anwendungsbereich der Berichtspflicht

In der Folge soll auf die konkrete Ausgestaltung der Richtlinie eingegangen werden. Für die Frage, welche Unternehmen zur Berichterstattung verpflichtet sind, sind die Art. 19a und 29a der BilanzRL i. V.m. Art. 2 und 3 BilanzRL maßgeblich. Gemäß Art. 19a BilanzRL werden von der Berichtspflicht zunächst große Unternehmen erfasst, die Unternehmen von öffentlichem Interesse sind und am Bilanzstichtag das Kriterium erfüllen, im Durchschnitt des Geschäftsjahres mehr als 500 Mitarbeiter zu beschäftigen. Bei „großen“ Unternehmen handelt es sich gemäß Art. 3 Abs. 4 BilanzRL um Unternehmen, die am Bilanzstichtag mindestens zwei der drei folgenden Größenmerkmale überschreiten: Bilanzsumme von mindestens 20.000.000 EUR, Nettoumsatzerlöse von mindestens 40.000.000 EUR oder mindestens durchschnittlich 250 während des Geschäftsjahres Beschäftigte. Hinsichtlich der Mindestbeschäftigungsanzahl modifiziert Art. 19a BilanzRL damit die Anforderung des Art. 3 Abs. 4 BilanzRL auf mindestens 500 Beschäftigte. Unternehmen von öffentlichem Interesse sind gemäß Art. 2 Nr. 1 BilanzRL (1.) Unternehmen, deren übertragbare Wertpapiere zum Handel auf einem geregelten Markt zugelassen sind, (2.) Kreditinstitute, (3.) Versicherungsunternehmen und (4.) Unternehmen, die von den Mitgliedstaaten als Unternehmen von öffentlichem Interesse bestimmt werden, etwa weil sie aufgrund der Art ihrer Tätigkeit, ihrer Größe oder der Zahl ihrer Beschäftigten von erheblicher öffentlicher Bedeutung sind.

Gemäß Art. 19a Abs. 3 BilanzRL ist ein Unternehmen von der Berichtspflicht befreit, wenn es ein Tochterunternehmen ist und dieses Unternehmen und seine Tochterunternehmen in einen gemäß der BilanzRL erstellten Bericht über nichtfinanzielle Informationen eines anderen Unternehmens einbezogen werden.

Außerdem von der Berichtspflicht umfasst sind gemäß Art. 29a BilanzRL Unternehmen von öffentlichem Interesse, die Mutterunternehmen einer großen Gruppe sind und am Bilanzstichtag das Kriterium erfüllen, im Durchschnitt des Geschäftsjahres auf konsolidierter Basis mehr als 500 Mitarbeiter zu beschäfti-

78/660/EEC and 83/349/EEC as Regards Disclosure of Non-Financial and Diversity Information by Certain Large Companies and Groups, 16.04.2013, SWD(2013) 127 final, S. 22 f.

¹⁷⁶ Ebenda; ErwG 4 Richtlinie 2014/95/EU.

gen. Bei einer „Gruppe“ handelt es sich um ein Mutterunternehmen samt aller Tochterunternehmen (Art. 2 Nr. 11 BilanzRL). Eine „große“ Gruppe ist gemäß Art. 3 Abs. 7 BilanzRL eine Gruppe, die aus Mutter- und Tochterunternehmen besteht, welche in eine Konsolidierung einzubeziehen sind und die auf konsolidierter Basis am Bilanzstichtag des Mutterunternehmens die Grenzen von mindestens zwei der drei folgenden Größenmerkmale überschreiten: Bilanzsumme von mindestens 20.000.000 EUR, Nettoumsatzerlöse von mindestens 40.000.000 EUR, oder eine durchschnittliche Anzahl der während des Geschäftsjahres Beschäftigten von mindestens 250. Insofern modifiziert auch hier Art. 29a BilanzRL die Anforderungen hinsichtlich der Mindestbeschäftigtenzahl.

Von der Berichtspflicht ausgenommen sind gemäß Art. 29a Abs. 3 BilanzRL Mutterunternehmen, die samt ihrer Tochterunternehmen von dem im Einklang mit den Bestimmungen der BilanzRL erstellten Bericht eines anderen Unternehmens einbezogen wurden.

Die Frage des Anwendungsbereichs war ein zentraler Streitpunkt im Rahmen der Verhandlungen um die Richtlinie.¹⁷⁷ Während sich vor allem NGOs für einen möglichst weiten Anwendungsbereich aussprachen, waren es vor allem Deutschland und deutsche Wirtschaftsverbände, die sich mit großem Engagement für eine Entlastung kleiner und mittelständischer Unternehmen einsetzten.¹⁷⁸ Der Richtlinienentwurf wurde dementsprechend dahingehend abgeändert, dass nunmehr gemäß Art. 19a Abs. 1 und 29a Abs. 1 BilanzRL nur noch (Mutter-)Unternehmen, die von öffentlichem Interesse sind, von der Berichtspflicht erfasst sind. Die Änderung hat zur Folge, dass gerade Unternehmen, die zwar insbesondere die erforderliche Mitarbeiter_innenzahl aufweisen, jedoch nicht börsennotiert sind, aus dem Anwendungsbereich herausfallen. Die Zahl der von der Berichterstattungspflicht betroffenen Unternehmen sinkt dadurch schätzungsweise von ca. 18.000 auf ca. 6.000.¹⁷⁹ Einer weiteren Verbreitung der Praxis nichtfinanzieller Berichterstattung ist der enger gefasste Anwendungsbereich hinderlich. Die BilanzRL legt indes grundsätzlich nur ein Minimum hinsichtlich der von der Berichtspflicht zu umfassenden Unternehmen fest. Es steht den Mitgliedstaaten daher frei, auch Unternehmen, die nicht vom Geltungsbereich der BilanzRL umfasst sind, auf die Offenlegung nichtfinanzieller Informationen zu verpflichten.¹⁸⁰ In ErwG 14 der Richtlinie 2014/95/EU wird deshalb auch ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten sich nicht

¹⁷⁷ *Kinderman* 2015, S. 616.

¹⁷⁸ Siehe etwa *Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland* 2011. Siehe hierzu auch *Kinderman* 2015 sowie die in Fn. 156 (A.) benannten Stellungnahmen.

¹⁷⁹ *Kinderman* 2015, S. 616; *Glaser* 2015, S. 56.

¹⁸⁰ Es ist darauf hinzuweisen, dass insbesondere in Deutschland bereits in den Stellungnahmen zum Konzeptpapier des Bundesministeriums für Justiz und Verbraucherschutz bzgl.

daran gehindert sehen sollten, den Geltungsbereich ihrer Gesetzgebung weiter zu fassen. Dies gilt insbesondere für die Anforderung an die Mindestbeschäftigungszahl sowie die Beschränkung auf Unternehmen von „öffentlichem Interesse“. Anleitend wird in ErwG 14 der Richtlinie 2014/95/EU jedoch gleichsam darauf hingewiesen, dass kleine und mittlere Unternehmen grds. von der Pflicht befreit werden sollten, um diese vor unverhältnismäßigen administrativen und finanziellen Belastungen zu bewahren. Auch wenn von der Ausweitung der Berichtspflicht abgesehen wird, sollten Nationalstaaten dennoch kleine und mittelständische Unternehmen dazu ermutigen und Anreize schaffen, nichtfinanzielle Berichte anzufertigen und zu veröffentlichen. Denn es wird allgemein davon ausgegangen, dass die Praktizierung von CSR den Zugang zu neuen Märkten und Kapital erleichtern kann. Wirtschaftspolitisch wären entsprechende Förderungs- und Anleitungsmaßnahmen grds. geeignete Maßnahmen, um die Attraktivität der regionalen Wirtschaft zu steigern.

Es ist zu berücksichtigen, dass durch die Anforderung der Richtlinie 2014/95/EU, über Due Diligence-Prozesse zu berichten, mittelbar auch Unternehmen, die sich örtlich außerhalb des Anwendungsbereiches der Richtlinie befinden, sowie kleine und mittlere Unternehmen von der Berichterstattungspflicht betroffen sind.¹⁸¹ Dies ergibt sich aus der Forderung in Art. 19a Abs. 1 lit d) und Art. 29a Abs. 1 lit d) BilanzRL, wonach auch über die wesentlichen Risiken, die mit der Geschäftstätigkeit des Unternehmens – einschließlich, wenn dies relevant und verhältnismäßig ist, seiner Geschäftsbeziehungen, seiner Erzeugnisse oder seiner Dienstleistungen – verknüpft sind, berichtet werden soll. Und die geforderten Informationen im Zusammenhang mit den Geschäftsbeziehungen eines Unternehmens werden in der Regel durch Audits oder Offenlegungsanforderungen zwischen den Unternehmen generiert.¹⁸²

In der Literatur wurde zudem darauf hingewiesen, dass die Richtlinie 2014/95/EU gänzlich davon abgesehen hat, auch Organisationen der Zivilgesellschaft und Behörden mit zu umfassen, obwohl die Europäische Kommission 2011 auch diese dazu aufgefordert hatte, Maßnahmen für eine bessere Offenlegung ihrer sozialen und ökologischen Leistungen zu ergreifen.¹⁸³

der Umsetzung der Richtlinie breiter Widerstand gegen eine Ausweitung des Anwendungsbereiches zu verzeichnen ist (siehe hierzu Müller, *Stawinoga und Velte* 2015a, S. 2218 f.).

¹⁸¹ *Spießhofer* 2014a, S. 1283. Siehe auch *Meeh-Bunse, Hermeling und Schomaker* 2016. Zur Frage, ob hierin eine unverhältnismäßige Belastung dieser Unternehmen zu sehen ist siehe unten D.II.4.

¹⁸² *Spießhofer* 2014a, S. 1283.

¹⁸³ Ebenda, S. 1284 mit Verweis auf *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Eine neue EU-Strategie (2011–14) für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR), 25.10.2011, KOM(2011) 681 endgültig, Rn. 4.5.

5. Formelle Vorgaben für die Berichterstattung

Neben der Frage, wer in den persönlichen Geltungsbereich der Richtlinie fällt, ist von hoher Relevanz, wie genau die Berichtspflicht ausgestaltet ist. Gemäß Art. 19a Abs. 1 BilanzRL sind die betroffenen Unternehmen verpflichtet, eine nichtfinanzielle Erklärung in den Lagebericht aufzunehmen. Gemäß Art. 19 BilanzRL umfasst ein Lagebericht eine ausgewogene und umfassende Analyse des Geschäftsverlaufs, des Geschäftsergebnisses und der Lage des Unternehmens, die dem Umfang und der Komplexität der Geschäftstätigkeit angemessen ist. Er hat den Geschäftsverlauf, das Geschäftsergebnis und die Lage des Unternehmens so darzustellen, dass ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild entsteht; die wesentlichen Risiken und Ungewissheiten, denen das Unternehmen ausgesetzt ist, sind aufzunehmen. Soweit es um die Offenlegungspflichten von Mutterunternehmen großer Gruppen geht, ist die nichtfinanzielle Erklärung in den konsolidierten Lagebericht aufzunehmen (Art. 29a Abs. 1, 29 BilanzRL). Der konsolidierte Lagebericht unterscheidet sich vom „einfachen“ Lagebericht dadurch, dass er zusätzliche Informationen bzgl. der internen Verbindung zwischen Mutter- und Tochterunternehmen, etwa im Hinblick auf die internen Kontroll- und Risikomanagementsysteme, enthält.

(Mutter-)Unternehmen können anstatt der im (konsolidierten) Lagebericht enthaltenen nichtfinanziellen Erklärung auch einen gesonderten Bericht erstellen, soweit dieser zusammen mit dem (konsolidierten) Lagebericht veröffentlicht wird oder innerhalb einer angemessenen Frist, die sechs Monate nach dem Bilanzstichtag nicht überschreiten darf, auf der Website des (Mutter-)Unternehmens öffentlich zugänglich gemacht wird und der (konsolidierte) Lagebericht darauf Bezug nimmt (Art. 19a Abs. 4 und 29a Abs. 4 BilanzRL). Die Ermöglichung der Erstellung von gesonderten Berichten trägt der weit verbreiteten Praxis berichtender Unternehmen Rechnung, spezielle Berichte zu den nichtfinanziellen Informationen, auch Nachhaltigkeitsberichte oder Menschenrechtsberichte genannt, anzufertigen.

Diese Regelung stellt eine Abweichung von dem Richtlinienentwurf dar, der vorsah, dass der (konsolidierte) Lagebericht auch eine nichtfinanzielle Erklärung umfasst.¹⁸⁴ Gegen eine entsprechende Ausformung der Berichtspflicht spricht vor allem, dass sich in zunehmendem Maße erst aus der Gesamtschau der finanziellen, ökologischen und sozialen Bilanz eines Unternehmens eine

¹⁸⁴ *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 78/660/EWG und 83/349/EWG des Rates im Hinblick auf die Offenlegung nichtfinanzieller und die Diversität betreffender Informationen durch bestimmte große Gesellschaften und Konzerne, 16.04.2013, KOM(2013) 207 endgültig – 2013/0110 (COD), Art. 1 Nr. 1 und Art. 2 Nr. 1.

Einschätzung über den Geschäftsverlauf, das Geschäftsergebnis und die Lage eines Unternehmens vornehmen lässt. Die Möglichkeit der Abgabe zweier verschiedener Berichte würde die Gesamtbewertung eines Unternehmens damit erschweren. Zudem könnte eine separate Berichterstattung dadurch zu einer Absenkung des Aussagegehaltes führen, dass Informationen, die sowohl in dem finanziellen als auch in dem nicht-finanziellen Bericht relevant sind, in den beiden Berichten möglicherweise in unterschiedlichen Kontexten veröffentlicht werden.¹⁸⁵ Bei einer getrennten Berichterstattung besteht zudem die Gefahr, dass der bisher weniger etablierten nichtfinanziellen Berichterstattung weniger Aufmerksamkeit geschenkt wird. Außerdem würde die getrennte Berichterstattung einer Fortentwicklung entgegenwirken, die darauf ausgerichtet ist, die im Rahmen der finanziellen Berichterstattung bestehenden Monitoring- und Durchsetzungsmechanismen auch auf den Bereich der nichtfinanziellen Berichterstattung auszuweiten.

Gegen eine zusammengeführte Berichterstattung werden hingegen derzeit vor allem praktische Gesichtspunkte vorgebracht. Das Institut für Wirtschaftsprüfer (IDW) und der Deutsche Genossenschafts- und Raiffeisenverband e.V. (DGRV) weisen z. B. darauf hin, dass die internen Berichtsprozesse und Systeme in der Regel noch nicht in ausreichendem Maße auf die Berichtsprozesse im Bereich der nichtfinanziellen Berichterstattung eingestellt sind.¹⁸⁶ Problematisch erscheint zudem, dass sich finanzielle und nichtfinanzielle Berichterstattung in einem wesentlichen Punkt unterscheiden. Geht es bei der finanziellen Berichterstattung um die Verifizierung der vorhandenen Informationen und um die Feststellung der Vollständigkeit, liegt bei der nichtfinanziellen Berichterstattung ein Schwerpunkt darauf, die menschenrechtliche Performance anhand von Strategien, Prozessen und der generellen Implementierung in die Strukturen eines Unternehmens sowie in Bezug auf konkrete Einzelfälle darzustellen.

Mit der Richtlinie 2014/95/EU wird zudem die in Art. 33 Abs. 1 BilanzRL a.F. statuierte Pflicht, den Mitgliedern der Verwaltungs-, Leitungs- und Aufsichtsorgane eines Unternehmens die Pflicht aufzuerlegen, sicherzustellen, dass die von der BilanzRL umfassten Berichte erstellt und offengelegt werden, auch auf die nichtfinanzielle Erklärung oder den entsprechenden gesonderten Bericht ausgeweitet.¹⁸⁷ Damit wird den entsprechenden Organen und Personen unmittelbar die Verantwortung für die Offenlegung nichtfinanzieller Informationen übertragen. Art. 33 Abs. 2 BilanzRL n.F. sieht zudem vor, dass die Mitgliedstaaten sicherzustellen haben, dass die Mitglieder der Verwaltungs-, Leitungs-

¹⁸⁵ Vgl. Müller, Stawinoga und Velte 2015a, S. 2221.

¹⁸⁶ Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V. 2015, S. 1 f., 8 f.; Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisenverband e.V. 2015, S. 3.

¹⁸⁷ Siehe hierzu Lanfermann 2016, S. 1133 f.

und Aufsichtsorgane eines Unternehmens im Falle eines Verstoßes gegen diese Pflicht gemäß den nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften haftbar sein müssen.

Neben der eigentlichen Berichtspflicht und der Übertragung der Verantwortung für die Einhaltung dieser Pflicht auf die das Unternehmen leitenden Organe und Personen werden mit der Richtlinie 2014/95/EU auch Vorgaben für die Mitgliedstaaten eingeführt, die sich auf die Prüfung der nichtfinanziellen Erklärungen beziehen. So sehen Art. 19a Abs. 5 und 29a Abs. 5 BilanzRL vor, dass die Mitgliedstaaten sicherzustellen haben, dass der/die Abschlussprüfer_in oder die Prüfgesellschaft überprüft, ob die nichtfinanzielle Erklärung oder der gesonderte Bericht tatsächlich abgegeben wurde. Die Vorgabe sieht dabei jedoch ausdrücklich nicht vor, dass die Abschlussprüfer_innen oder Prüfgesellschaften eine materielle Prüfung der bereitgestellten Informationen vornehmen. Dies ergibt sich ausdrücklich aus dem durch die Richtlinie 2014/95/EU eingeführten Art. 34 Abs. 3 BilanzRL, der bestimmt, dass die Berichte nach Art. 19a und 29a BilanzRL von der materiellen Prüfung durch Abschlussprüfer_innen oder Prüfgesellschaften ausgeschlossen sind.

Dadurch, dass die BilanzRL in der Fassung der Richtlinie 2014/95/EU ausdrücklich nichtfinanzielle Informationen aus ihrem Prüfungsregime ausklammert, entsteht für genau diesen Teil der offengelegten Informationen jedoch eine so genannte „credibility gap“, d. h. Leser_innen der Berichte können sich nicht in dem gleichen Maße wie im Hinblick auf die finanziellen Informationen auf die Richtigkeit und Vollständigkeit der nichtfinanziellen Informationen verlassen.¹⁸⁸ In der Praxis wurde in den letzten Jahren versucht, diese Lücke durch externe Prüfung und Versicherung der Berichte (External Assurance oder External Auditing genannt) zu schließen.¹⁸⁹ Neben den großen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, die ihre Expertise über den Bereich der traditionellen finanziellen Berichterstattung hinaus erweitert haben, bieten dementsprechend mittlerweile Zertifizierungsgesellschaften, technische Expert_innen und auf dem Gebiet der nichtfinanziellen Berichterstattung spezialisierte Berater_innen eine externe Prüfung der Berichte an.¹⁹⁰ Genauso wie für die Berichterstattung an sich, wurden auch für den Prozess der Prüfung von Berichten Standards und

¹⁸⁸ Vgl. etwa *Manetti und Becatti* 2009; *Dando und Swift* 2003; *Ball, Owen und Gray* 2000.

¹⁸⁹ Siehe hierzu unten D.IV. Ein Überblick über aktuelle Praktiken im Bereich der externen Prüfung findet sich z. B. bei *Global Reporting Initiative (GRI)* 2014; *Manetti und Toccafondi* 2011; *O'Dwyer, Owen und Uneman* 2011.

¹⁹⁰ *Steinmeier und Stich* 2015, S. 418. Der Beitrag liefert zudem einen aktuellen Überblick über die Praxis des External Assurance in Deutschland. Siehe auch *Global Reporting Initiative (GRI)* 2014, S. 31 ff.

Leitfäden auf globaler und nationaler Ebene entwickelt.¹⁹¹ Die externe Prüfung der Berichte zielt in der Regel darauf ab, zu überprüfen, ob die bereitgestellten Daten richtig und umfassend sind, ob die zur Erfassung der Daten verwendeten Methoden belastbar sind, ob das berichtende Unternehmen den für die Erstellung des Berichts zugrunde gelegten Leitfäden und Standards gerecht wird und wie die Berichterstattung insgesamt zu bewerten ist.¹⁹²

Die Richtlinie 2014/95/EU hat versucht, die Praxis des External Auditing zu fördern, indem Art. 19a Abs. 6 und Art. 29a Abs. 6 BilanzRL nun vorsehen, dass die Mitgliedstaaten Regelungen einführen können, die bestimmen, dass die nichtfinanzielle Erklärung oder der gesonderte Bericht von einem/r so genannten unabhängigen Erbringer_in von Bestätigungsleistungen überprüft wird. Gegenüber der genannten Prüfung durch Abschlussprüfer_innen und Prüfgesellschaften ergeben sich hier drei wesentliche Unterschiede: Erstens überlässt es diese Bestimmung den Mitgliedstaaten, ob sie eine entsprechende Regelung einführen wollen, zweitens kann die entsprechende Prüfung auch eine materielle Prüfung der offengelegten Informationen umfassen und drittens unterscheidet sich diese Bestimmung von der in Art. 19a Abs. 5 und 29a Abs. 5 BilanzRL statuierten Vorgabe dadurch, dass hier nicht zwingend Abschlussprüfer_innen oder Prüfgesellschaften tätig werden, sondern „unabhängige Erbringer_innen von Bestätigungsleistungen“. In diesem Bereich kann danach grds. jede natürliche und juristische Person eine entsprechende Prüfung der Berichterstattung durchführen.¹⁹³

Der Verzicht auf eine verbindliche Vorgabe im Bereich des External Auditing wird vor allem deshalb begrüßt, weil im Gegensatz zur Prüfung finanziellen Informationen es bei der Prüfung nichtfinanzieller Informationen häufig um zu prüfende Daten geht, bei denen eine einheitliche Prüfung nur eingeschränkt möglich ist.¹⁹⁴ Denn regelmäßig wird nicht die Feststellung der Plausibilität der Informationen Gegenstand der Prüfung sein, sondern eine Bewertung im Hinblick auf die Konsistenz der Informationen und Daten sowie eine Bewertung von Strategien und sorgfaltspflichtbezogenen Maßnahmen.¹⁹⁵ Es wird daneben oftmals darauf verwiesen, dass sich in diesem Bereich noch keine Prüfungsstandards ausreichend etabliert haben.¹⁹⁶ Der sich aus der Prüfung nichtfinanzi-

¹⁹¹ Vgl. *Global Reporting Initiative (GRI) 2014*, S. 34 ff.

¹⁹² Vgl. *Zadek und Raynard 2004*, S. 31 ff.

¹⁹³ *Steinmeier und Stich 2015*, S. 418.

¹⁹⁴ *Bortenlänger und von Altenbockum 2014*, S. 88.

¹⁹⁵ Vgl. *Müller, Stawinoga und Velte 2015a*, S. 2221 ff.; vgl. zudem *Bortenlänger und von Altenbockum 2014*, S. 88.

¹⁹⁶ *Bortenlänger und von Altenbockum 2014*, S. 88. Müller et. al. kommen unter Verweis auf aktuelle Prüfungsstandards zu der Einschätzung, dass besonders auf internationaler Ebe-

eller Informationen ergebende Mehraufwand für die Prüfer_innen und die sich aus der Ausweitung des Prüfungsgegenstandes ergebende Erforderlichkeit, u. U. weitere Expert_innen hinzuzuziehen, führt zudem zu einem nicht unwesentlichen Anstieg der Kosten eines Externen Audits.¹⁹⁷

Die Überlassung des Spielraums ist insgesamt kritisch zu sehen, denn durch eine verbindliche Vorgabe hätte die Verlässlichkeit nichtfinanzieller Berichterstattung gestärkt werden können. Die zu erwartende uneinheitliche Praxis der Mitgliedstaaten wirkt zudem dem Ziel der Harmonisierung und der Steigerung der Vergleichbarkeit der Berichterstattung zusätzlich entgegen und hat zur Folge, dass die Kosten für die nichtfinanzielle Berichterstattung in den Mitgliedstaaten divergieren werden, soweit Mitgliedstaaten von der Regulierung in diesem Bereich Gebrauch machen.¹⁹⁸

6. Inhaltliche Vorgaben zur Berichterstattung

Mit der Frage, zu welchen Aspekten Informationen offengelegt werden müssen, beschäftigen sich die inhaltlichen Vorgaben der Richtlinie zur nichtfinanziellen Berichterstattung. Diesbezügliche Vorgaben finden sich in den Art. 19a Abs. 1 und Art. 29a Abs. 1 BilanzRL, die zunächst einige Bereiche nennen, zu denen Informationen bereitgestellt werden sollen. Konkret benannt sind Umwelt-, Sozial-, und Arbeitnehmer_innenbelange, Menschenrechte und die Bekämpfung von Korruption und Bestechung. Die einzelnen Bereiche werden in den Erwägungsgründen der Richtlinie weiter konkretisiert.

Laut ErwG 7 sollen die Angaben zu Umweltbelangen Einzelheiten der aktuellen und vorhersehbaren Auswirkungen der Geschäftstätigkeit des Unternehmens auf Umwelt, Gesundheit und Sicherheit sowie zur Nutzung erneuerbarer und/oder nicht erneuerbarer Energien, zu Treibhausgasemissionen, zum Wasserverbrauch und zur Luftverschmutzung enthalten. Die Angaben zu sozialen und arbeitsbezogenen Belangen sollen laut ErwG 7 Maßnahmen zur Geschlechtergleichstellung, zur Umsetzung der grundlegenden Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation, zu den Arbeitsbedingungen, zum sozialen Dialog und zur Achtung des Rechts der Arbeitnehmer_innen nennen. Darüber hinaus sollen Informationen zur Achtung der Rechte der Gewerkschaften, zum Arbeits- und Gesundheitsschutz, zum Dialog und Umgang mit lokalen Gemein-

ne Standards verfügbar sind, die auch in Deutschland mittlerweile hohe Akzeptanz genießen (Müller, Stawinoga und Velte 2015a, S. 2223).

¹⁹⁷ Müller, Stawinoga und Velte 2015a, S. 2221 ff.; Müller, Stawinoga und Velte 2015b, S. 333.

¹⁹⁸ Spießhofer 2014a, S. 1286.

schaften und zu Maßnahmen zur Sicherung ihrer Rechte und ihrer Entwicklung offengelegt werden. Bzgl. des Bereichs der Menschenrechte und der Bekämpfung von Korruption und Bestechung sollen die Unternehmen laut ErWG 7 über Maßnahmen zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen und zur Bekämpfung von Korruption und Bestechung berichten.

Die Informationen zu diesen Bereichen sollen aber nicht losgelöst von den internen Unternehmensstrukturen sowie dem Stand und den Eigenheiten des Unternehmens offengelegt werden. Die Berichterstattung soll vielmehr ein umfassendes Bild des Unternehmens im Hinblick auf seine Tätigkeiten in den genannten Bereichen liefern. In Art. 19a und 29a BilanzRL heißt es daher auch, dass die Berichte diejenigen Angaben enthalten sollen, „die für das Verständnis des Geschäftsverlaufs, des Geschäftsergebnisses, der Lage der Gruppe sowie der Auswirkungen ihrer Tätigkeit erforderlich sind“.

Ein besonderer Schwerpunkt der Berichterstattung soll zudem auf den besonderen Risikobereichen und Schädigungspotenzialen liegen, die sich aus der Eigenart des Unternehmens und seiner Aktivitäten ergeben, sowie auf den Strategien, die das Unternehmen zur Vermeidung von schädlichen Auswirkungen seiner Tätigkeiten verfolgt. Neben den Informationen über die Auswirkungen der Unternehmenstätigkeiten stehen daher Informationen über interne Governance- und CSR-Strategien im Mittelpunkt. Die Unternehmen sollen also (laut ErWG 8) zum einen berichten, welche eigenen Ziele und Belange „sich dadurch auszeichnen, dass sie sehr wahrscheinlich zur Verwirklichung wesentlicher Risiken mit schwerwiegenden Auswirkungen führen werden oder zum Eintritt solcher Risiken geführt haben“. Zum anderen sollen sie darüber berichten, wie sie ihre alltäglichen Prozesse auf die entsprechenden Belange und Risiken einstellen und welche Strategien im Umgang mit den Risiken verfolgt werden.

In Art. 19a Abs. 1 und 29a Abs. 1 BilanzRL werden die Anforderungen, die in Bezug auf die Berichterstattung zu den Bereichen Umwelt-, Sozial-, und Arbeitnehmer_innenbelange, Menschenrechte und Bekämpfung von Korruption und Bestechung gestellt werden, entsprechend konkretisiert. Im Einzelnen sollen die Berichte danach folgende Gesichtspunkte abdecken:

- eine kurze Beschreibung des Geschäftsmodells des Unternehmens,
- eine Beschreibung der von dem Unternehmen in Bezug auf diese Belange verfolgten Konzepte, einschließlich der angewandten Due Diligence-Prozesse,
- die Ergebnisse dieser Konzepte,
- die wesentlichen Risiken im Zusammenhang mit diesen Belangen, die mit der Geschäftstätigkeit des Unternehmens – einschließlich, wenn dies relevant und verhältnismäßig ist, seiner Geschäftsbeziehungen, seiner Erzeugnisse oder seiner Dienstleistungen – verknüpft sind und die wahrscheinlich negati-

- ve Auswirkungen auf diese Bereiche haben werden, sowie die Handhabung dieser Risiken durch das Unternehmen,
- die wichtigsten nichtfinanziellen Leistungsindikatoren, die für die betreffende Geschäftstätigkeit von Bedeutung sind.

Die Berichtspflicht gilt nicht absolut. Soweit ein Unternehmen in Bezug auf einen oder mehrere der benannten Belange kein Konzept verfolgt, hat die nichtfinanzielle Erklärung gemäß Art. 19a Abs. 1 und 29a Abs. 1 BilanzRL eine klare und begründete Erläuterung zu enthalten, aus der hervorgeht, warum dies der Fall ist. Die damit statuierte *Report or Explain-Regelung* wird allgemein als sinnvoller Mechanismus bewertet, der der heterogenen Praxis und Ausrichtung der betroffenen Unternehmen entgegenkommt und einen flexiblen und einzelfallbezogenen Umgang mit der Berichtspflicht ermöglicht.

Eine weitere Ausnahme für die Berichtspflicht sehen Art. 19a Abs. 1 UAbs. 4 und Art. 29a Abs. 1 UAbs. 4 BilanzRL für bestimmte Informationen vor. Danach soll es den Mitgliedstaaten gestattet sein, Ausnahmen für die Berichterstattung solcher Informationen vorzusehen, die künftige Entwicklungen oder Belange betreffen, über die Verhandlungen geführt werden. Der Zweck dieser Ausnahmeregelung liegt darin, die wirtschaftlichen Interessen der Unternehmen zu schützen, indem bestimmte Informationen von der Berichtspflicht ausgenommen sind. Dabei handelt es sich um solche, die „der Geschäftslage der Gruppe ernsthaft schaden würde(n)“. In Betracht kommen also etwa Informationen, die bestehende Verhandlungen erschweren oder vereiteln, die Verhandlungsposition des betroffenen Unternehmens schwächen oder Konkurrent_innen einen Vorteil gegenüber dem betroffenen Unternehmen verschaffen könnten. Damit sich ein Unternehmen auf diese Ausnahme berufen kann, muss eine „ordnungsgemäß begründete Einschätzung der Mitglieder der Verwaltungs-, Leitungs- und Aufsichtsorgane, die im Rahmen der ihnen durch einzelstaatliche Rechtsvorschriften übertragenen Zuständigkeiten handeln und die gemeinsam für diese Einschätzung zuständig sind“, vorliegen. Die Ausnahmeregelung soll nicht gelten, wenn die Nichtaufnahme ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes und ausgewogenes Verständnis des Geschäftsverlaufs, des Geschäftsergebnisses, der Lage des Unternehmens oder der Gruppe sowie der Auswirkungen seiner bzw. ihrer Tätigkeit verhindern würde.

Unklar bleibt hierbei zunächst, ob tatsächlich eine begründete Erklärung über die Nichtvorlage bestimmter Informationen erforderlich ist oder ob es ausreicht, dass die Organe eine entsprechende Einschätzung vorgenommen haben. Für das Erfordernis einer ordnungsgemäß begründeten Erklärung sprechen hier Wortlaut, systematische Einordnung und Telos der Regelung. Man könnte zwar argumentieren, dass die Formulierung „ordnungsgemäß begründete Einschät-

zung“ letztlich die Organe nur anhalten soll, die grundsätzliche Pflicht zur Offenlegung und die Tatbestandsvoraussetzungen für eine Ausnahme bei der Entscheidung über die Nichtveröffentlichung bestimmter Informationen hinreichend zu berücksichtigen. Dann hätte jedoch eine ebensolche, auf eine angemessene Berücksichtigung der grundsätzlichen Verpflichtung abzielende Formulierung genügt. Die Anforderung der ordnungsgemäßen Begründung der Einschätzung ist vom Wortlaut her so zu verstehen, dass eine entsprechende Einschätzung tatsächlich auch nach außen getragen wird bzw. die Einschätzung letztlich nach außen hin zu rechtfertigen ist. Diese Annahme entspricht auch dem in den Art. 19a Abs. 1 und 29a Abs. 1 BilanzRL statuierten Grundsatz der Berichtspflicht, dass mit der Berichterstattung ein umfassendes Verständnis bzgl. des Geschäftsverlaufs, des Geschäftsergebnisses, der Lage des Unternehmens oder der Gruppe sowie der Auswirkungen seiner/ihrer Tätigkeit erreicht werden soll. Wenn nun bestimmte Informationen zurückgehalten würden, ohne dies nach außen zu kommunizieren, so wäre insgesamt niemals nachvollziehbar, ob die offengelegten Informationen tatsächlich vollständig sind. Soweit also eine Information aus nach der Richtlinie berechtigten Gründen zurückgehalten wird, so muss in der nichtfinanziellen Erklärung oder dem gesonderten Bericht ein Hinweis darauf enthalten sein. Darüber hinaus muss der Hinweis mit einer Begründung versehen sein, die die Gründe der Nichtveröffentlichung angibt und den Gehalt der Informationen so konkret wie möglich skizziert.

7. Verweis auf bestehende Reporting Guidelines: Das UN Guiding Principles Reporting Framework der Human Rights Reporting and Assurance Frameworks Initiative (RAFI)

In der Praxis stellt es für viele Unternehmen eine besondere Herausforderungen dar, die relevanten und erforderlichen Informationen vollständig zu ermitteln und so zu präsentieren, dass ein umfassendes Verständnis über den Geschäftsverlauf, das Geschäftsergebnis, die Lage eines Unternehmens, die Auswirkungen und Risiken seiner Tätigkeit sowie die internen Strategien im Umgang mit tatsächlichen und potenziellen Risiken vermittelt wird. Die inhaltlichen Vorgaben zur Berichtspflicht geben zwar vor, welche Informationen offenzulegen sind, eine detaillierte Anleitung für die Erfassung und Präsentation der Informationen ist den Vorgaben indes nicht zu entnehmen. Art. 19a Abs. 1 UAbs. 5 und 29a Abs. 1 UAbs. 5 BilanzRL verweisen diesbezüglich darauf, dass die Mitgliedstaaten vorzusehen haben, dass sich Unternehmen auf „nationale, unionsbasierte oder internationale Rahmenwerke stützen können“. Die bekanntesten von IOs angestoßenen Initiativen betreffend nichtfinanzielle Berichterstat-

tung sind die OECD Guidelines for Multinational Enterprises, die ISO 26 000 und die United Nations Global Compact Communication on Progress (UNGC COP). Von besonderer Bedeutung sind daneben Initiativen privater Akteur_innen, wie die Leitfäden der Global Reporting Initiative (GRI), des Carbon Disclosure Projects (CDP) und der Human Rights Reporting and Assurance Frameworks Initiative (RAFI). ErwG 9 der BilanzRL konkretisiert, was mit „nationalen, unionsbasierten und internationalen Rahmenwerken“ gemeint ist, indem er exemplarisch das europäische Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS), den Global Compact der Vereinten Nationen, die Leitprinzipien für Unternehmen und Menschenrechte: Umsetzung des Rahmenprogramms „Protect, Respect and Remedy“ der Vereinten Nationen, die Leitlinien der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) für multinationale Unternehmen, die Leitlinien der Internationalen Organisation für Normung ISO 26000, die Trilaterale Grundsatzserklärung der Internationalen Arbeitsorganisation zu multinationalen Unternehmen und zur Sozialpolitik sowie die Global Reporting Initiative (GRI) als entsprechende Rahmenwerke nennt. Außerdem wird in Art. 2 Richtlinie 2014/95/EU die Europäische Kommission angewiesen, unter Einbeziehung aller relevanten Akteur_innen „unverbindliche Leitlinien zur Methode der Berichterstattung über nichtfinanzielle Informationen, einschließlich der wichtigsten allgemeinen und sektorspezifischen nichtfinanziellen Leistungsindikatoren“, zu verfassen, „um eine relevante, zweckdienliche und vergleichbare Angabe nichtfinanzieller Informationen durch Unternehmen zu erleichtern“.

Der Umstand, dass die Richtlinie keine(n) einheitliche(n) Berichtsstandard(s) bezeichnet, ist Ausgangspunkt weitreichender Kritik. Während vor allem Unternehmensverbände die durch diese Regelung überlassenen Spielräume ausdrücklich begrüßen, weist *Spießhofer* zutreffend auf die erhebliche Heterogenität der Rahmenwerke im Hinblick auf deren Ausgestaltung und Anforderungen hin und bemängelt, dass mit dieser Regelung eine Harmonisierung der Berichtspraxis in der EU „auf tönernen Füßen“ stehe und eine Vergleichbarkeit der Berichte nicht gewährleistet erscheine.¹⁹⁹ Art. 2 RL 2014/95/EU ist zwar der an die Kommission gerichtete Auftrag zu entnehmen, „Leitlinien zur Methode der Berichterstattung über nichtfinanzielle Informationen“ zu verfassen. Allerdings wird es sich bei diesen Leitlinien gemäß Art. 2 RL 2014/95/EU ausdrücklich auch nur um unverbindliche Vorgaben handeln. Dementsprechend wird kritisiert, dass sich die Richtlinie nicht auf einen oder eine bestimmte Anzahl von Standards festgelegt hat.²⁰⁰ Und auch für den Fall des Verweises auf einen oder

¹⁹⁹ Ebenda, S. 1285. So auch *Roth-Mingram* 2015, S. 1343.

²⁰⁰ *Roth-Mingram* 2015, S. 1343.

wenige Standards stellt sich in den Fällen, in denen die Standards von privaten Akteur_innen erarbeitet und angeboten werden, die Frage nach einer ausreichenden demokratischen Legitimität im Hinblick auf diese Standards. Im Bereich der finanziellen Berichterstattung hat die EU dieses Problem dadurch umgangen, dass die entsprechenden Standards im Rahmen eines Umsetzungsverfahrens („Endorsement-Verfahren“) in europäische Rechtsakte überführt werden.²⁰¹

Unklarheit besteht darüber hinaus bzgl. der Frage, ob in dem Fall, dass ein Unternehmen einen von dem Bericht über finanzielle Informationen separate nichtfinanzielle Erklärung abgibt, eine Pflicht zur Heranziehung entsprechender Standards besteht. Der Richtlinienentwurf sah für diesen Fall vor, dass der Bericht sich auf nationale, EU-basierte oder internationale Rahmenwerke stützen muss und Bestandteil des Lageberichts sein muss. ErWG 6 sieht vor, dass ein separater Bericht „mit dem gleichen Inhalt“ wie eine im Lagebericht enthaltene nichtfinanzielle Erklärung vorgelegt werden muss, was bedeutet, dass auch hier entsprechende Rahmenwerke herangezogen werden müssen. In der Literatur wurde diesbezüglich bereits darauf hingewiesen, dass im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens (wohl auf Betreiben der Bundesrepublik Deutschlands) in die Ausnahmeregelung zu der Anforderung einer einheitlichen Berichterstattung (Art. 19a Abs. 4 und 29a Abs. 4 BilanzRL) die Formulierung „whether or not“ (in der dt. Übersetzung: „unabhängig davon, ob“) eingefügt wurde, mit der der Wortlaut sich nun wie folgt darstellt:

„Where an undertaking prepares a separate report (...) whether or not relying on national, Union-based or international frameworks and covering the information required for the non-financial statement (...).“²⁰²

Soweit man diese Regelung im Gegensatz zu ErWG 6 so versteht, dass im Falle der Ausarbeitung eines separaten Berichts nur eine Berichtspflicht vorgesehen ist, der Verweis auf die Heranziehung von Rahmenwerken jedoch nicht gilt, wird der Spielraum für Unternehmen in diesen Fällen noch zusätzlich ausgeweitet, was das Ziel der Harmonisierung im Sinne einer Vergleichbarkeit der Berichterstattung zusätzlich konterkarieren würde.²⁰³

Um einen Überblick über aktuelle Entwicklungen im Hinblick auf die Standardsetzung im Bereich der nichtfinanziellen Berichterstattung zu geben, sollen in der Folge exemplarisch die Organisation und der Standardsetzungsprozess

²⁰¹ Siehe hierzu unten D.V.2.

²⁰² *Spießhofer* 2014a, S. 1286. Die deutsche Übersetzung lautet: „Erstellt ein Unternehmen (...) einen gesonderten Bericht, (...) unabhängig davon, ob der Bericht sich auf nationale, unionsbasierte oder internationale Rahmenwerke stützt (...).“

²⁰³ Ebenda.

der Human Rights Reporting and Assurance Frameworks Initiative (RAFI) vorgestellt werden. Die Heranziehung der RAFI als Beispiel liegt hier deshalb nahe, weil diese darauf abzielt, die Vorgaben der UNGP im Bereich der nichtfinanziellen Berichterstattung umzusetzen und zu konkretisieren. Damit handelt es sich um einen Ansatz, der sich streng an die in den UNGP enthaltenen menschenrechtlichen Vorgaben orientiert, während die Menschenrechtsberichterstattung im Rahmen anderer Initiativen, wie z. B. der GRI, nur einen Bereich unter vielen darstellt.

a) Entstehung und Organisation der RAFI

RAFI ist ein vergleichsweise junges Projekt. Es wird von Shift²⁰⁴ und Mazars²⁰⁵ in Zusammenarbeit mit dem Human Rights Resource Centre²⁰⁶ gefördert. Obwohl RAFI über eine ausdifferenzierte Organisation verfügt,²⁰⁷ versteht sie sich nicht als neue und beständige Institution im Rahmen der globalen nichtfinanzi-

²⁰⁴ Shift ist eine 2011 errichtete unabhängige gemeinnützige Organisation, die das Ziel verfolgt, Staaten, Unternehmen und andere Akteur_innen dabei zu unterstützen, die UN Guiding Principles on Business and Human Rights in der Praxis umzusetzen (Vgl. die Homepage des Shift-Projektes: www.shiftproject.org/).

²⁰⁵ Mazars ist eine weltweit agierende Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsgesellschaft mit Sitz in Frankreich und weltweit mehr als 13.000 Mitarbeiter_innen.

²⁰⁶ Das Human Rights Resource Centre ist organisatorisch der Association of South East Asian Nations (ASEAN) zuzuordnen. Es wurde 2010 als gemeinnützige akademische Einrichtung an der Universität Jakarta eingesetzt und verfolgt das Ziel, einerseits die ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights bei ihrer Arbeit zu unterstützen und andererseits allgemein ein institutionelles Netzwerk und die Forschung zu gesellschaftlich relevanten Problemstellungen im Bereich des Menschenrechtsschutzes zu fördern (siehe die Homepage des Human Rights Resource Centre of ASEAN: www.hrrca.org).

²⁰⁷ Das Hauptorgan der RAFI ist das sogenannte Project Team, das sich aus Vertreter_innen der zuvor genannten Organisationen zusammensetzt. Es hat die Aufgabe, die Berichtsstandards auszuarbeiten und im Rahmen des Standardsetzungsprozesses mit den relevanten Akteur_innen in Kontakt zu treten, Konsultationen mit diesen abzuhalten und insgesamt den Prozess der Standardsetzung nach außen zu kommunizieren. Das zweite Organ ist die sogenannte Eminent Persons Group (EPG). Die EPG überwacht und steuert die Aktivitäten RAFIs. Insgesamt ist letztlich jedoch nicht eindeutig nachvollziehbar, welche Kompetenzen den Organen im Einzelnen insbesondere im Rahmen des Standardsetzungsprozesses zukommen. Dies liegt vor allem daran, dass die Initiative über keine – bzw. zumindest über keine öffentlich bekanntgemachte – Satzung oder Verfahrensordnung verfügt. Bzgl. des im Mai 2013 veröffentlichten Rahmendokuments, mit welchem Zielrichtung, Aufgaben und Selbstverständnis der Initiative in einem frühen Stadium vorgestellt wurden, kritisierte *Henriques* deshalb zutreffend, dass es letztlich für die Glaubwürdigkeit der Standardsetzung wichtig sei, die Governance-Strukturen und organisatorischen Regelungen insbesondere im Hinblick auf die Einbeziehung von relevanten Akteur_innen in den Standardsetzungsprozess klar zu formulieren (*Henriques* 2013).

ellen Berichterstattung, sondern als eine Initiative, die vorübergehend an der Ausarbeitung eines Rahmenwerkes arbeitet.²⁰⁸

b) Selbstverständnis, Stoßrichtung und Aufgaben der RAFI

Die Initiative nimmt zur Kenntnis, dass es bereits eine Vielzahl an Akteur_innen gibt, die Rahmenwerke für nichtfinanzielle Berichterstattung von Unternehmen anbieten. Ihr geht es nicht darum, diese Rahmenwerke zu ersetzen.²⁰⁹ Das Ziel ist vielmehr, in Zusammenarbeit mit bestehenden Initiativen²¹⁰ für den Bereich der Berichterstattung zu Menschenrechtsfragen (und für den Bereich des „Assurance“ von Berichten, also der externen Prüfung der Berichte durch hierauf spezialisierte Unternehmen)²¹¹ einen Standard zu entwickeln, der den Anforderungen der von *John Ruggie* entwickelten UNGP entspricht.²¹² Denn laut RAFI genüge keines der bestehenden Rahmenwerke den Vorgaben der in den UNGP konstatierten Respektierungspflicht für Unternehmen.²¹³ Maßgeblicher Bezugspunkt der Arbeit der RAFI sind damit die UNGP.²¹⁴ Da die Standardsetzung darauf abzielt, berichterstattenden Unternehmen eine Anleitung zur Erstellung eines Berichts zur Verfügung zu stellen, beschränkt sich die Arbeit der RAFI auf die Vorgaben der UNGP für Unternehmen (also der „responsibility to respect“ und den unternehmensbezogenen Vorgaben im Bereich des „access to remedy“); die ebenfalls in den UNGP festgehaltenen Staatenpflichten werden daher nicht in den Blick genommen. Tatsächlich finden sich in den UNGP auch konkrete Anknüpfungspunkte im Hinblick auf die „Verantwortung“ von Unternehmen zur Berichterstattung. Eine von Shift veröffentlichte Studie²¹⁵ hat die UNGP auf eben diese Anknüpfungspunkte hin analysiert; sie diente als Grundlage für die Erarbeitung der von RAFI entwickelten Standards.

²⁰⁸ Es ist vielmehr geplant, die Überwachung und Fortentwicklung der Standards nach Fertigstellung einer (schon bestehenden oder einzurichtenden) unabhängigen globalen Standardinstitution zu überlassen (*Human Rights Reporting and Assurance Frameworks Initiative (RAFI)* 2013b, S. 6).

²⁰⁹ Ebenda, S. 7.

²¹⁰ RAFI hat z. B. eine Kooperationsvereinbarung („Memorandum of Understanding“ abrufbar unter: www.shiftproject.org/news/gri-and-rafi-collaborate-advance-guidance-effective-corporate-reporting-respect-human-rights) mit der GRI getroffen.

²¹¹ Wie der Name schon vermuten lässt, zielt die Initiative nicht nur darauf ab, Standards für den Bereich der Berichterstattung, sondern auch für den Prozess des sogenannten „assurance“ zu entwickeln.

²¹² *Human Rights Reporting and Assurance Frameworks Initiative (RAFI)* 2013b, S. 4 ff.

²¹³ Ebenda, S. 5.

²¹⁴ Und genau wie die UNGP erheben die Standards keinen Anspruch auf rechtliche Verbindlichkeit (ebenda, S. 6).

²¹⁵ *Shift* 2014.

c) Überführung der Vorgaben der UNGP zur nichtfinanziellen Berichterstattung in das UN Guiding Principles Reporting Framework

Im Anschluss an einen seit 2013 geführten Konsultationsprozess wurde im Februar 2015 schließlich das UN Guiding Principles Reporting Framework veröffentlicht.²¹⁶ Die Grundlage des Standards bilden die UNGP, vor allem die Prinzipien betreffend die Respektierungsverantwortung (responsibility to respect) für Unternehmen. Obwohl die Prinzipien nicht ausdrücklich vorgeben, dass Unternehmen einen umfassenden nichtfinanziellen Bericht verfassen müssen, um der Respektierungsverantwortung nachzukommen, ergibt sich ein entsprechendes Erfordernis aus der Gesamtschau der einzelnen Prinzipien. Bevor nun das UN Guiding Principles Reporting Framework vorgestellt wird, sollen die für die nichtfinanzielle Berichterstattung wesentlichen Vorgaben der UNGP herausgearbeitet werden, um zu verdeutlichen, inwieweit RAFI diese Vorgaben in ihren Standard inkorporiert hat.

Zunächst heißt es in Prinzip 15, dass Unternehmen ein sogenanntes „Policy Commitment“ bereitstellen müssen. Was genau hierunter zu verstehen ist, wird im Prinzip 16 konkretisiert. Das Policy Commitment zielt danach darauf ab, die CSR-Strategie sowie die Erwartungen und Vorhaben im Hinblick auf die Aktivitäten des Unternehmens schriftlich festzuhalten (Prinzip 16 lit. c). Es soll Berücksichtigung in allen künftigen Strategien und Aktivitäten des Unternehmens finden (Prinzip 16 lit. e). Es soll zudem veröffentlicht werden und intern gegenüber dem Personal sowie extern gegenüber Geschäftspartner_innen und sonstigen relevanten Akteur_innen kommuniziert werden (Prinzip 16 lit. d). Im Hinblick auf nichtfinanzielle Berichterstattung ist das Policy Commitment insoweit relevant, als Unternehmen zunächst eine grundlegende Strategie im Umgang mit Menschenrechten entwerfen, diese insbesondere intern kommunizieren und letztlich auch nach außen hin veröffentlichen müssen.

In Prinzip 15 und 17 wird Unternehmen zudem vorgegeben, einen sogenannten „Due Diligence-Process“ durchzuführen. Laut Prinzip 17 zielt dieser Prozess darauf ab, die Auswirkungen der Aktivitäten von Unternehmen auf Menschenrechte zu identifizieren, schädlichen Auswirkungen vorzubeugen bzw. diese abzuschwächen. Im Einzelnen erfordert der Prozess folgende Schritte: Zunächst sollen potenzielle und tatsächliche Auswirkungen auf bzw. Risiken

²¹⁶ Es haben sich auch schon eine Reihe weltweit agierender Unternehmen, wie etwa Unilever, Ericsson, H&M, Nestlé und Newmont, bereit erklärt, das Rahmenwerk anzuwenden. Der auf der Grundlage des UN Guiding Principles Frameworks ausgearbeitete „Ericsson Sustainability Report 2014: Technology for Good programs benefit four million globally“ ist abrufbar unter www.ericsson.com/news/1910657. Bis Anfang 2016 soll auch das UN Guiding Principles Assurance Framework veröffentlicht werden.

für Menschenrechte erfasst werden. Darauf aufbauend sollen die Ergebnisse in die Entscheidungsprozesse des Unternehmens integriert werden. Zuletzt soll das Unternehmen berichten, wie potenziellen und tatsächlichen Auswirkungen begegnet wird. Der Due Diligence-Prozess ist also zunächst ein interner Reflexionsprozess, der allerdings auch nach außen hin kommuniziert werden soll. Insofern zielt er auch auf Transparenz im Hinblick auf den Umgang von Unternehmen mit potenziellen und tatsächlichen Auswirkungen auf bzw. Risiken für Menschenrechte ab.

Der in Prinzip 17 angelegte interne Reflexionsprozess wird in Prinzip 18 dahingehend konkretisiert, dass Unternehmen, um Risiken für Menschenrechte besser einschätzen zu können, alle potenziellen oder tatsächlichen Auswirkungen auf Menschenrechte, mit denen sie entweder durch eigene Aktivitäten oder durch ihre wirtschaftlichen Beziehungen in Verbindung gebracht werden können, identifizieren und in den Blick zu nehmen haben, und zwar insbesondere durch eine angemessene Konsultation betroffener Individuen bzw. Gruppen oder anderer relevanter Akteur_innen. Der interne Reflexionsprozess zielt damit nicht nur auf die generelle Erfassung potenzieller Risiken und Auswirkungen ab, sondern auch auf eine menschenrechtsorientierte Analyse konkreter Projekte und Aktivitäten im Sinne einer Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung.

Prinzip 19 schließt hieran direkt an, indem es vorgibt, dass die Ergebnisse der internen Reflexionsprozesse direkt in die internen Entscheidungsprozesse eingebunden werden sollen und im Einzelfall zu konkreten und angemessenen Handlungen führen sollen, die darauf abzielen, negative Auswirkungen auf Menschenrechte zu verhindern bzw. abzuschwächen. Laut Prinzip 20 soll die Effektivität der entsprechenden Handlungen und Strategien von Unternehmen in einem fortlaufenden Prozess, auch unter Einbeziehung interner und externer Stellungnahmen z. B. von betroffenem Personal oder relevanten externen Akteur_innen, verfolgt werden.

Um die entsprechenden Maßnahmen, Strategien und Handlungen nachzuweisen, sollen Unternehmen gemäß Prinzip 21 diese nach außen hin kommunizieren, insbesondere dann, wenn erhebliche Auswirkungen auf Menschenrechte im Raum stehen oder konkrete Bedenken von oder im Namen von betroffenen Individuen oder Gruppen geäußert werden. Die Berichte sollen dabei folgenden Anforderungen genügen:

- „be of a form and frequency that reflect an enterprise’s human rights impacts and that are accessible to its intended audiences;
- provide information that is sufficient to evaluate the adequacy of an enterprise’s response to the particular human rights impact involved“ (Prinzip 20).

Im Ergebnis gibt Prinzip 21 damit vor, dass die internen Reflexions- und Handlungsprozesse nach außen hin kommuniziert werden sollen. RAFI fasst den Due Diligence-Prozess nach den UNGP dementsprechend in vier Schritten zusammen:

- „assess (the) actual and potential human rights impacts;
- integrate the findings and take action to prevent or mitigate potential impacts;
- track (the) performance;
- communicate (the) performance“²¹⁷.

Die Prinzipien 22 und 29 sehen für Unternehmen zudem vor, dass diese in Fällen, in denen sie zu Menschenrechtsverletzungen beigetragen haben, aktiv an Beschwerdemechanismen teilnehmen oder selbst solche bereitstellen sollen. Diese betreffen daher die Unternehmungsverantwortung in Bezug auf die in der dritten Säule der UNGP vorgesehene Sicherung des Zugangs zu Rechtsschutz (right to remedy). Bzgl. der Effektivität entsprechender Beschwerdemechanismen nennt Prinzip 31 lit. e zunächst ausdrücklich das Kriterium der Transparenz, dem zum einen dadurch Genüge getan werden soll, dass den Parteien im Einzelfall Zugang zu relevanten Informationen gewährt wird und ganz generell die Unternehmen Informationen bzgl. der Durchführung eigener Beschwerdemechanismen veröffentlichen, um zum einen das Vertrauen in entsprechende Verfahren zu stärken und zum anderen dem öffentlichen Interesse an der konkreten Durchführung der Verfahren gerecht zu werden. Neben dem Kriterium der Transparenz sollen eigene Verfahren als Quelle für interne Lernprozesse dienen; d. h. sie sollen im Hinblick auf die künftige Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen ausgewertet werden, und die Ergebnisse sollen im Rahmen künftiger Entscheidungsprozesse und Strategien Berücksichtigung finden (Prinzip 31 lit. g).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die UNGP mit den Vorgaben bzgl. der Aufstellung eines Policy Commitment, der Durchführung von allgemeinen Due Diligence-Prozessen und einzelfallbezogenen Impact Assessments weitreichende allgemeine und auf konkrete Aktivitäten bezogene Evaluationsmechanismen vorsehen. Die Vorgabe zur Kommunikation ist bezüglich dieser Bereiche in den einzelnen Prinzipien angelegt (siehe Prinzip 16 (d) betr. das Policy Commitment, Prinzip 17 zum Due Diligence-Prozess und Prinzip 21 in Bezug auf das Impact Assessment), d. h. nichtfinanzielle Berichterstattung im engeren Sinne bezieht sich grds. auf alle von den Prinzipien geforderten Maßnahmen und Vorgänge.

Nachdem die UNGP auf ihre Relevanz für die nichtfinanzielle Berichterstattung hin untersucht worden sind, soll in der Folge geprüft werden, wie die RAFI

²¹⁷ *Human Rights Reporting and Assurance Frameworks Initiative (RAFI) 2015a*, S. 17.

die Vorgaben der UNGP in ihr Rahmenwerk überführt hat. Es wird dabei versucht, die Parallelen des Leitfadens zu den UNGP so deutlich wie möglich aufzuzeigen.

Das UN Guiding Principles Reporting Framework ist in drei Abschnitte unterteilt (A, B und C). Es besteht aus mehreren Fragen und einigen Unterfragen, d. h. das Rahmenwerk ist als Satz von Fragen ausgestaltet.

Das UN Guiding Principles Reporting Framework

Part A: Governance of Respect for Human Rights

A1: What does the company say publicly about its commitment to respect human rights?

A1.1 How has the public commitment been developed?

A1.2 Whose human rights does the public commitment address?

A1.3 How is the public commitment disseminated?

A2: How does the company demonstrate the importance it attaches to the implementation of its human rights commitment?

A2.1 How is day-to-day responsibility for human rights performance organized within the company, and why?

A2.2 What kinds of human rights issues are discussed by senior management and by the Board, and why?

A2.3 How are employees and contract workers made aware of the ways in which respect for human rights should inform their decisions and actions?

A2.4 How does the company make clear in its business relationships the importance it places on respect for human rights?

A2.5 What lessons has the company learned during the reporting period about achieving respect for human rights, and what has changed as a result?

Part B: Defining the Focus of Reporting

B1: Statement of salient issues: State the salient human rights issues associated with the company's activities and business relationships during the reporting period.

B2: Determination of salient issues: Describe how the salient human rights issues were determined, including any input from stakeholders.

B3: Choice of focal geographies: If reporting on the salient human rights issues focuses on particular geographies, explain how that choice was made.

B4: Additional severe impacts: Identify any severe impacts on human rights that occurred or were still being addressed during the reporting period, but which fall outside of the salient human rights issues, and explain how they have been addressed.

Part C: Management of Salient Human Rights Issues

Specific Policies

C1: Does the company have any specific policies that address its salient human rights issues and, if so, what are they?

C1.1 How does the company make clear the relevance and significance of such policies to those who need to implement them?

Stakeholder Engagement

C2: What is the company's approach to engagement with stakeholders in relation to each salient human rights issue?

C2.1 How does the company identify which stakeholders to engage with in relation to each salient issue, and when and how to do so?

C2.2 During the reporting period, which stakeholders has the company engaged with regarding each salient issue, and why?

C2.3 During the reporting period, how have the views of stakeholders influenced the company's understanding of each salient issue and/or its approach to addressing it?

Assessing Impacts

C3: How does the company identify any changes in the nature of each salient human rights issue over time?

C3.1 During the reporting period, were there any notable trends or patterns in impacts related to a salient issue and, if so, what were they?

C3.2 During the reporting period, did any severe impacts occur that were related to a salient issue and, if so, what were they?

Integrating Findings and Taking Action

C4: How does the company integrate its findings about each salient human rights issue into its decision-making processes and actions?

C4.1 How are those parts of the company whose decisions and actions can affect the management of salient issues, involved in finding and implementing solutions?

C4.2 When tensions arise between the prevention or mitigation of impacts related to a salient issue and other business objectives, how are these tensions addressed?

C4.3 During the reporting period, what action has the company taken to prevent or mitigate potential impacts related to each salient issue?

Tracking Performance

C5: How does the company know if its efforts to address each salient human rights issue are effective in practice?

C5.1 What specific examples from the reporting period illustrate whether each salient issue is being managed effectively?

Remediation

C6: How does the company enable effective remedy if people are harmed by its actions or decisions in relation to a salient human rights issue?

C6.1 Through what means can the company receive complaints or concerns related to each salient issue?

C6.2 How does the company know if people feel able and empowered to raise complaints or concerns?

C6.3 How does the company process complaints and assess the effectiveness of outcomes?

C6.4 During the reporting period, what were the trends and patterns in complaints or concerns and their outcomes regarding each salient issue, and what lessons has the company learned?

C6.5 During the reporting period, did the company provide or enable remedy for any actual impacts related to a salient issue and, if so, what are typical or significant examples?

Der erste Abschnitt A ist mit „Governance of Respect for Human Rights“ betitelt. Er enthält zwei Fragenkomplexe, von denen der erste auf eine Berichterstattung hinsichtlich des von dem Unternehmen erarbeiteten Policy Commitments abzielt. Der zweite Fragenkomplex fragt nach der internen Umsetzung des Po-

licity Commitments. Konkret wird z. B. abgefragt, welche Menschenrechtsfragen von den Führungskräften und dem Aufsichtsorgan diskutiert werden (A2.2), wie sichergestellt wird, dass das Personal für Menschenrechtsfragen und die internen menschenrechtsbezogenen Strategien sensibilisiert und darauf vorbereitet wird, entsprechende Vorgaben in ihre Aktivitäten zu integrieren (A2.3), und welche Bedeutung den entsprechenden Strategien in den wirtschaftlichen Beziehungen zu anderen Akteur_innen zukommt (A2.4).

Der zweite Abschnitt B enthält Fragen, die den Fokus der Berichterstattung verdeutlichen sollen. Es geht darum, die Risiken und Probleme herauszuarbeiten, die für das konkrete Unternehmen von besonderer Bedeutung sind („salient risks and issues“; B1). Problemlagen und Risiken von besonderer Bedeutung sind zum einen solche, die besonders schwerwiegend sind, und zum anderen solche, die aufgrund der spezifischen Eigenheiten des Unternehmens besonders relevant sind bzw. regelmäßig auftreten.²¹⁸ Es geht an dieser Stelle also vor allem darum, die sektorspezifischen Eigenheiten eines Unternehmens und seiner Aktivitäten und die damit einhergehenden Risiken und Problemlagen deutlich zu machen. Gleichzeitig soll berichtet werden, ob ein Unternehmen in einer Region besonders aktiv ist und welche konkreten Risiken sich daraus ergeben (B3). Eine genaue Bezeichnung konkreter Fälle soll hier nur dann erfolgen, wenn es sich um einen Einzelfall handelt, der nicht den üblichen Risiken und Problemlagen zuzuordnen ist (B4).

Abschnitt C widmet sich dem „Management of Salient Human Rights Issues“. Dabei geht es zunächst darum, zu berichten, welche Strategien das Unternehmen entwickelt hat, um mit Risiken und Problemlagen von besonderer Bedeutung umzugehen (C1). In einem zweiten Schritt sollen Unternehmen berichten, wie sie mit betroffenen oder relevanten Akteur_innen, d. h. insbesondere von den Aktivitäten betroffenen Gruppen oder Individuen und relevanten zivilgesellschaftlichen Akteur_innen, umgehen und wie sie die Interessen der entsprechenden Akteur_innen berücksichtigen (C2 – „Stakeholder Engagement“). Dabei geht es im Einzelnen zunächst darum, wie, wann und aus welchem Anlass das Unternehmen mit entsprechenden Akteur_innen in Kontakt tritt bzw. Kontakt zu diesen aufnimmt (C2.1). Ferner soll berichtet werden, mit wem und warum das Unternehmen in Bezug auf welche Problemlage oder welches Risiko in Kontakt getreten ist (C2.2) und wie die Positionen von Akteur_innen sich auf die Aktivitäten und Strategien des Unternehmens ausgewirkt haben (C2.3).

Die folgenden Fragenkomplexe decken weitgehend die Vorgaben ab, die sich den UNGP in Bezug auf den Due Diligence-Prozess entnehmen lassen: „Assessing Impacts“ (C3), „Integrating Findings and Taking Actions“ (C4) und „Tra-

²¹⁸ Ebenda, S. 48.

cking Performance“ (C5). Es wird also abgefragt, wie sich die Situation in Bezug auf aktuelle Risiken und Problemlagen darstellt (C3), wie das Unternehmen seine Erkenntnisse im Hinblick auf aktuelle und übliche Risiken und Problemlagen in seinen Entscheidungsprozessen und Aktivitäten berücksichtigt und welche Maßnahmen zur Vermeidung bzw. Minderung entsprechender Risiken und Problemlagen das Unternehmen getroffen hat (C4), wie das Unternehmen beobachtet und feststellt, ob die von ihm vorgenommenen Maßnahmen und Strategien zur Vermeidung bzw. Minderung von Risiken und Problemlagen effektiv sind (C5). In Bezug auf tatsächliche Vorfälle wird unter C3 – „Assessing Impacts“ (C3.2) – abgefragt, ob es besonders schwere Auswirkungen gab, die mit den typischen Aktivitäten in Verbindung stehen. Soweit es solche gibt, sollen diese im Einzelnen dargestellt werden.

Der letzte Fragenkomplex in Abschnitt C widmet sich der Frage, ob und wie das Unternehmen eigene Beschwerdemechanismen anbietet (C6). Im Hinblick auf tatsächliche Vorfälle bzw. bereits erfolgte Verfahren soll das Unternehmen berichten, ob es solche gab (C6.5). Soweit Verfahren durchgeführt werden, sollen typische oder bedeutungsvolle Beispiele genannt werden.

Insgesamt orientiert sich RAFIs Rahmenwerk damit sehr genau an den Vorgaben der UNGP. Der Abschnitt A enthält ausschließlich Fragen, die sich auf die Erstellung und den Umgang mit dem Policy Commitment beziehen. Abschnitt B dient dazu, die Bereiche des Unternehmens herauszufiltern, die für die Berichterstattung von besonderem Interesse sind. Es geht insbesondere darum, die aufgrund der spezifischen Aktivitäten und Strukturen eines Unternehmens relevanten Gefahrenbereiche zu identifizieren. Damit ist Abschnitt B grds. dem Due Diligence-Prozess zuzuordnen. Die im Abschnitt C enthaltenen Fragen unter C3, C4 und C5 betreffen vor allem die Auswertung konkreter Aktivitäten eines Unternehmens im Rahmen von Impact Assessments (C3), die Einbeziehung und Umsetzung der Ergebnisse entsprechender Folgenabschätzungen in zukünftigem Handeln (C4) und die Evaluation dieses Prozesses (C5). Damit beziehen sie sich auch auf den Due Diligence-Prozess und Impact Assessments. Die Fragen unter C6 betreffen Aspekte des Rechtsschutzes und sind daher der dritten Säule „access/right to remedy“ der UNGP zuzuordnen.

Mit der Erstellung des UN Guiding Principles Reporting Frameworks ist es RAFI gelungen, die berichterstattungsbezogenen Vorgaben der UNGP in die Form eines Berichterstattungsstandards zu überführen. Inwieweit der Standard tatsächlich dazu beiträgt, die Inhalte und Ziele der UNGP in der Praxis umzusetzen, kann und soll an dieser Stelle nicht beantwortet werden. Soweit Unternehmen also auf entsprechende Standards zurückgreifen und eine den Anforderungen dieser Standards entsprechende Berichterstattung abliefern, erfüllen sie zugleich die Anforderungen der UNGP an nichtfinanzielle Berichterstattung.

Die Analyse der Anforderungen der UNGP und des Berichtsstandards der RAFI ist zudem auf die Anforderungen der Richtlinie abgestimmt. Denn Art. 19a Abs. 1 und 29a Abs. 1 BilanzRL fordern im Kern eine Berichterstattung über Due Diligence-Prozesse, deren Ergebnisse und die wesentlichen Risiken, die mit der Geschäftstätigkeit des Unternehmens verknüpft sind, sowie über die Handhabung dieser Risiken durch das Unternehmen.²¹⁹ Dabei bestätigt sich, dass auch der europäische Gesetzgeber sich maßgeblich an den UNGP orientiert hat und damit zugleich dazu beigetragen hat, auch in Zukunft die Kohärenz zwischen den Maßnahmen und Initiativen der verschiedenen Akteuren zu bekräftigen.

8. *Monitoring, Evaluation, Durchsetzung der Berichtspflicht und Sanktionsmöglichkeiten*

Art. 33 BilanzRL schreibt zunächst vor, dass den Mitgliedern der Verwaltungs-, Leitungs- und Aufsichtsorgane eines Unternehmens die Pflicht aufzuerlegen ist, sicherzustellen, dass die von der BilanzRL umfassten Berichte erstellt und offengelegt werden. Gemäß Art. 33 Abs. 2 BilanzRL sind die Mitgliedstaaten zudem verpflichtet, dass die Mitglieder der Verwaltungs-, Leitungs- und Aufsichtsorgane eines Unternehmens im Falle eines Verstoßes gegen diese Pflicht gemäß den nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften haftbar sein müssen. Art. 33 BilanzRL zielt damit auf die Durchsetzung der Pflicht zur Berichterstattung ab.

Neben den genannten Regelungen zum External Auditing²²⁰ sieht die Richtlinie keine Verfahren zum Monitoring oder zur Evaluation der Berichterstattung vor. Die institutionelle Überprüfung der Berichterstattung wird lediglich in ErwG 10 thematisiert. Dort heißt es, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen sollten, „dass es sachgerechte und wirksame Mechanismen gibt, mit denen die Angabe nichtfinanzieller Informationen durch Unternehmen im Einklang mit dieser Richtlinie gewährleistet wird. Zu diesem Zweck sollten die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass wirksame nationale Verfahren eingerichtet sind, mit denen die Erfüllung der Pflichten nach dieser Richtlinie gewährleistet wird“. ErwG 10 enthält damit zwar keine Angaben, wie die „nationalen Verfahren“ konkret ausgestaltet sein sollten, insbesondere nicht zu der Frage, aus welchem Anlass ein entsprechendes Verfahren eingeleitet werden und bei welchen Institutionen es angesiedelt sein sollte. Es wird allein weiter konkretisiert, dass diese Verfahren „allen natürlichen und juristischen Personen offenstehen (sollten), die

²¹⁹ Hierzu oben A.II.6.

²²⁰ Oben A.II.5.

gemäß nationalem Recht ein berechtigtes Interesse daran haben, dass sichergestellt wird, dass die Bestimmungen dieser Richtlinie eingehalten werden“.

Dadurch, dass die Richtlinie darüber hinaus keine Vorgaben zu auf die Berichterstattung gerichtete Monitoring- oder Durchsetzungsverfahren enthält, bleibt es den Mitgliedstaaten überlassen, entsprechende Maßnahmen und Verfahren einzuführen oder die im Bereich der finanziellen Berichterstattung bestehenden Mechanismen und Verfahren auch auf die nichtfinanzielle Berichterstattung anzuwenden. Hierfür würde sprechen, dass ohne entsprechende Initiativen die Prüfung der Berichte allein im Ermessen der Unternehmen steht oder davon abhängig ist, dass zivilgesellschaftliche Akteur_innen die Berichterstattung eines Unternehmen in den Blick nehmen und ggf. thematisieren. Bei der Behandlung der Berichterstattung eines Unternehmens durch zivilgesellschaftliche Akteur_innen würde das Problem bestehen, dass kein Verfahren und keine unabhängige Instanz für die Beurteilung der streitigen Fragen und für eine inhaltliche Auseinandersetzung bereitstehen. Damit besteht zum einen nicht die Möglichkeit, Vorwürfe in einem hierfür vorgesehenen Verfahren auszuräumen, und zum anderen bestünden vor allem dann, wenn ein Unternehmen sich der Behandlung von Vorwürfen verweigert, keine hinreichenden prozeduralen Möglichkeiten, Missstände in der Berichterstattung aufzuarbeiten und auf eine Richtigstellung der Berichterstattung hinzuwirken.

9. Einfluss der Zivilgesellschaft auf die Berichterstattung

Auch die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in den Berichtsprozess wird in den mit der Richtlinie in die BilanzRL neu eingeführten oder geänderten Artikeln nicht ausdrücklich thematisiert. Jedoch belegt der Hinweis in ErwG 10 darauf, dass die nationalen Verfahren natürlichen und juristischen Personen bei Vorliegen eines berechtigten Interesses offenstehen sollten,²²¹ dass den Verfasser_innen der Richtlinie die besondere Bedeutung des Einflusses externer Akteur_innen, insbesondere zivilgesellschaftlicher Akteur_innen, auf den Berichterstattungsprozess bewusst ist. Dadurch, dass letztlich die Einführung von Monitoring-, Evaluations- und Durchsetzungsverfahren nur im Rahmen des 10. ErwG angeregt wird, liegt die Einführung entsprechender nationaler Verfahren und eine Einbeziehung von externen Akteur_innen in das Verfahren im alleinigen Ermessen der Mitgliedstaaten. Abgesehen von der Möglichkeit der Einflussnahme auf den Standardsetzungsprozess z. B. im Rahmen der RAFI oder der GRI, der Teilnahme am External Auditing²²² und der öffentlichen Stellung-

²²¹ Hierzu näher unten D.V.4.

²²² Hierzu näher oben A.II.5 und D.IV.

nahme zu den veröffentlichten Berichten besteht derzeit für NGOs oder andere zivilgesellschaftliche Akteur_innen keine Möglichkeit, an dem Berichterstattungsprozess unmittelbar teilzunehmen.

10. Umsetzung der Richtlinie in deutsches Recht

Bisher handelte es sich bei der nichtfinanziellen Berichterstattung in Deutschland um eine auf Freiwilligkeit beruhende Praxis. Der Bundestag hat am 09.03.2017 ein Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/95/EU verabschiedet, nach dem nichtfinanzielle Berichterstattung in Deutschland für große Unternehmen verbindlich sein soll.²²³ Das Gesetz sieht eine weitgehende 1:1-Umsetzung der Richtlinie und hierzu eine Änderung der Regelungen des HGB zum Lagebericht und Konzernlagebericht vor. In der Folge sollen die wesentlichen Aspekte der Umsetzung der Richtlinie sowie die diesbezüglich (insbesondere im Gesetzgebungsverfahren) vorgebrachte Kritik dargestellt werden.²²⁴

Ein erster Streitpunkt war zunächst die Frage nach dem persönlichen Anwendungsbereich.²²⁵ Im Einzelnen müssen gemäß § 289b Abs. 1 S. 1 HGB Kapitalgesellschaften (einschließlich haftungsbeschränkter Personengesellschaften) bzw. nach § 315b Abs. 1 S. 1 HGB Kapitalgesellschaften, die Mutterunternehmen sind, ihren Lagebericht bzw. Konzernlagebericht um eine nichtfinanzielle Erklärung erweitern, wenn sie kapitalmarktorientiert im Sinne des § 264d HGB sind, im Jahresdurchschnitt mehr als 500 Arbeitnehmer_innen beschäftigen und entweder eine Bilanzsumme von 20.000.000 Euro oder in den zwölf Mona-

²²³ Das „Gesetz zur Stärkung der nichtfinanziellen Berichterstattung der Unternehmen in ihren Lage- und Konzernlageberichten (CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz)“ wurde in der Fassung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz (BT-Drs. 18/11450 v. 08.03.2017) vom Bundestag angenommen und Anfang April 2017 verkündet (BGBl. I 2017 S. 802).

²²⁴ Siehe hierzu bzw. zur Richtlinie auch *Bortenlänger und von Altenbockum* 2014; *Böcking* 2017; *Kajüter* 2016; *Kajüter* 2017; *Kumm und Woodili* 2016; *Meeh-Bunse, Hermeling und Schomaker* 2016; *Müller* 2016; *Müller, Stawinoga und Velte* 2015b; *Nietsch* 2016; *Nietsch und Munerotto* 2016; *Roth-Mingram* 2015; *Seibt* 2016; *Spießhofer* 2014a; *Stawinoga und Velte* 2016; *Voland* 2014. Siehe auch die zahlreichen Stellungnahmen zum Gesetzgebungsverfahren (abrufbar unter www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz.html) und die Stellungnahmen vor dem Ausschuss des Bundestags für Recht und Verbraucherschutz. Zur Diskussion, ob mit der Verabschiedung der Richtlinie 2014/95/EU eine Abkehr vom Shareholder-Value-Konzept hin zu einem Stakeholder-Value-Ansatz zu sehen ist, siehe *Hommelhoff* 2014; *Hommelhoff* 2015b; *Hommelhoff* 2015a; *Schön* 2016; *Seibt* 2016.

²²⁵ Die Frage des Anwendungsbereichs war bereits ein zentraler Streitpunkt im Rahmen der Verhandlungen um die Richtlinie. Siehe hierzu oben A.II.4.

ten vor dem Abschlussstichtag Umsatzerlöse von 40.000.000 Euro aufweisen.²²⁶ Kleine und mittlere Unternehmen sind damit von der Berichtspflicht befreit. Im Gesetzgebungsverfahren wurde hierzu vor allem kritisiert, dass nur kapitalmarktorientierte Kapitalgesellschaften, haftungsbeschränkte Personengesellschaften, Kreditinstitute und Versicherungsunternehmen von der Berichtspflicht umfasst sind. Gleichzeitig seien aber große, global agierende nicht-kapitalmarktorientierte Unternehmen, die keiner dieser Kategorien zugeordnet werden können, von der Pflicht ausgenommen, obwohl im Hinblick auf deren Größe und Aktivitäten keine wesentlichen Unterschiede zu den umfassten Unternehmen bestehe.²²⁷

In inhaltlicher Hinsicht werden Unternehmen gemäß § 289c Abs. 2 HBG verpflichtet, über Umweltbelange, Arbeitnehmer_innenbelange, Sozialbelange, die Achtung der Menschenrechte und die Bekämpfung von Bestechung und Korruption zu berichten. § 289 Abs. 3 HGB gibt nähere Anweisungen für die Berichterstattung zu diesen Aspekten. Dort heißt es, dass diesbezüglich in der nichtfinanziellen Erklärung diejenigen Angaben zu machen sind, die für das Verständnis des Geschäftsverlaufs, des Geschäftsergebnisses, der Lage der Kapitalgesellschaft sowie der Auswirkungen ihrer Tätigkeit auf die in Absatz 2 genannten Aspekte erforderlich sind. Im Einzelnen werden diese Anforderungen in Abs. 3 Nr. 1 bis 6 nochmals wie folgt konkretisiert: Erforderlich ist die Beschreibung

1. der von der Kapitalgesellschaft verfolgten Konzepte, einschließlich der von der Kapitalgesellschaft angewandten Due-Diligence-Prozesse,
2. der Ergebnisse der Konzepte nach Nummer 1,
3. der wesentlichen Risiken, die mit der eigenen Geschäftstätigkeit der Kapitalgesellschaft verknüpft sind und die sehr wahrscheinlich schwerwiegende negative Auswirkungen auf die in Absatz 2 genannten Aspekte haben oder haben werden, sowie die Handhabung dieser Risiken durch die Kapitalgesellschaft,
4. der wesentlichen Risiken, die mit den Geschäftsbeziehungen der Kapitalgesellschaft, ihren Produkten und Dienstleistungen verknüpft sind und die sehr wahrscheinlich schwerwiegende negative Auswirkungen auf die in Absatz 2 genannten Aspekte haben oder haben werden, soweit die Angaben von Be-

²²⁶ Über die Verweise in § 340 Abs. 1a und 340a Abs. 1a HGB sind auch Kreditinstitute und Versicherungsunternehmen, die die oben genannten Kriterien erfüllen, berichtspflichtig.

²²⁷ *Germanwatch* 2016, S. 4; *Felber* 2016, S. 1; *Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN et al.*, Antrag Zukunftsfähige Unternehmensverantwortung – Nachhaltigkeitsberichte wirksam und aussagekräftig ausgestalten – Umsetzung der CSR-Richtlinie, 19.10.2016, BT Drs. 18/10030, S. 4.

- deutung sind und die Berichterstattung über diese Risiken verhältnismäßig ist, sowie die Handhabung dieser Risiken durch die Kapitalgesellschaft,
5. der bedeutsamsten nichtfinanziellen Leistungsindikatoren, die für die Geschäftstätigkeit der Kapitalgesellschaft von Bedeutung sind,
 6. soweit es für das Verständnis erforderlich ist, Hinweisen auf im Jahresabschluss ausgewiesene Beträge und zusätzliche Erläuterungen dazu.

Im Gesetzgebungsverfahren wurde diesbezüglich kritisiert, dass keine 1:1-Umsetzung vorgenommen wurde. Der Bundesrat empfahl etwa in einer Stellungnahme, eine vorgenommene Verschärfung des Wortlauts zurückzunehmen. Denn im Gesetzesentwurf heißt es in § 289c Abs. 3 Nr. 3 und 4 HGB, dass über „sehr wahrscheinlich schwerwiegende negative Auswirkungen“ berichtet werden soll, während in der Richtlinie nur von „wahrscheinlich negativen Auswirkungen“ die Rede ist.²²⁸ Hierdurch wird der Umfang der Berichterstattung unangemessen eingeschränkt und die ohnehin schon durch unbestimmte Rechtsbegriffe bestimmte Regulierung durch eine weitere Aufweichung relativiert. Es wird zudem befürchtet, dass der Wortlaut des Abs. 3 so ausgelegt werden kann, dass „schwere und andauernde Menschenrechtsverletzungen oder die andauernde Verseuchung von Naturschutzgebieten und der dort lebenden Menschen (...) nur offengelegt werden [müssen], wenn sie sich auch auf das Geschäftsergebnis auswirken oder für das Verständnis des Geschäftsverlaufs erforderlich sind“.²²⁹ Eine solche Auslegung würde die Berichtspflicht zusätzlich erheblich einengen. Eingefordert wurde deshalb eine Korrektur des Wortlauts bzw. eine Klarstellung, dass eine entsprechende Konnexität nicht erforderlich ist.²³⁰

Die inhaltlichen Vorgaben zur Berichtspflicht geben zwar vor, welche Informationen offenzulegen sind. Eine detaillierte Anleitung für die Erfassung und Präsentation der Informationen ist den Vorgaben indes nicht zu entnehmen.²³¹ § 289d HGB weist diesbezüglich darauf hin, dass Unternehmen für die Erstel-

²²⁸ *Bundesrat*, Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf des CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetzes, 04.11.2016, Drs. 547/16.

²²⁹ *Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN et al.*, Antrag Zukunftsfähige Unternehmensverantwortung – Nachhaltigkeitsberichte wirksam und aussagekräftig ausgestalten – Umsetzung der CSR-Richtlinie, 19.10.2016, BT Drs. 18/10030, S. 5.

²³⁰ Siehe *Germanwatch* 2016, S. 3. Es wurde vorgeschlagen, Absatz 3 wie folgt zu fassen: „Zu den in Absatz 2 genannten Aspekten sind in der nichtfinanziellen Erklärung sowohl jeweils die Angaben zu machen, die für das Verständnis des Geschäftsverlaufs, des Geschäftsergebnisses, der Lage der Kapitalgesellschaft als auch diejenigen, die für das Verständnis der Auswirkungen ihrer Tätigkeit auf die in Absatz 2 genannten Aspekte erforderlich sind, einschließlich [...]“

²³¹ *Spießhofer* weist zudem darauf hin, dass Unklarheit bzgl. der Frage besteht, ob in dem Fall, dass ein Unternehmen einen von dem Bericht über finanzielle Informationen separate

lung der nichtfinanziellen Erklärung nationale, europäische oder internationale Rahmenwerke nutzen können und angeben müssen, welches Rahmenwerk sie benutzt haben. Die Regelung geht damit nicht über die der Richtlinie hinaus, womit es auch hier verpasst wurde, Unternehmen einheitliche Berichtsstandards verbindlich vorzugeben.

Die Berichtspflicht gilt zudem nicht absolut. Soweit ein Unternehmen in Bezug auf einen oder mehrere der benannten Belange kein Konzept verfolgt, hat die nichtfinanzielle Erklärung gemäß § 289c Abs. 4 HBG dies anstelle der auf den jeweiligen Aspekt bezogenen Angaben in der nichtfinanziellen Erklärung klar und begründet zu erläutern.²³² Hiermit wurde die schon in die Richtlinie vorgesehene *Report or Explain-Regelung* ins deutsche Recht überführt.

Eine weitere Ausnahme für die Berichtspflicht sieht § 289e Abs. 1 HGB für bestimmte Informationen vor. Danach müssen in die nichtfinanzielle Erklärung ausnahmsweise keine Angaben zu künftigen Entwicklungen oder Belangen, über die Verhandlungen geführt werden, aufgenommen werden, wenn die Angaben nach vernünftiger kaufmännischer Beurteilung der Mitglieder des vertretungsberechtigten Organs des Unternehmens geeignet sind, dem Unternehmen einen erheblichen Nachteil zuzufügen. Einschränkend gilt diesbezüglich, dass das Weglassen der Angaben ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes und ausgewogenes Verständnis des Geschäftsverlaufs, des Geschäftsergebnisses, der Lage des Unternehmens und der Auswirkungen seiner Tätigkeit nicht verhindern darf.²³³ An dieser Regelung wird indes zu Recht kritisiert, dass sie zu unbestimmt ist, den Entscheider_innen zu viel Spielraum überlässt und zudem wie ein Wesentlichkeitsfilter wirken kann, wonach Informationen zu den geforderten Aspekten nicht offengelegt werden müssen, wenn die Informationen nach Ansicht des Unternehmens keinen Einfluss auf die Situation des Unternehmens haben.²³⁴

Damit sich ein Unternehmen auf die zuvor benannte Ausnahme berufen kann, muss eine „vernünftige kaufmännische Beurteilung der Mitglieder des vertretungsberechtigten Organs des Unternehmens“ vorliegen.²³⁵ Diese Formulierung ist dahingehend auszulegen, dass in entsprechenden Fällen tatsächlich

nichtfinanzielle Erklärung abgibt, eine Pflicht zur Heranziehung entsprechender Standards besteht (*Spießhofer* 2014a, S. 1286).

²³² Siehe zudem die in § 289b Abs. 2 und § 315b Abs. 2 HBG vorgesehenen Ausnahmen.

²³³ Gemäß § 289e Abs. 2 HGB sind die Angaben in die darauffolgende nichtfinanzielle Erklärung aufzunehmen, wenn die Gründe für die Nichtaufnahme der Angaben nach der Veröffentlichung der nichtfinanziellen Erklärung entfallen.

²³⁴ *Germanwatch* 2016, S. 7 f.

²³⁵ In Art. 19a Abs. 1 UAbs. 4 und Art. 29a Abs. 1 UAbs. 4 BilanzRL heisst es, dass eine „ordnungsgemäß begründete Einschätzung der Mitglieder der Verwaltungs-, Leitungs- und Aufsichtsorgane“ vorliegen muss.

eine begründete Erklärung über die Nichtvorlage bestimmter Informationen vorgelegt werden muss. Wird eine Information aus berechtigten Gründen zurückgehalten, muss in der nichtfinanziellen Erklärung oder dem gesonderten Bericht ein Hinweis darauf enthalten sein, der die Gründe der Nichtveröffentlichung angibt und den Gehalt der Informationen so konkret wie möglich skizziert.²³⁶

Einen weiteren Streitpunkt bildete die Regelung zur inhaltlichen externen Prüfung der Berichterstattung. Das Umsetzungsgesetz sieht eine Prüfungspflicht grds. nicht vor. Wenn aber eine externe Prüfung freiwillig durchgeführt wurde, sind die Ergebnisse gemäß § 289b Abs. 4 HGB zu veröffentlichen.²³⁷ Auf der einen Seite wird kritisiert, dass Informationen nur verlässlich und glaubwürdig sind, wenn sie unabhängig geprüft wurden; im Anschluss daran wurde daher eine Pflicht zur Durchführung externer Prüfungen gefordert.²³⁸ Auf der anderen Seite wird die Ansicht vertreten, dass die im Gesetzesentwurf vorgesehene Veröffentlichungspflicht letztlich Unternehmen eher davon abhalten wird, ihre Berichte prüfen zu lassen.²³⁹ Es wurde zudem darauf hingewiesen, dass die internen Berichtsprozesse und Systeme in der Regel noch nicht in ausreichendem Maße auf die Berichtsprozesse im Bereich der nichtfinanziellen Berichterstattung eingestellt sind.²⁴⁰

Im Hinblick auf die Form und den Zeitpunkt der Berichterstattung sieht das Umsetzungsgesetz vor, dass die nichtfinanzielle Erklärung entweder als Teil des (konsolidierten) Lageberichts (§ 289b Abs. 1 HGB) oder als separate Erklärung zusammen mit dem Lagebericht oder spätestens vier Monate nach dem Abschlussstichtag auf der Homepage des Unternehmens (§ 289b Abs. 3 HGB) veröffentlicht werden soll. Kritisiert wurde, dass diese Regelung konträr zum Ansatz des sog. Integrated Reporting stehe, dessen Ausgangspunkt die Annahme ist, dass sich erst aus der Gesamtschau der finanziellen, ökologischen und sozi-

²³⁶ Siehe hierzu die Ausführungen oben A.II.6.

²³⁷ Diese Regelung tritt allerdings erst am 01.01.2019 in Kraft (Art. 12, BT-Drs. 18/11450 v. 08.03.2017).

²³⁸ *Germanwatch* 2016, S. 6 f.

²³⁹ *Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland (IDW)* 2016, S. 2. In diesem Zusammenhang weist die Human Rights Reporting and Assurance Frameworks Initiative (RAFI) darauf hin, dass es für solche Unternehmen, die sich in einer Startphase der Berichterstattung und Implementierung von menschenrechtsorientierten Mechanismen befinden, sinnvoll sein kann, den Fokus auf interne Prüfungen zu legen oder externe Prüfer_innen zu beauftragen, ohne eine öffentliche Kommunikation zu vereinbaren (*Human Rights Reporting and Assurance Frameworks Initiative (RAFI)* 2015b, S. 4).

²⁴⁰ *Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V.* 2015, S. 1 f., 8 f.; *Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisenverband e.V.* 2015, S. 3.

alen Bilanz eines Unternehmens eine Einschätzung über den Geschäftsverlauf, das Geschäftsergebnis und die Lage eines Unternehmens vornehmen lässt.²⁴¹

Gemäß § 170 Abs. 1 S. 3 AktG sind nunmehr auch der (Konzern)Lagebericht inklusive der nichtfinanziellen Erklärung bzw. der gesondert erstellte nichtfinanzielle Bericht vom Vorstand dem Aufsichtsrat vorzulegen. Mit dem neu eingefügten § 171 Abs. 1 S. 4 AktG erstreckt sich die Prüfungspflicht des Aufsichtsrats auch auf die nichtfinanzielle Erklärung als Teil des (Konzern)Lageberichts sowie den gesondert erstellten nichtfinanziellen Bericht.²⁴²

Das Durchsetzungsverfahren (Enforcementverfahren) im Bereich der finanziellen Berichterstattung umfasst nun auch die nichtfinanzielle Erklärung bzw. den gesonderten nichtfinanziellen Bericht.²⁴³ Ein ausdrücklicher Ausschluss der nichtfinanziellen Berichterstattung von der Prüfung im Rahmen des Enforcementverfahrens wurde nicht vorgenommen und auch der Referentenentwurf und der Gesetzesentwurf der Bundesregierung verhalten sich hierzu nicht. Dies spricht dafür, dass auch die nichtfinanzielle Erklärung bzw. der nichtfinanzielle Bericht mitumfasst sind. In der Literatur wird hingegen darauf verwiesen, dass die Prüfung durch die DPR und die BaFin systematisch auf die externe Prüfung der Berichte aufbaue und sich deshalb die Prüfung der DPR und der BaFin ebenfalls auf das Vorliegen einer Erklärung bzw. eines Berichts beschränken würde.²⁴⁴

Das Gesetz sieht zudem die Ausweitung des HGB-Sanktionssystems auf den Bereich der nichtfinanziellen Berichterstattung und eine erhebliche Erweiterung des Sanktionsrahmens bzgl. der einschlägigen Tatbestände vor.²⁴⁵

²⁴¹ Siehe etwa *Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN et al.*, Antrag Zukunftsfähige Unternehmensverantwortung – Nachhaltigkeitsberichte wirksam und aussagekräftig ausgestalten – Umsetzung der CSR-Richtlinie, 19.10.2016, BT Drs. 18/10030, S. 5

²⁴² Ausführlich hierzu *Henrichs und Pöschke* 2017; *Kumm und Woodtli* 2016, S. 228 f. Siehe auch folgende kritische Stellungnahme: *Arbeitskreis Bilanzrecht Hochschullehrer Rechtswissenschaft* 2016.

²⁴³ Zum Gegenstand der Prüfung siehe unten D.V.3.b).

²⁴⁴ *Kumm und Woodtli* 2016, S. 231 f.; *Seibt* 2016, S. 2714.

²⁴⁵ Hierzu ausführlich *Seibt* 2016, S. 2714; *Kumm und Woodtli* 2016, S. 229 ff.

B. Schwachstellen in der Praxis nichtfinanzieller Berichterstattung

Nachdem der rechtspolitische Kontext und die Vorgaben der Richtlinie 2014/95/EU vorgestellt wurden, soll in diesem Kapitel eine kritische Betrachtung der aktuellen Praxis nichtfinanzieller Berichterstattung vorgenommen werden. Zunächst wird untersucht, welche Problemlagen sich daraus ergeben, dass gängige CSR-Strategien und die CSR-Strategie der EU maßgeblich auf Selbstregulierung durch Unternehmen setzen und auch die Richtlinie 2014/95/EU besonders im Hinblick auf die Form der Berichterstattung und das Monitoring weite Gestaltungsspielräume belässt (I). Außerdem soll auf das im Bereich der CSR und speziell in der nichtfinanziellen Berichterstattung bedeutsame Problem des „Greenwashing“ eingegangen werden (II), bevor zuletzt problematisiert werden soll, dass durch die Abwesenheit hinreichender Monitoring- und Durchsetzungsmechanismen letztlich nicht nachvollziehbar ist, ob die von Unternehmen offengelegten Informationen richtig und umfassend sind (III).

I. Der Business Case for CSR-Ansatz: Geeignete Strategie zur Einhegung wirtschaftlicher Expansionstendenzen?

Die bisherige Untersuchung hat gezeigt, dass sowohl die europäische CSR-Strategie als auch die Richtlinie 2014/95/EU maßgeblich darauf setzen, dass Unternehmen freiwillig CSR-Maßnahmen implementieren bzw. freiwillig möglichst belastbare nichtfinanzielle Erklärungen abgeben. Ein wesentliches Argument für das Setzen auf Freiwilligkeit ist, dass CSR insgesamt für den wirtschaftlichen Erfolg eines Unternehmens zuträglich ist und insofern vom so genannten „Business Case for CSR“ auszugehen ist. In der Folge soll der Frage nachgegangen werden, ob und inwieweit das maßgebliche Setzen der CSR-Strategie der EU und der Richtlinie 2014/95/EU auf den Business Case for CSR als geeignete Strategie zur Regulierung von Unternehmen angesehen werden kann. Für die vorliegende Untersuchung ist diese Frage besonders relevant, weil zuvor vor allem ein Mangel an Monitoring- und Durchsetzungsmechanismen und damit

ein Mangel an verbindlicher Regulierung kritisiert wurde und in der Folge die Forderung einer verstärkten Regulierung in genau diesem Bereich aufgestellt werden soll.

In einem ersten Schritt soll zunächst der Business Case for CSR-Ansatz einer näheren Betrachtung unterzogen (1) und dessen Bedeutung für die europäische CSR-Strategie und die Richtlinie 2014/95/EU beleuchtet werden (2). Im Anschluss daran soll ein kurzer Überblick über aktuelle Studien zur Frage des wirtschaftlichen Erfolges von CSR-Strategien gegeben werden (3). Zuletzt soll in Abschnitt 4 eine kritische Betrachtung des Business Case for CSR-Ansatzes vorgenommen werden.

1. *Der Business Case for CSR-Ansatz*

Es ist völlig unstrittig, dass die Abstimmung unternehmerischer Aktivitäten auf die Belange der natürlichen Umwelt und soziale Interessen zunächst Kosten verursacht. Maßnahmen zur Erstellung und Implementierung von CSR-Strategien, Trainings-Programme und Fortbildungen für Mitarbeiter_innen sowie der Verzicht auf sozial- oder umweltschädliche Geschäfte erfordern Ausgaben bzw. führen zu Gewinneinbußen. Außerdem wird das betroffene Unternehmen im Vergleich zu Unternehmen, die keine CSR-Strategie verfolgen, benachteiligt, soweit es beispielsweise vergleichsweise teure Rohstoffe für seine Produktion bezieht, die ein Unternehmen ohne CSR-Strategie mangels umweltbezogener Bedenken nicht beziehen würde.¹ Gleichzeitig wird immer wieder betont, dass CSR sich wirtschaftlich auszahle, mithin von einem Business Case for CSR auszugehen sei. Dem Business Case for CSR-Ansatz liegt die Annahme zugrunde, dass trotz anfänglich hoher Kosten das Betreiben von CSR mittelbar und auf lange Sicht wirtschaftliche Vorteile verspricht.² In diesem Sinne wird plakativ formuliert, „(that) companies that do good will also do well“.³ Der Business Case for CSR-Ansatz erscheint in diesem Sinne als die Auflösung des Konflikts zwischen neoliberalen Ansätzen, die darauf abstellen, dass es die einzige soziale Verantwortung von Unternehmen sei, Profite zu generieren,⁴ und auf Moral setzenden Ansätzen, die fordern, dass Unternehmen aus eigenem moralischen Antrieb heraus (trotz Gewinnausfällen) sozial verantwortlich handeln

¹ Einen Überblick zu Strategien bzgl. der Implementierung von CSR unter verschiedenen Konkurrenzsituationen liefern *Van de Ven und Jeurissen* 2005.

² *Nijhof und Jeurissen* 2010, S. 620.

³ Ebenda.

⁴ Siehe etwa *Friedman* 1982 (explizit zu den negativen Auswirkungen von Konzepten der sozialen Verantwortung von Unternehmen siehe S. 112 ff.).

sollten.⁵ Denn der Business Case for CSR-Ansatz geht davon aus, dass wirtschaftliches und moralisches Handeln sich nicht ausschließen, sondern gleichzeitig erfolgen können. Es bleibt danach folgende Prämisse: Nachhaltiges und moralisches Handeln wird belohnt und zahlt sich wirtschaftlich aus.

Die danach durch CSR in Aussicht gestellten wirtschaftlichen Vorteile fasst *Weber* wie folgt zusammen:⁶

- positive Effekte auf das Image und den Ruf bzw. die Reputation des Unternehmens,
- positive Effekte auf die Motivation von Mitarbeiter_innen sowie auf das Halten und Anwerben von Angestellten,
- besserer Zugang zu Kapital, da zunehmend Investor_innen CSR als Investitionskriterium führen,
- bessere Kontakte zu regulierenden (insb. staatlichen) Institutionen,
- neue Perspektiven durch neue (über CSR gewonnene) Partnerschaften, Materialien und Produkte,
- Einkommenssteigerung: indirekt durch ein verbessertes Markenimage und direkt durch CSR-bezogene Markt und Produktentwicklungen,
- CSR-Risikomanagement kann dazu beitragen, negative Presse, Konsument_innen/NGO-Boykotte und rechtliche Haftungsansprüche zu verhindern.

2. Bedeutung des Business Case for CSR-Ansatzes für die europäische CSR-Strategie und die Richtlinie 2014/95/EU

Oben wurde bereits ausgeführt, dass CSR in der Europäischen Union seit ihrer Einführung in den 1990er Jahren zwar einen erheblichen Wandel durchlaufen hat, dem „Prinzip der Freiwilligkeit“ jedoch nach wie vor erhebliche Bedeutung zukommt.⁷ Dem Green Paper war zudem ein starker Bezug auf den Business Case for CSR-Ansatz zu entnehmen. Einführend zum Verhältnis zwischen Wirtschaft und CSR wies die Europäische Kommission darauf hin, dass sich Unternehmen immer mehr darüber bewusst seien, dass CSR einen „unmittelbaren wirtschaftlichen Wert“ haben könne.⁸ CSR, so die zentrale Annahme des Business Case for CSR-Ansatzes, zahle sich demnach auch für europäische Unternehmen aus. In diesem Sinne sei CSR als Investition und nicht als Kosten-

⁵ *Nijhof und Jeurissen* 2010, S. 621.

⁶ *Weber* 2008, S. 248 ff.

⁷ Oben A.I.4.

⁸ *Europäische Kommission*, Grünbuch – Europäische Rahmenbedingungen für die soziale Verantwortung der Unternehmen, 18.07.2001, KOM(2001) 366 endgültig, Rn. 11, 21 und 24.

punkt zu werten.⁹ Außerdem sei CSR auch für die EU von politischem Wert, denn das Konzept könne dazu beitragen, die Dynamik und Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft zu verbessern.¹⁰ Insbesondere würden Kreditinstitute zunehmend umwelt- und gesellschaftsbezogene Faktoren berücksichtigen, wenn sie das Risiko der Kreditvergabe an Unternehmen und von Investitionen in Unternehmen bewerten.¹¹ Das maßgebliche Abstellen auf den Business Case for CSR war danach klar erkennbar und wurde explizit hervorgehoben.

Im Hinblick auf das maßgebliche Abstellen auf den Business Case for CSR hat die Europäische Kommission 2011 einen zumindest partiellen Richtungswechsel vollzogen. Denn als Ziele der europäischen CSR-Strategie werden nun zum einen die Interessen der Unternehmen und der europäischen Wirtschaft genannt und zum anderen die der „Gesellschaft insgesamt“.¹² Zwar steht die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft weiterhin im Vordergrund. Allerdings wird nun explizit und in gleicher Rangfolge auf die mit dem Vertrag von Lissabon neu gefassten Ziele der Europäischen Union verwiesen, obwohl konkret nur die Ziele einer nachhaltigen Entwicklung und einer äußerst wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft genannt werden (siehe Art. 3 Abs. 3 Satz 1 EUV).¹³ Die im Spannungsfeld Wirtschaft & Menschenrechte relevanten Ziele des Art. 3 Abs. 5 Satz 2 EUV – in dem es u. a. heisst, dass die EU einen Beitrag zu Frieden, Sicherheit, globaler nachhaltiger Entwicklung, Solidarität und gegenseitiger Achtung unter den Völkern, zu freiem und gerechtem Handel, zur Beseitigung der Armut und zum Schutz der Menschenrechte leiste – sowie das Bekenntnis zu den Menschenrechten in Art. 2 und 6 EUV werden jedenfalls implizit aufgenommen, indem zum einen generell auf die im EUV formulierten Ziele sowie darüber hinaus auf die Umsetzung der UNGP abgestellt wird.¹⁴ Insgesamt kann also festgehalten werden, dass in der aktuellen CSR-Strategie der EU sowohl dem Prinzip der Freiwilligkeit als auch dem Business Case for CSR-Ansatz eine bedeutende Rolle zukommt, gleichsam aber auch regulative Maßnahmen einbezogen und nicht ausschließlich wirtschaftliche Ziele verfolgt werden.

⁹ Ebenda, Rn. 12.

¹⁰ Ebenda, Rn. 13.

¹¹ Ebenda, Rn. 25.

¹² *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Eine neue EU-Strategie (2011–14) für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR), 25.10.2011, KOM(2011) 681 endgültig, S. 4f.

¹³ Ebenda.

¹⁴ Ebenda, S. 4, 17.

Die hier gegenständliche Richtlinie 2014/95/EU zur nichtfinanziellen Berichterstattung stellt danach geradezu ein Paradebeispiel für eine im Rahmen der europäischen CSR-Strategie erfolgte rechtsverbindliche Regulierung dar. Denn diese beinhaltet zwar die Vorgabe an die Mitgliedstaaten, eine Berichtspflicht für bestimmte Unternehmen einzuführen, überlässt aber den Unternehmen bei der konkreten Berichterstattung und dem Monitoring der Berichte weite Spielräume (insbesondere bei der Wahl der Form der Berichterstattung und der dieser zugrunde gelegten Standards) und sieht keine Monitoring- oder Durchsetzungsmöglichkeiten vor.¹⁵ Zudem setzt die Richtlinie zwar maßgeblich auf soziale Gerechtigkeit und Umweltschutz, geht aber gleichsam davon aus, dass zur „Bewältigung des Übergangs zu einer nachhaltigen globalen Wirtschaft“ diese Belange mit einer „langfristigen Rentabilität“ verbunden werden können,¹⁶ sich also umwelt- und sozialbewusstes Handeln für wirtschaftliche Akteur_innen auszahle und insofern der Business Case im Hinblick auf nichtfinanzielle Berichterstattung bestehe.

3. Zahlt sich nachhaltiges Handeln aus? *Ein Überblick über aktuelle Entwicklungen und Studien*

Wie aber beurteilen aktuelle Studien den wirtschaftlichen Erfolg von CSR-Strategien? Einige Studien kommen zwar zu dem Ergebnis, dass positive Ergebnisse in Bezug auf die Abstimmung wirtschaftlicher Interessen mit sozialen und ökologischen Belangen tatsächlich (zumindest partiell) eintreten würden.¹⁷ Gleichzeitig finden sich aber auch Studien, die der Annahme, dass CSR zu wirtschaftlichem Erfolg führe, skeptischer gegenüberstehen.¹⁸ Und auch eine kurssorische Untersuchung der Perspektive von Investor_innen und Konsument_innen auf CSR lässt erkennen, dass CSR nicht zwingend wirtschaftliche Vorteile mit sich bringt:

Soweit man Investor_innen in den Blick nimmt, ist darauf zu achten, dass diese üblicherweise in die Gruppe der Privatanleger_innen und die Gruppe der institutionellen Anleger_innen eingeteilt werden.

¹⁵ Art. 19a Abs. 6 und 29a Abs. 6 BilanzRL schreiben bzgl. der Prüfung der Berichte nunmehr lediglich vor, dass die Mitgliedstaaten vorschreiben können, dass die offengelegten Informationen von einem unabhängigen Erbringer von Bestätigungsleistungen überprüft werden müssen.

¹⁶ ErwG 3 Richtlinie 2014/95/EU.

¹⁷ Eine Reihe von Studien werden bei *Weber* 2008 konkret in Bezug auf die einzelnen Effekte aufgeführt. Siehe auch *Martinuzzi und Krumay* 2013, S. 427, m. w. N.

¹⁸ Siehe *Martinuzzi und Krumay* 2013, S. 427, m. w. N.

Für Privatanleger_innen gilt zunächst, dass sie immer häufiger ihre Investitionsentscheidungen an ökologischen oder ethischen Gesichtspunkten ausrichten.¹⁹ Beweggründe für eine Berücksichtigung nachhaltiger Kriterien können zum einen eigene ethische Vorstellungen sein und zum anderen die Überlegung, dass nachhaltig handelnde Unternehmen oder sich als besonders nachhaltig darstellende Unternehmen in einigen Bereichen auch positivere wirtschaftliche Entwicklungen aufzeigen. Privatanleger_innen können auf die CSR-Praktiken von Unternehmen mittelbar durch ihre Investitionsentscheidungen Einfluss ausüben, wobei entscheidend ist, dass sie Zugang zu Informationen über die Aktivitäten der jeweiligen Unternehmen haben und insofern hinreichende Transparenz gegeben ist.

Bei den institutionellen Anleger_innen gibt es zwei Konzepte, mit denen sie Einfluss auf die ökologische und soziale Performance von Unternehmen ausüben und damit CSR-Praktiken beeinflussen und/oder mitgestalten können: zum einen das sogenannte *Social Responsible Investment (SRI)* und zum anderen das sogenannte *Shareholder Engagement*. SRI bedeutet, dass Investor_innen ihre Investitionen bewusst an verschiedenen sozialen oder ökologischen Kriterien ausrichten und nur in Unternehmen investieren, die diese Kriterien erfüllen.²⁰ Hierbei kann grob zwischen den *value-based* und den *value-seeking* Investor_innen unterschieden werden.²¹ Während *value-based* Investor_innen sich auf eigene z. B. moralische oder religiöse Vorstellungen berufen,²² gehen *value-seeking* Investor_innen von der Prämisse aus, dass in einigen Wirtschaftsbereichen Unternehmen mit einer positiven Nachhaltigkeitsbilanz auch über eine bessere finanzielle Performance verfügen, seltener Adressat_innen von Produktboykotten, Klagen und Arbeitnehmer_innenstreiks werden und darüber hinaus die Reputationsrisiken niedriger sind^{23,24}. Beim *Shareholder Engagement* halten sich Investor_innen demgegenüber nicht bei ihrer Investitionsentscheidung zurück. Dieses Konzept beschreibt vielmehr Aktivitäten, bei denen Investor_innen versuchen, Unternehmen durch Verhandlung von be-

¹⁹ Siehe *Deutscher Sparkassen- und Giroverband* 2013, S. 11, 15, wonach 62% der Befragten angaben, dass Nachhaltigkeitsaspekte für ihre Vermögensplanung eine „wichtige“ bis „sehr wichtige“ Rolle spielen und 38% aller deutschen Haushalte bereits bei ihren Finanzentscheidungen ökologische, soziale und ethische Aspekte berücksichtigt haben.

²⁰ Kurtz 2008, S. 250.

²¹ Ebenda, S. 251.

²² IfIS Islamic Finance z. B., ein islamischer Finanzdienstleister, befolgt einen sogenannten „Halal-Kodex“, wonach Investitionen in Unternehmen ausgeschlossen sind, die z. B. Profite aus Schweinefleischproduktion, Alkoholproduktion, Waffenproduktion, Glücksspiel und Pornografie erzielen (abrufbar unter www.ifis-finance.com/unternehmen/halal-kodex/).

²³ Siehe *Smith* 2003, S. 56; *Piemonte* 2013.

²⁴ Kurtz 2008, S. 251 ff.

stimmten Verhaltensweisen und Praktiken abzuhalten bzw. von alternativem Verhaltensweisen und Strategien zu überzeugen. In diesem Sinne werden entsprechende Investor_innen als *value-enhancing* beschrieben.²⁵ Während also das erstgenannte Modell auf eine mittelbare Beeinflussung der Unternehmen durch den Verzicht auf Investitionen gerichtet ist, ist das letztgenannte Modell darauf gerichtet, die CSR-Praktiken von Unternehmen aktiv durch Verhandlungen über konkrete Praktiken mitzugestalten, was jedoch nur möglich ist, soweit die Unternehmen auf die Forderungen der Investor_innen eingehen.

Bedeutung und tatsächlicher Erfolg von SRI und Shareholder Engagement sind in einigen Punkten höchst umstritten: Streitpunkte sind insbesondere die Fragen, ob und inwieweit SRI tatsächlich Auswirkungen auf die Aktivitäten und CSR-Praktiken von Unternehmen hat²⁶ und ob SRI einen vergleichbare oder sogar bessere finanzielle Leistungsfähigkeit aufweist als Investitionskonzepte, die allein ökonomische Gesichtspunkte in den Blick nehmen (die Frage nach dem Business Case im Bereich des SRI)²⁷. Es ist jedenfalls zweifelsfrei zu beobachten, dass insbesondere institutionelles SRI immer weiter an Bedeutung gewinnt und bereits jetzt einen wesentlichen Anteil am Finanzmarkt hat.²⁸

Als weitere bedeutsame Gruppe für die Erhöhung der wirtschaftlichen Vorteile durch CSR gelten Konsument_innen. *Smith* hebt die besondere Rolle von Konsument_innen hervor, indem er den Bezug zum Business Case for CSR herstellt und neben Investor_innen und Arbeiter_innen die Konsument_innen als einen der „key drivers“ einstuft, die in der Lage sind, durch ihr Verhalten

²⁵ Ebenda, S. 251, 257 ff.

²⁶ Siehe zu dieser Frage *Mackenzie, Rees und Rodionova* 2013; *Nunnenkamp* 2004; *Wagemans, Koppen und Mol* 2013. Eine konkrete Diskussion über die Rolle von Ratingagenturen in diesem Gebiet siehe lässt sich im Zusammenhang mit einer Studie von SÜDWIND e.V. beobachten, die zu dem Ergebnis kommt, dass unter Unternehmen Einigkeit darüber bestehe, „dass die finanzielle Macht nachhaltig orientierter Investoren insgesamt zu gering ist, um Unternehmen allein mit dieser Kapitalmacht zu beeinflussen“ und die interviewten Unternehmen den Einfluss von Nachhaltigkeitsratingagenturen als relativ gering einschätzen würden (*Schneeweiß* 2014, S. 4). Die Reaktionen entsprechender Ratingagenturen finden sich bei: *ECOREporter* 2014.

²⁷ Einen Überblick über die Literatur zu dem Verhältnis von „Corporate Social and Financial Performance“ liefern *van Beurden und Gössling* 2008; siehe außerdem die verschiedenen Studien und Berichte des Forum Nachhaltige Geldanlagen (FNG) und des European Social Investment Forum (Eurosif), abrufbar unter www.eurosif.org/research und www.forum-ng.org/de/publikationen-und-literatur/publikationen.html. Siehe auch *Deutsche Bank* 2012.

²⁸ *The Forum for Sustainable and Responsible Investment* 2013; *European Sustainable Investment Forum (Eurosif)* 2012, S. 25; *Dittrich, Tober und Vögele* 2013, S. 11 ff. Siehe auch folgende Studien: *Ecclles, Serafeim und Krzus* 2011; *Initiative for Responsible Investment (Hauser Center for Nonprofit Organizations at Harvard University)* 2012.

und ihre Forderungen wirtschaftliche Anreize für Unternehmen zur Einhaltung von Sozial- und Umweltstandards zu schaffen.²⁹ Bei der Gruppe der Konsument_innen macht es zunächst Sinn, zwischen den einzelnen unorganisierten Konsument_innen einerseits und Verbraucher_innenverbänden andererseits zu unterscheiden. Während nur die einzelnen Konsument_innen letztlich Waren erwerben oder Dienstleistungen in Empfang nehmen, setzen sich Verbraucher_innenverbände z. B. durch Waren- und Dienstleistungstests für die Interessen der Konsument_innen ein und betreiben entsprechende Öffentlichkeitsarbeit. Das *Institut für Markt-Umwelt-Gesellschaft e.V. (imug)* geht davon aus, dass ein beträchtlicher Teil der Konsument_innen ein großes Interesse an CSR hat³⁰ und bei 15-bis 25% der Konsument_innen CSR-Aussagen ähnlich wichtig wie Preis und Qualität sind.³¹ Zwar sei zu beobachten, dass eine Diskrepanz zwischen dem bestehe, was Konsument_innen sich für künftige Kaufentscheidungen vornehmen und wie sie letztlich handeln würden, mithin „die Bereitschaft zum verantwortlichen Konsum nicht konsequent umgesetzt wird“.³² Aber unstrittig ist, dass Verbraucher_innenverbände, wie z. B. die *Stiftung Warentest*, in zunehmenden Maße CSR-Gesichtspunkte bei der Bewertung von Waren- und Dienstleistungen berücksichtigen.³³ Und es wird davon ausgegangen, dass Empfehlungen und Hinweise von Verbraucher_innenverbänden einen nicht unerheblichen Einfluss auf das Konsumverhalten haben können.³⁴

Die Einflussmöglichkeiten von Konsument_innen auf Unternehmen lassen sich in zwei Bereiche einteilen: „positive and negative ethical consumerism“³⁵. Positive ethical consumerism beschreibt ein Verhalten, bei dem bewusst ein Produkt ausgewählt wird, weil es entweder Informationen über das CSR-Verhalten des Unternehmens enthält oder besonders nachhaltig erscheint.³⁶ In diesem Sinne handelt es sich bei positive ethical consumerism um eine Belohnungsstrategie der Konsument_innen. Negative ethical consumerism hingegen beschreibt ein Kaufverhalten, bei dem bewusst Produkte mit einem negativen CSR-Image oder Produkte eines Unternehmens mit schlechtem CSR-Image

²⁹ Smith 2008, S. 281 f.

³⁰ *Institut für Markt-Umwelt-Gesellschaft e.V. (imug)* 2006, S. 7 f., gleichzeitig wird darauf hingewiesen, dass Verbraucher_innen kein umfassendes Verständnis von CSR haben.

³¹ Siehe die Homepage des imug (www.imug.de/index.php/nachhaltiger-konsum/csr-verbraucher.html) sowie *Institut für Markt-Umwelt-Gesellschaft e.V. (imug)* 2007, S. 7.

³² *Heidbrink und Schmidt* 2009, S. 28.

³³ Die *Stiftung Warentest* berücksichtigt seit 2004 CSR-Gesichtspunkte bei der Bewertung von Produkten und Dienstleistungen.

³⁴ *Schoenheit und Grünewald* 2006.

³⁵ Smith 2008, S. 283.

³⁶ Ebenda, S. 283 ff., 294 ff.

nicht gewählt werden.³⁷ Es handelt sich also um ein Boykottverhalten gegenüber entsprechenden Produkten, Dienstleistungen und Unternehmen. Das *imug* weist darauf hin, dass mehr als 80% der in einer Studie Befragten „auf Grund von CSR-Informationen sowohl Präferenz- als auch Boykottbereitschaft für bestimmte Unternehmen (bekundet haben), unter der Voraussetzung Preis und Qualität der Produkte sind gleich“³⁸. Wie oben bereits angeführt, bleibt es jedoch unklar, wie viele dieser Befragten tatsächlich auch ihrer Bekundung entsprechend handeln. Die Anzahl der nachhaltigen Konsument_innen fällt zudem weit geringer aus, sobald die „nachhaltigen“ Produkte teurer sind als die „nicht nachhaltigen“. Und schließlich wird der Einfluss von Konsument_innen auf das Verhalten von Unternehmen geringer, wenn es sich um Unternehmen handelt, die selbst keine unmittelbaren Beziehungen zu Konsument_innen haben; jedenfalls zeigt sich auch hier die generelle Problematik der Zuliefer_innenketten.³⁹ Soweit Unternehmen also weder positive ethical consumerism noch negative ethical consumerism befürchten müssen, kann davon ausgegangen werden, dass CSR eine weniger bedeutsame Rolle spielt (soweit nicht Investor_innen oder sonstige Akteur_innen wirtschaftlichen Druck erzeugen).

Gerade im Hinblick auf das Verhalten von Konsument_innen lässt sich daher zusammenfassen, dass CSR nicht zwingend zu höheren Profiterwartungen führt.

4. Kritik an dem Business Case for CSR-Ansatz: *CSR als neoliberales Projekt?*

Und auch in der Literatur wird die Effektivität des Business Case for CSR-Ansatzes für den Menschenrechtsschutz häufig mit dem Argument infrage gestellt, dass er im Hinblick auf den Schutz sozialer und ökologischer Belange auf erhebliche Grenzen stößt. Ausgangspunkt der geäußerten Kritik ist dabei häufig die Annahme, dass es sich bei CSR um eine neoliberale Konzeption handelt, die darauf gerichtet ist, wirtschaftliche Freiräume zu sichern, statt zu begrenzen.⁴⁰ CSR könne dementsprechend keinen effektiven Schutz sozialer Bereiche ge-

³⁷ Ebenda, S. 291 ff.

³⁸ *Institut für Markt-Umwelt-Gesellschaft e.V. (imug)* 2006, S. 8.

³⁹ *Smith* 2008, S. 298.

⁴⁰ Generell zum Neoliberalismus siehe *Altvater* 2008; *Beck* 2007; *Foucault* 2008 (hierzu *Flew* 2012; *Lemke* 2007; *Lemke* 2001); *Harvey* 2005; *Lazzarato* 2009. Eine Analyse des „Wirtschaftsliberalismus“ in Großbritannien in den 1930er und 1940er Jahren findet sich bei *Polanyi* 2011. Zum Verhältnis von CSR und Neoliberalismus siehe etwa *Vallentin* 2012; *Kortcu* 2014. Zur Rolle des Staates im Prozess der (neoliberalen) Globalisierung siehe etwa *Jessop* 1997, S. 573 ff.; *Sassen* 2006, S. 141 ff. (Kapitel 4 & 5); *Sassen* 2007, S. 45 ff.

währleisten und würde sogar expansive Tendenzen der Wirtschaft stützen und fördern. Eine häufig vorgebrachte Kritik weist darauf hin, dass CSR, verstanden als ein allein auf Selbstregulierung basierendes Konzept, gegenüber rechtlich verbindlicher Regulierung eine vorbeugende Wirkung erzeugen würde.⁴¹ In diesem Sinne führe CSR dazu, dass durch die Hervorhebung der CSR-bezogenen Aktivitäten von Unternehmen und den Verweis auf den Dialog mit zivilgesellschaftlichen Akteur_innen das Bedürfnis nach rechtlicher Regulierung verwische und somit sogar weitere Deregulierung ermöglicht werde.⁴² Der Fokus auf CSR würde demnach die traditionell durch Staaten betriebene Regulierung durch rechtsverbindliche Maßnahmen im Hinblick auf die sozialen Bedürfnisse anderer Gesellschaftsbereiche durch marktinterne Mechanismen der Selbstregulierung ersetzen.

Shamir beschreibt diesen Prozess als *Moralisierung* des Marktes und der Unternehmen. Die Moralisierung werde nicht durch eine externe Kraft durchgesetzt, die von außen regulierend auf die Wirtschaft einwirkt, sondern stelle selbst ein Produkt und einen bedeutenden Teil der neoliberalen Sozialordnung dar.⁴³ Die Ökonomisierung der Gesellschaft habe dazu geführt, dass neben die staatliche „top down“-Regulierung neue Formen privater Autorität getreten sind, die wiederum mit der staatlichen Regulierung in Konkurrenz treten würden.⁴⁴ An die Stelle staatlich gesetzten Rechts treten andere Formen der Regulierung, wie z. B. Standards oder Codes of Conduct, die nicht auf autoritäre Anordnung setzen, sondern als flexible Problemlösungsmechanismen daherkommen.⁴⁵ Der neoliberalen Konzeption folgend, würden diese Mechanismen gerade den Institutionen, die am nächsten zu dem Problem stehen (also den Unternehmen), die maßgebliche Kontrolle über die Problembewältigung belassen.⁴⁶ Zwingendes Recht werde in diesem Sinne ersetzt durch CSR, d. h. durch unverbindliche Selbstregulierung, die den betroffenen Akteur_innen wiederum einen weiten Beurteilungsspielraum im Hinblick auf den Grad und die Reichweite der Regulierung belassen würden.⁴⁷ Von besonderer Bedeutung sei dabei die Tatsache, dass nicht bestimmte Verhaltensweisen durch rechtliche Regulierung vorgegeben werden, sondern die wirtschaftlichen Akteur_innen im Rahmen der CSR die Einschätzung darüber, wie ihr Verhalten auf die Interessen anderer gesellschaftlicher Bereiche bzw. Akteur_innen abzustimmen ist, selbst

⁴¹ *Sklair und Miller* 2010, S. 491.

⁴² Ebenda.

⁴³ *Shamir* 2008.

⁴⁴ Ebenda, S. 4 ff.

⁴⁵ Ebenda, S. 7.

⁴⁶ Ebenda.

⁴⁷ Ebenda.

vornehmen würden.⁴⁸ *Shamir* beschreibt diesen Befund als *Responsibilisierung* der Wirtschaft. Dem Konzept der Responsibilisierung liegt die Annahme zugrunde, dass soziale Akteur_innen aus eigener Motivation heraus die Einhaltung sozialer Erwartungshaltungen in ihren Aktivitäten reflektieren und betreiben würden.⁴⁹ Es beruhe damit auf der Konstruktion einer *Moral Agency*.⁵⁰ Aus neoliberaler Perspektive liege der Responsibilisierung zudem eine solche *Moral Agency* zugrunde, die vollständig vereinbar sei mit dem Charakter wirtschaftlich rationaler Akteur_innen, also dem autonomen, selbstbestimmten und sich selbst erhaltenden Subjekt.⁵¹ Denn es werde davon ausgegangen, dass die Erfüllung moralischer und sozialer Erwartungen wirtschaftlich sinnvoll sei.⁵² Die Moralisierung sei damit in die wirtschaftliche Rationalität eingebettet; ihr liege der Business Case for CSR zugrunde.⁵³ Die politische Konsequenz dieses auf CSR setzenden Ansatzes sei die Abkehr von rechtlich verbindlicher Regulierung zu Gunsten einer *Moral Governance*.⁵⁴ Nationalstaaten würden in diesem Zusammenhang als Partner bzw. Vermittler auftreten, indem sie, anstatt verbindliche Regelungen zu schaffen, nunmehr dazu übergegangen seien, durch rechtliche oder politische Maßnahmen die Umsetzung von CSR durch Unternehmen sicherzustellen.⁵⁵

Unter Kritiker_innen des CSR-Ansatzes ist die Annahme weit verbreitet, dass mit dem Versuch, den Schutz von Menschenrechten oder Umweltbelangen durch CSR voranzutreiben, die neoliberalen Strukturen und Herrschaftsverhältnisse reproduziert und bekräftigt würden. *Savevska* geht in diesem Sinne davon aus, dass CSR keine Gegenbewegung zum Neoliberalismus darstelle, sondern Produkt desselben sei und diesen gleichsam verstärken würde.⁵⁶ Denn obwohl entsprechende Kampagnen im Einzelfall die tatsächlichen Bedingungen verbessern könnten, hätten sie, so *Lipschutz*, keinen Einfluss auf die Strukturen der Unternehmen und des globalen Kapitalismus: „Structures receive a paint job, so to speak, but underneath, they are still the same.“⁵⁷ CSR könne zwar einen minimalen Schutz von sozialen und ökologischen Belangen bewirken, dabei jedoch allenfalls dazu beitragen, die volle Funktionstüchtigkeit des

⁴⁸ Ebenda.

⁴⁹ Ebenda, S. 7 ff.

⁵⁰ Ebenda, S. 7 f.

⁵¹ Ebenda.

⁵² Ebenda, S. 10 ff.

⁵³ Ebenda.

⁵⁴ Ebenda, S. 9 f., 13

⁵⁵ Ebenda.

⁵⁶ *Savevska* 2014, S. 70.

⁵⁷ *Lipschutz* 2005, S. 763 f.

selbstregulierenden Mechanismus des Marktes zu beschränken.⁵⁸ Unter Bezugnahme auf *Polanyi* sei davon auszugehen, dass durch die zunehmende Verbreitung von CSR zwar das „Tempo der Veränderung“ (rate of change) verlangsamt werde, so dass sich die Gesellschaft auf die Ausdehnung der Marktlogik einstellen könne, CSR jedoch keinen Einfluss auf die „Art der Veränderung“ (direction of change) habe.⁵⁹ In diesem Sinne transformiere CSR den Prozess der neoliberalen Ausdehnung der Marktlogik von einem ruinösen zu einem konstruktiven, ohne dabei eine tiefgehende Änderung des Systems zu bewirken.⁶⁰ Ein wirksamer Schutz von sozialen und umweltbezogenen Belangen könne durch CSR jedenfalls nicht erreicht werden. Soweit zur Einhegung expansiver Tendenzen der Wirtschaft der Business Case for CSR-Ansatz zugrunde gelegt würde, führt dies laut *Lipschutz* darüber hinaus strukturell nicht zu einer Förderung der Rechte von Betroffenen, sondern zu einer Privatisierung ihrer Rechte, denn diese blieben ohne Einfluss auf die strukturellen Verhältnisse im Unternehmen und der Gesellschaft als solcher; sie verblieben von der Freigiebigkeit der Unternehmen abhängige Objekte ohne Einfluss auf die (auch sie betreffenden) Entscheidungsprozesse.⁶¹

Die Quintessenz der Kritik an CSR lautet danach, dass, soweit nun die Staategemeinschaft und globale Zivilgesellschaft darauf baue, Konsument_innen und Unternehmen durch marktbezogene Anreize zu einem bestimmten Verhalten zu bewegen, diese Versuche ernsthaften politischen Grenzen unterliegen würden.⁶² Das Setzen auf marktinterne Anreize vernachlässige bzw. begrenze die Möglichkeit, die gesellschaftlichen Verhältnisse mit Bezugnahme auf die Interessen anderer gesellschaftlicher Gruppen und Akteur_innen oder im Wege politischer Kämpfe zu gestalten.⁶³ Der Schutz gesellschaftlicher Bedürfnisse werde nicht aus den zu schützenden Belangen heraus betrieben, womit letztlich nicht gewährleistet sei, dass die vielfältigen Bedürfnisse sozialer Bereiche, der

⁵⁸ *Savevska* 2014, S. 70.

⁵⁹ Ebenda, S. 70 f.; *Polanyi* 2011, S. 63 ff. Im Hinblick auf die soziale Absicherung der Arbeiter_innenklasse durch sozialstaatliche Maßnahmen sprach *Habermas* von der „sozialstaatlichen Pazifizierung des Klassenkonflikts“, die zwar dazu führe, dass Nachteile von Arbeitnehmer_innen, Kund_innen und Mieter_innen kompensiert würden, „ohne freilich die strukturell ungleichen Eigentums-, Einkommens- und Abhängigkeitsverhältnisse zu berühren“, womit das Sozialrecht letztlich dazu beitrage, die herrschenden wirtschaftlichen Strukturen abzusichern (*Habermas* 1987, S. 489 ff.).

⁶⁰ *Savevska* 2014, S. 71.

⁶¹ *Lipschutz* 2005, S. 763 f.; in Bezug auf das Lateinamerika der 1990er Jahre spricht *Petras* von einer Depolitisierung der Bevölkerung und einer Neoliberalisierung „from below“ (*Petras* 1997).

⁶² *Lipschutz* 2005, S. 763.

⁶³ Ebenda, S. 762 ff.

Umwelt und der Menschen angemessen berücksichtigt würden.⁶⁴ Insbesondere sei CSR damit letztlich komplementär zum Neoliberalismus, weil sie den Schutz sozialer und ökologischer Belange depolitisiere, indem dieser allein den Unternehmen durch Selbstregulierung überlassen wird.⁶⁵ Die Folge sei, dass die Frage des Schutzes sozialer Belange dem politischen Bereich entzogen werde.⁶⁶ In der Konsequenz wird deshalb darauf verwiesen, – und dies ist für die Bewertung der Geeignetheit des Business Case for CSR-Ansatzes für den Schutz von Menschenrechten und anderen sozialen Belangen entscheidend – dass soziale Belange sich nur insoweit in wirtschaftlichen Aktivitäten wiederfinden würden, wie sie wirtschaftliche Vorteile versprechen bzw. in wirtschaftliche Vorteile transferiert werden können. Damit würde ein Schutz dieser Belange nur so lange erfolgen, wie diesen Belangen auch ein monetärer Wert zukommt.⁶⁷ CSR ende damit genau dann, wenn sich herausstellt, dass die Profite ausbleiben.⁶⁸

Diese Annahmen lassen sich mithilfe einer differenztheoretischen Betrachtung weiter plausibilisieren. Ausgangspunkt ist hierbei, dass die Wirtschaft als ein *soziales System* unter vielen beschrieben wird. Einem differenztheoretischen Ansatz liegt die Annahme einer funktional differenzierten Gesellschaft zugrunde, die sich gegen eine „holistische Vorstellung eines gesellschaftlichen Ganzen, dem die vergesellschafteten Individuen wie die Mitglieder einer umfassenden Organisation angehören“, sperrt.⁶⁹ Das Wirtschaftssystem ist, wie andere soziale Systeme auch, ein *autopoietisches* bzw. *selbstreferentielles* System, d. h. es erzeugt die Elemente, aus denen es besteht, innerhalb des eigenen Systems.⁷⁰ Die Grundannahme eines differenztheoretischen Ansatzes liegt danach zunächst darin, dass sich soziale Systeme aufgrund ihrer ganz eigenen Handlungsweise von anderen Systemen unterscheiden, unabhängig von anderen Systemen autonom bestehen und kein Transfer der Handlungen zwischen den jeweiligen Systemen stattfindet.

Eine wesentliche Besonderheit des Wirtschaftssystems besteht darin, dass diesem ein Bezugsproblem der Knappheit der wirtschaftlichen Güter zugrunde liegt, das *Luhmann* als *Knappheitsparadoxie* beschreibt. Die Paradoxie wiederum besteht nun darin, dass der Zugriff auf Güter Knappheit erzeugt, Knappheit jedoch gleichsam als Motiv für den Zugriff fungiert oder anders herum erst der

⁶⁴ *Savevska* 2014, S. 72.

⁶⁵ Ebenda, S. 70.

⁶⁶ Ebenda, S. 71, 75.

⁶⁷ Ebenda, S. 71.

⁶⁸ Vgl. *Hopgood* 2008, S. 120.

⁶⁹ Vgl. *Habermas* 1990, S. 35.

⁷⁰ *Luhmann* 1997a, S. 65. „Die Systeme produzieren die Elemente, aus denen sie bestehen, durch die Elemente, aus denen sie bestehen“ (*Luhmann* 1994, S. 49).

Versuch, Knappheit durch den Zugriff auf Güter zu beseitigen, Knappheit erzeugt.⁷¹ Mit der Einführung der monetären Wirtschaft ist an die Stelle der auf Eigentum beruhenden Unterscheidung Haben/Nicht-Haben die Unterscheidung Haben/Nicht-Haben bestimmter Geldsummen getreten.⁷² Geld fungiert hier als *symbolisch generalisiertes Kommunikationsmedium*,⁷³ das mögliche Reaktionen auf Kommunikationsangebote schon von vornherein am binären Code *Zahlen/Nicht-Zahlen* strukturiert.⁷⁴ Neben der Knappheit an Gütern kommt es in der Folge zu der Knappheit an Geld: „Jede Zahlung erzeugt gleichzeitig Zahlungsfähigkeit beim Empfänger und Zahlungsunfähigkeit beim Zahlenden, der sich darum kümmern muss, durch weitere Operationen in der Wirtschaft die eigene Zahlungsfähigkeit wiederherzustellen.“⁷⁵ Als Operationen der Wirtschaft gelten demnach (*Geld-)Zahlungen*.⁷⁶ Die Autopoiesis des Wirtschaftssystems wird also dadurch hergestellt, dass durch Zahlungen weitere Zahlungen ermöglicht werden.⁷⁷ Die Wirtschaft besteht demnach nicht nur aus immer neuen Zahlungen, sondern ihre Existenz ist auch von immer neuen Zahlungen abhängig, denn ohne diese würde sie aufhören, als ausdifferenziertes System zu bestehen, und könnte sich nicht reproduzieren.⁷⁸

Einen Antrieb erhält die Autopoiesis des Wirtschaftssystems durch das Kriterium des *Profits*. In diesem Sinne ist der wesentliche Ausgangspunkt wirtschaftlichen Handelns die Frage danach, ob die eigenen Aktivitäten für einen selbst neue Zahlungsmöglichkeiten eröffnen. Denn während zunächst Zahlungen nur die Zahlung anderer ermöglichen, tritt der Profit dann ein, wenn die Zahlung dem Zahlenden selbst zugute kommt.⁷⁹ Der Profit tritt als Motiv auf, das, wenn es im System als Kriterium der Selbststeuerung akzeptiert wird, alle anderen „privaten“ bzw. „außerwirtschaftlichen“ Motive ausschließt.⁸⁰ Hier wird die Relevanz des Business Case for CSR-Ansatz deutlich, denn dieser bestätigt zum einen die Annahme, dass im Rahmen von CSR immer noch und allein wirtschaftliche Gesichtspunkte das maßgebliche Handlungskriterium darstellen, und besänftigt zum anderen gleichzeitig soziale Forderungen an die Wirtschaft, indem er versichert, dass diese sich gleichsam in wirtschaftlich relevante Gesichtspunkte transferieren lassen.

⁷¹ Luhmann 1994, S. 179; Baraldi, Corsi und Esposito 1997, S. 209.

⁷² Baraldi, Corsi und Esposito 1997, S. 209 f.

⁷³ Luhmann 1994, S. 68 ff.

⁷⁴ Renner 2013a, S. 221.

⁷⁵ Baraldi, Corsi und Esposito 1997, S. 210.

⁷⁶ Luhmann 1994, S. 52.

⁷⁷ Ebenda, S. 52, 75.

⁷⁸ Ebenda, S. 52 f.

⁷⁹ Ebenda, S. 55 f.

⁸⁰ Ebenda, S. 56 f.; Renner 2013a, S. 223.

Mit dem Ausschluss außersystemischer Motive – die allenfalls noch im Konsum eine Rolle spielen können – wird das System dadurch, dass alle Profite wiederum in Zahlungen umgesetzt werden, geschlossen und es erhält seine Autonomie gegenüber gesellschaftlichen Einflüssen und die Fähigkeit, sich selbst zu regulieren.⁸¹ Dies ist indes nicht so zu verstehen, dass mit der Geschlossenheit des Wirtschaftssystem eine Regulierung von außen ausgeschlossen ist und die Wirtschaft sich fortan nur noch selbst steuern kann. Die Geschlossenheit hat nur zur Folge, dass eine Steuerung von außen zur Kenntnis nehmen muss, dass wirtschaftliche Operationen sich am Code Zahlen/Nicht-Zahlen orientieren und externe Steuerungsversuche daher Bedingungen herbeiführen müssen, die auf eine Beeinflussung der Selbststeuerung der Wirtschaft ausgerichtet sind, was z. B. durch die Schaffung von Kosten oder durch Verbote gelingen kann.⁸²

Ein weiterer Gesichtspunkt, der zur operativen Geschlossenheit des Wirtschaftssystems und zu mehr Autonomie gegenüber außersystemischen Einflüssen beiträgt, ist die Orientierung der Operationen am *Preis* innerhalb des *Marktes*. Denn Teilnehmer_innen an der Wirtschaft beobachten Zahlungen und Beobachtungen der Beobachtungen anderer Teilnehmer_innen am Markt.⁸³ Die Operationen orientieren sich allein am Preis und der Preis ist zugleich Voraussetzung der Operationen: Es wird gezahlt, wenn der Preis stimmt, und ohne Preis kann keine Zahlung stattfinden.⁸⁴ Wirtschaftlich relevant ist damit letztlich nur noch, was sich über Preise „an sozialer Relevanz abstrahieren lässt“.⁸⁵ Umweltkonditionierungen finden also in der Wirtschaft nur dann statt, wenn sie sich in der Form von Preisen oder Preisänderungen niederschlagen; „soziale Probleme erscheinen als Kosten, und die Entscheidung, die entsprechende Zahlung zu vollziehen oder nicht zu vollziehen, fällt der ökonomischen Kalkulation anheim.“⁸⁶ Beim Business Case for CSR-Ansatz geht es also darum, solche Kosten, die soziale Probleme widerspiegeln, durch CSR-Praktiken zu vermeiden, oder Profite, die sich nur durch die Vermeidung wirtschaftlich verursachter Problemlagen (eben durch die Vermeidung entsprechender Operationen) erzielen lassen, einzufahren. Entsprechend groß wird deshalb der Einfluss von Investor_innen eingeschätzt, die ihren Investitionen soziale Aspekte zugrunde legen, oder die Möglichkeiten der Steuerung durch Staaten, die bestimmte Unterstützungsmaßnahmen an die Erfüllung von CSR-Standards koppeln. Denn für Unternehmen bedeutet dies, dass CSR-Kriterien als unmittelbare wirtschaftliche

⁸¹ Luhmann 1994, S. 57.

⁸² Ebenda, S. 346.

⁸³ Ebenda, S. 127.

⁸⁴ Ebenda, S. 113; Baraldi, Corsi und Esposito 1997, S. 210.

⁸⁵ Luhmann 1994, S. 111.

⁸⁶ Baraldi, Corsi und Esposito 1997, S. 210 f.

Aspekte Bedeutung erlangen. Soweit also CSR-Strategien einen wirtschaftlichen Vorteil versprechen und deshalb umgesetzt werden, handelt es sich auch um eine profitorientierte Operation, durch die die eigenen Möglichkeiten des Zahlens wieder aufgefrischt bzw. vermehrt werden.⁸⁷

Insgesamt stützen diese Ausführungen die Annahme, dass Unternehmen CSR-Praktiken oder CSR-Strategien häufig nicht weiter verfolgen werden, wenn entsprechende Maßnahmen keine oder nicht ausreichend Profite für Unternehmen generieren. Ansätze, die allein darauf setzen, dass Unternehmen aus ethischen oder moralischen Gesichtspunkten an CSR-Praktiken festhalten, obwohl diese sich als wirtschaftlich nachteilig herausstellen, erscheinen daher wenig erfolgversprechend, ebenso wie Ansätze, die davon ausgehen, dass eine Abstimmung der Wirtschaft zu ihrer sozialen Umwelt durch eine Öffnung der Unternehmen gegenüber externen Stakeholdern beispielsweise in der Form eines kritischen Diskurses über Unternehmensaktivitäten stattfinden kann.⁸⁸ Denn sie liefern letztlich keine Garantie dafür, dass Unternehmen auf an Menschenrechte oder andere gesellschaftliche Belange abgestimmte Praktiken setzen werden, soweit entsprechende Praktiken nicht die Erwartung erfüllen, „die eigenen Möglichkeiten des Zahlens wieder aufzufrischen und nach Möglichkeit zu vermehren“⁸⁹. Autopoiesis und operative Geschlossenheit sind damit die Gründe der Begrenztheit der Möglichkeiten des Business Case for CSR-Ansatzes, gesellschaftlichen Belangen im Wirtschaftssystem Beachtung zu verschaffen. Denn entsprechende Belange können nur Berücksichtigung finden, wenn ihnen unmittelbar oder mittelbar ein monetärer Wert zukommt und sie damit wirtschaftlichen Akteur_innen einen wirtschaftlichen Vorteil versprechen.

Zu dem gleichen Ergebnis gelangt auch *Savevska*. Bezugnehmend auf *Polanyi*, der davon ausgeht, dass die Koexistenz von Liberalisierung und Schutz gesellschaftlicher Belange generell miteinander unvereinbar sei,⁹⁰ argumentiert sie, dass die Ziele eines freien Marktes und des Schutzes sozialer Belange nicht gleichzeitig erreicht werden könnten, da im Rahmen von CSR der Schutz sozialer Belange selbst auf einer wirtschaftlichen Logik beruhe.⁹¹ Dadurch, dass im Gegensatz zu regulativen Interventionen durch öffentliche Institutionen CSR auf den Business Case setze, hänge der Schutz der Umwelt und sozialer Belange von Marktfaktoren ab.⁹² Hinzu komme außerdem, dass der Business Case for CSR-Ansatz sogar einen schädlichen Einfluss auf die Gesellschaft

⁸⁷ Vgl. *Luhmann* 1994, S. 56.

⁸⁸ Kritisch hierzu *Scherer und Palazzo* 2007, S. 1103 ff.

⁸⁹ *Luhmann* 1994, S. 56.

⁹⁰ Siehe *Polanyi* 2011, S. 187 ff.

⁹¹ *Savevska* 2014, S. 71.

⁹² Ebenda.

habe, weil er davon ausgehe, dass marktbezogene Anreize am besten geeignet seien, sozialen Bedürfnissen gerecht zu werden und gleichzeitig die Freiheit (der Märkte) zu sichern;⁹³ insofern stünde das Konzept wirksamen regulativen Maßnahmen entgegen.⁹⁴

Ein Problem, das unmittelbar an die Annahme anschließt, dass CSR nur insoweit effektiv ist, als tatsächlich wirtschaftliche Vorteile eintreten oder zu erwarten sind, ist, dass der Business Case for CSR-Ansatz häufig nur so viel Wandel und Berücksichtigung systemexterner Belange mit sich bringt, wie diese wirtschaftlichen Erfolg versprechen. Selbst wenn also der Business Case for CSR grds. besteht, bedeutet das noch nicht, dass damit eine angemessene Ausrichtung der Wirtschaft an externen sozialen Belangen sichergestellt wäre. Denn richtigerweise resultiert der Business Case for CSR-Ansatz letztlich „in business cherry-picking the social issues agenda“⁹⁵. Das bedeutet, dass Unternehmen ihre CSR-Strategien häufig nicht an externen sozialen Belangen, sondern vielmehr daran ausrichten werden, welche CSR-Strategien den bestmöglichen Wettbewerbsvorteil verschaffen bzw. welche Strategien den größtmöglichen Profit versprechen.⁹⁶ In diesem Sinne werden Unternehmen regelmäßig nicht die CSR-Strategien verfolgen, die externen sozialen Belangen gerecht werden, wenn diese sich nicht als profitabel erweisen, sondern im Zweifel CSR-Strategien verfolgen, die sich nicht als sozialadäquat, allerdings als profitabel erweisen.⁹⁷

Es sind im übrigen auch Zweifel daran angebracht, inwieweit der Business Case for CSR-Ansatz dazu beitragen kann, nachhaltig die Strukturen der Wirtschaft und der wirtschaftlichen Akteur_innen zu beeinflussen. Hierbei ist die zentrale Frage, ob der durch CSR vermeintlich gesetzte wirtschaftliche Anreiz so weit geht, dass beispielsweise soziale und ökologische Belange strukturell in den alltäglichen Abläufen und Entscheidungsprozessen von Unternehmen angemessen berücksichtigt werden und z. B. das Recht auf Mitbestimmung und Zusammenschluss von Arbeitnehmer_innen in den Unternehmen und den Zuliefer_innenketten umfassend gewährleistet wird. Das wesentliche Hindernis, das einer umfassenden und angemessenen Analyse dieses Problems entgegensteht, ist, dass die Maßstäbe, an denen diese Fragen zu beurteilen wären, noch nicht

⁹³ *Vallentin* weist in diesem Zusammenhang kritisch darauf hin, dass dem Neoliberalismus der Gedanke zugrunde liege, dass die Märkte die besten Lösungen für die Probleme der Gesellschaft bereitstellen, weshalb eine Ökonomisierung der Gesellschaft anzustreben ist (*Vallentin* 2012, S. 6 f.).

⁹⁴ *Savevska* 2014, S. 71.

⁹⁵ *Nijhof und Jeurissen* 2010, S. 623.

⁹⁶ Siehe ebenda mit Verweis auf *Shamir* 2008.

⁹⁷ *Nijhof und Jeurissen* 2010, S. 624.

präzise genug formuliert sind. Dies gilt insbesondere für die Frage der Implementierung von Menschenrechten in den Strukturen von Unternehmen. Die UNGP konnten zwar einige Punkte, wie z. B. das Aufstellen von Policy Commitments, die Implementierung von Due Diligence-Prozessen und die nichtfinanzielle Berichterstattung bestimmen, die Unternehmen im Rahmen ihrer Respektierungsverantwortung zu beachten haben. Allerdings handelt es sich bei den UNGP einerseits nicht um ein rechtlich verpflichtendes universelles Rahmenwerk und andererseits wurde noch nicht ausreichend herausgearbeitet, wie diese Anforderungen im Einzelfall konkret umzusetzen sind. In diesem Sinne bestehen für Unternehmen derzeit noch große Unsicherheiten bzgl. der genauen Anforderungen von Menschenrechten an die interne Organisation eines Unternehmens. Dies hat zur Folge, dass die möglichen Praktiken und Strategien in hohem Maße divergieren und es für Investor_innen und Konsument_innen mangels eines belastbaren (Vergleichs-)Maßstabs nur schwer zu beurteilen ist, welche Strategie oder Praxis besonders positiv zu bewerten ist.⁹⁸ Dies bedeutet für den Business Case for CSR-Ansatz, dass die wirtschaftliche Honorierung von speziellen Praktiken und Strategien häufig nicht gewährleistet ist, was wiederum mangels konkreter Profiterwartungen und Wettbewerbsvorteile dazu führt, dass die genaue Ausformung und Umsetzung von CSR-Strategien und Praktiken und die Frage der internen Umsetzung oftmals von nachrangiger Bedeutung bleiben. Die Priorität liegt darauf, überhaupt die „mainstream“ CSR-Strategien und -Praktiken zu implementieren, vor allem gut kommunizierbare und öffentlich darstellbare Strategien zu entwickeln und insgesamt die eigenen CSR-Aktivitäten öffentlichkeitswirksam zu präsentieren.

Abschließend ist nach *Scherer, Palazzo* und *Seidl* zudem darauf hinzuweisen, dass Unternehmen drei Strategien zur Verfügung stehen, um auf Irritation aus ihrer Umwelt so zu reagieren, dass ihre „legitimacy“ gewahrt bleibt. Erstens besteht die Möglichkeit, dass sie Maßnahmen zur Manipulation der öffentlichen Wahrnehmung einleiten, ohne ihre Praxis zu ändern (*Manipulation*).⁹⁹ Die zweite Möglichkeit besteht darin, die eigenen Aktivitäten oder unternehmensinternen Strukturen an die externen Erwartungen anzupassen (*Adaption*).¹⁰⁰ Der Logik des Wirtschaftssystems folgend greifen Unternehmen in der Regel zur Adaption-Strategie, wenn die Kosten eines Wandels der Aktivitäten oder der unternehmerischen Strukturen gering sind, und zur Manipulations-Strategie, wenn diese sich als hoch erweisen.¹⁰¹ Die dritte Möglichkeit besteht darin,

⁹⁸ Zu den Praktiken des Labellings, die eine gewisse Orientierung ermöglichen, siehe unten B.II.3.

⁹⁹ *Scherer, Palazzo und Seidl* 2013, S. 263 f.

¹⁰⁰ Ebenda, S. 263.

¹⁰¹ Ebenda, S. 265.

dass Unternehmen mit den externen Stakeholdern in einen offenen Diskurs treten und dabei versuchen, für die Akzeptanz der eigenen Aktivitäten oder Strukturen zu werben oder im Hinblick auf die gegenläufigen Interessen eine Lösung zu finden (*moral reasoning-Strategie*).¹⁰² Diese Strategie soll insbesondere dann zur Anwendung kommen, wenn die ersten beiden Strategien (aus wirtschaftlichen Gründen) nicht in Betracht kommen, proaktiv für die Zukunft die „legitimacy“ des Unternehmens sicherzustellen ist oder das Unternehmen sich mehreren divergierenden Erwartungshaltungen ausgesetzt sieht (etwa divergierenden Anforderungen globaler Menschenrechtsinstrumente und nationalstaatlichen Vorgaben oder gegenläufigen Interessen nichtstaatlicher Akteur_innen).¹⁰³ Wenn also z. B. die Spekulation auf Nahrungsmittel¹⁰⁴ erhebliche Gewinne verspricht und die ihnen gegenüberstehenden möglicherweise eintretenden Verluste in Form von finanziellen Nachteilen – beispielsweise aufgrund eines Reputationsverlustes – nicht das Ausmaß der zu erwartenden Gewinne übersteigen oder diesem gleichgeordnet sind, werden im Zweifel Schwankungen oder ein Anstieg der Nahrungsmittelpreise in Kauf genommen, soweit nicht eine Manipulation der öffentlichen Wahrnehmung in Betracht kommt oder ein Stakeholderdialog im Sinne der moral reasoning-Strategie eine wirtschaftlich sinnvolle Lösung verspricht.

5. Zwischenfazit

Ob es sich nun bei Strategien, die maßgeblich auf den Business Case for CSR-Ansatz setzen, auch um neoliberale Konzepte handelt, kann für die vorliegende Untersuchung dahingestellt bleiben. Jedenfalls sehen sich CSR-Strategien, die maßgeblich darauf setzen, dass Unternehmen sich auch ohne Regulierungsmaßnahmen an ökologischen und systemfremden sozialen Belangen ausrichten, dem Problem ausgesetzt, dass der Business Case for CSR häufig nur so lange besteht und nur so weit reicht, wie auf CSR setzende Maßnahmen Profit versprechen. Auch für die Praxis der nichtfinanziellen Berichterstattung in der EU gilt danach, dass in den Bereichen, in denen Unternehmen Spielräume verbleiben, davon auszugehen ist, dass Unternehmen regelmäßig diejenigen Maßnahmen ergreifen, die wirtschaftlich am sinnvollsten erscheinen. Und in diesem Bereich besteht zweifellos eine hohe Gefahr, dass sich auch Gestaltung, Form und Inhalt der Berichterstattung maßgeblich an der Logik der Wirtschaft orien-

¹⁰² Ebenda, S. 264.

¹⁰³ Ebenda, S. 267.

¹⁰⁴ Siehe hierzu unten B.III.1.

tieren. Dies zeigt auch die Problemlage, die den Gegenstand des folgenden Abschnitts bildet.

II. Wie glaubwürdig ist nichtfinanzielle Berichterstattung? Das Problem des Corporate Greenwashing

Ein immer wieder gegen CSR und auch gegen nichtfinanzielle Berichterstattung hervorgebrachter Einwand ist, dass Unternehmen entsprechende Praktiken oftmals als PR-Maßnahmen missbrauchen, um ihr Image durch die Hervorhebung umwelt- oder sozialfreundlicher Programme oder Produkte des Unternehmens bei gleichzeitiger Unterschlagung von Informationen zu seinen sozial- oder umweltschädlichen Praktiken aufzubessern. Zusammengefasst wird entsprechende Kritik unter dem Begriff des *Greenwashing*¹⁰⁵. Greenwashing beschreibt die Praxis, dass Unternehmen sich als ökologisch korrekt präsentieren, um in der Öffentlichkeit ein „sauberes“ Image zu erlangen und von eigenem umweltbezogenen „Fehlverhalten“ abzulenken. *Laufer* geht davon aus, dass die Emergenz des Begriffs Greenwashing die zunehmende Befürchtung reflektiert, dass zumindest einige Unternehmen durch kreative Maßnahmen sich gegenüber der Öffentlichkeit, der Finanzwelt und den regulierenden Akteur_innen positiv darstellen, um eigenes Fehlverhalten oder strukturelle Problemlagen und deren Ursachen zu verschleiern bzw. von diesen abzulenken.¹⁰⁶ Einige Unternehmen würden in diesem Sinne einen enormen Aufwand betreiben und komplexe Strategien entwickeln, „to shift the focus and attention away from the firm, create confusion, undermine credibility, criticise viable alternatives, and deceptively posture firm objectives, commitments, and accomplishments“.¹⁰⁷ Entsprechende Kampagnen und Strategien sind also darauf ausgerichtet, tatsächliche Problemlagen dadurch zu verschleiern, dass eine idealisierte Version des eigenen Unternehmens öffentlichkeitswirksam präsentiert wird.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Der Begriff wurde in Anlehnung an den Begriff des *Whitewashing* in die CSR-Debatte eingeführt, der sich u. a. auf Praktiken bezieht, bei denen etwa durch Zensur, die unvollständige oder beschönigte Präsentation von Informationen oder ähnliche verschleiernde Techniken bestimmte Ereignisse, Skandale oder Rechtsverletzungen verdeckt oder reingewaschen werden sollen. Obwohl sich der Begriff des Greenwashing zunächst nur auf umweltbezogenes *Cleanwashing* bezieht und sich bereits Ableitungen für auf Sozialverträglichkeit und auf UN-Vorgaben wie dem Global Compact abstellende Unternehmensstrategien herausgebildet haben (*Bluewashing* (siehe hierzu *Seele* 2007), soll in der Folge der Begriff Greenwashing stellvertretend für entsprechende Strategien verwendet werden.

¹⁰⁶ *Laufer* 2003, S. 255.

¹⁰⁷ Ebenda.

¹⁰⁸ Vgl. *Boiral* 2013, S. 1061.

1. Kriterien zur Bestimmung eines Falles von Greenwashing

Unternehmen, die Greenwashing betreiben, erfüllen grds. folgenden Tatbestand: Sie verfolgen umwelt- und/oder sozialschädliche Aktivitäten und/oder kommunizieren positives Verhalten, das ein nicht der Wirklichkeit entsprechendes Bild vermittelt.¹⁰⁹ Die Kommunikation ist dabei entweder *produktbezogen* oder *unternehmensbezogen*.¹¹⁰ In der Literatur findet sich eine Vielzahl von Studien, die sich mit den Erscheinungsformen und Strategien des Greenwashing beschäftigen und versuchen, Wege zur Vermeidung oder Eindämmung des Greenwashing aufzuzeigen. *nachhaltig-sein.info*¹¹¹, *futerra*¹¹² und *Gillespie*¹¹³ benennen z. B. jeweils zehn „signs of“ Greenwashing und eine Reihe von Institutionen und Organisationen, wie z. B. die Global Reporting Initiative,¹¹⁴ die Regierung des Vereinigten Königreiches¹¹⁵ oder die US Bundesbehörde *Federal Trade Commission*,¹¹⁶ geben Checklisten und „goldene Regeln“ für die Vermeidung von Greenwashing heraus. Bezüglich der Frage, was konkret als Greenwashing zu qualifizieren ist, wurden dabei unterschiedliche Unternehmensstrategien identifiziert, die von Unternehmen in der nichtfinanziellen Berichterstattung oder im Rahmen sonstiger CSR-Praktiken regelmäßig verwendet werden. Im Einzelnen handelt es sich dabei um folgende Erscheinungsformen des Greenwashing:

- *Unklare Begriffe/Verwirrung*: Immer wieder kritisiert wird die Verwendung unklarer und schwammiger Begriffe, wie beispielsweise „umweltfreundlich“, „schadstofffrei“, „natürlich“ oder „grün“.¹¹⁷ Soweit entsprechende Begriffe verwendet werden, ohne genau zu definieren, was darunter zu verstehen ist oder welche spezifischen Merkmale erfüllt sein müssen, damit ein Produkt oder eine Strategie unter diesen Begriff zu subsumiert werden kann, ist eine willkürliche Verwendung nicht auszuschließen. Die genaue Bedeutung der Begriffe ist letztlich nicht nachvollziehbar. Eine andere Strategie des Green-

¹⁰⁹ *Delmas und Burbano* 2011, S. 67.

¹¹⁰ Ebenda, S. 66. Produktbezogen sind veröffentlichte Darstellungen, die z. B. auf besondere umweltschonende Eigenschaften einzelner Produkte abstellen, und unternehmensbezogen sind solche Praktiken, die ein bestimmtes Bild des Unternehmens vermitteln.

¹¹¹ Siehe hierzu die Homepage der NGO: www.nachhaltig-sein.info/corporate-social-responsibility-csr/greenwashing-csr-nachhaltigkeit-kommunikation-marketing-formen-erfolgskriterien-checkliste.

¹¹² Siehe *Horiuchi, Schuchard, Shea, et al.* 2009.

¹¹³ *Gillespie* 2008, S. 80 f.

¹¹⁴ Siehe *Global Reporting Initiative (GRI)*.

¹¹⁵ Siehe *Department for Environment* 2011, insb. den “Green Claims Code”, Annex 1, S. 34.

¹¹⁶ Siehe *Federal Trade Commission (FTC)* 2012.

¹¹⁷ Siehe *nachhaltig-sein.info* 2015.

washing stellt die Verwendung von Fachbegriffen und fachspezifischen Informationen dar, die für sachfremde Personen nicht verständlich sind.

- *Suggestive Bilder*: Als eine weitere Strategie gilt das Verwenden suggestiver Bilder und Labels. Beispiele für entsprechende Praktiken sind die Verwendung selbst kreierter Labels oder die visuelle Verbindung eines Produktes mit für Sauberkeit oder Sozialverträglichkeit stehenden Ausschmückungen, wie z. B. einem Auto mit Blumenabgasen oder einem Atomkraftwerk in einer natürlichen und idyllischen Landschaft.¹¹⁸
- *Fehlende Bedeutung/Verschleierung/Unvollständige Informationen*: Die Betonung oder Hervorhebung richtiger, aber irrelevanter Eigenschaften lenkt den Fokus von den eigentlichen Problemlagen auf Eigenschaften oder Aktivitäten, die für eine Gesamteinschätzung der ökologischen und sozialen Bilanz eines Unternehmens unerheblich oder sogar irreführend sein können.¹¹⁹ Dies gilt auch für das Hervorheben von Informationen unter gleichzeitiger Zurückhaltung weiterer Tatsachen, die den Gehalt der veröffentlichten Information im Gesamtzusammenhang geringwertiger erscheinen lassen. Als Beispiel führt die Federal Trade Commission hier etwa den Fall an, dass Müllsäcke mit der Information „recyclebar“ versehen werden, obwohl in der Praxis ein Recycling tatsächlich nicht stattfindet.¹²⁰
- *Best in Class*: Als eine weitere Strategie wird das Herstellen von Vergleichen mit anderen Unternehmen oder Produkten identifiziert, die eine besonders schlechte ökologische oder soziale Bilanz aufweisen, um das eigene Produkt oder das eigene Unternehmen positiver erscheinen zu lassen.¹²¹
- *Beschönigung*: Eine weitere Strategie besteht darin, an sich schädliche Produkte als ökologisch oder sozial „verträglicher“ zu beschönigen. Ein gängiges Beispiel ist z. B. die Bewerbung von Zigaretten als „ökologisch“ oder „organic“.¹²²
- *Täuschung*: Außerdem wird die Angabe von Tatsachen, die nicht der Wahrheit entsprechen oder der Verweis auf nicht existierende oder bedeutungslose Zertifikate oder ähnliches als Strategie des Greenwashings betrachtet.¹²³

¹¹⁸ Siehe ebenda und Gillespie 2008, S. 80. In der nichtfinanziellen Berichterstattung von Textilunternehmen ist zudem auffällig, dass die Berichte oftmals erkennbare Ähnlichkeiten zu den jeweiligen Modekatalogen und –broschüren aufweisen und durch das Einfügen von Fotos von Models oder den eigenen Produkten optisch „aufgepeppt“ werden (siehe z. B. H&M’s Nachhaltigkeitsbericht für das Jahr 2013: *H & M* 2014).

¹¹⁹ Vgl. Gillespie 2008, S. 80 und *Department for Environment* 2011, S. 10 ff.

¹²⁰ Vgl. *Federal Trade Commission (FTC)* 2012, S. 5.

¹²¹ Gillespie 2008, S. 80; vgl. auch *Federal Trade Commission (FTC)* 2012, S. 5.

¹²² *Ecowatch* 2014.

¹²³ Siehe *nachhaltig-sein.info* 2015.

- *Keine Beweise/Worte statt Taten*: Als Greenwashing gilt auch das Behaupten von Tatsachen, ohne sich auf entsprechende Beweise stützen zu können, oder der Verweis auf die Notwendigkeit von CSR, ohne eigene Strategien oder Aktivitäten nachweisen zu können.¹²⁴
- *Überbetonung*: Ebenfalls als Greenwashing-Strategie wird ein Verhalten eingeordnet, das gewisse Eigenschaften oder Aktivitäten besonders hervorhebt, obwohl diese dem allgemeinen technischen Stand entsprechen oder bereits gesetzlich vorgegeben sind.¹²⁵
- *Widersprüchliches Verhalten*: Eine weitere Strategie bildet das aktive Befürworten von CSR, während gleichzeitig auf die Verhinderung oder Aushöhlung bestimmter CSR-Strategien hingearbeitet wird. Vos verweist in diesem Zusammenhang auf die Praxis verschiedener Unternehmen der Automobilindustrie, auf der einen Seite mit neuen umweltschonenden Innovationen zu werben und auf der anderen Seite aktiv gegen legislative Maßnahmen zur Verringerung von CO₂-Emissionen vorzugehen.¹²⁶
- *Soziale Bilanz aufbessern*: Als Greenwashing wird auch die Praxis eingestuft, öffentlichkeitswirksam in nachhaltige Projekte zu investieren, um damit die an sich schlechte ökologische und/oder soziale Bilanz auszugleichen.¹²⁷ Ahluwalia und Miller verweisen in diesem Zusammenhang beispielsweise auf verschiedene Sponsoringaktivitäten von BP und Chevron, die im Kontrast zu den jeweiligen Unternehmensaktivitäten und deren sozialen und ökologischen Auswirkungen stehen.¹²⁸

2. Ursachen des Greewashing und die besondere Anfälligkeit der nichtfinanziellen Berichterstattung

Was aber bewegt Unternehmen dazu, mittels Greenwashing ihre Öko- und Sozialbilanz aufzubessern? Die Ursache für Greenwashing besteht letztlich in der Annahme, dass CSR-Maßnahmen sich finanziell unmittelbar oder mittelbar auszahlen, insofern also vom Business Case for CSR auszugehen ist. Entsprechende Strategien werden demnach vor allem deshalb verfolgt, um Investor_innen und Konsument_innen bestimmte Eigenschaften oder ein bestimmtes Image zu vermitteln und damit ihre Konsum- oder Investitionsbereitschaft zu

¹²⁴ Gillespie 2008, S. 80; Siehe auch *nachhaltig-sein.info* 2015.

¹²⁵ Vgl. *nachhaltig-sein.info* 2015.

¹²⁶ Vos 2014, S. 675.

¹²⁷ Ahluwalia und Miller 2014, S. 1 f.

¹²⁸ Ebenda.

erhöhen.¹²⁹ Greenwashing zielt folglich darauf ab, die eigene wirtschaftliche Situation zu verbessern bzw. den eigenen Profit zu steigern.

Im Zusammenhang der nichtfinanziellen Berichterstattung führt die Allgegenwart von Greenwashing letztlich dazu, dass die von Unternehmen vorgelegten Berichte in weiten Teilen unglaubwürdig, nur schwer mit anderen Berichten vergleichbar und oftmals nicht umfassend und damit in der Praxis nur von geringem Interesse sind. Die Kritik an der nichtfinanziellen Berichterstattung geht demgemäß hauptsächlich dahin, dass die Berichte regelmäßig eine Vielzahl unnötiger Informationen enthalten und gleichzeitig die wichtigen Informationen vermissen lassen.¹³⁰ Leser_innen der Berichte haben zudem darauf hingewiesen, dass angesichts der oftmals verfolgten Greenwashing-Strategien großes Misstrauen gegenüber den Intentionen von Unternehmen in Bezug auf deren Berichterstattung besteht.¹³¹ Sie würden es daher vorziehen, den direkten Kontakt mit Unternehmen zu suchen, um an konkrete Informationen zu gelangen.¹³²

Ein Grund dafür, dass Greenwashing potenziell besonders im Bereich der nichtfinanziellen Berichterstattung vorzufinden ist, liegt darin, dass die inhaltlichen Vorgaben für die Berichterstattung sehr gering sind und damit den Unternehmen ein weiter Beurteilungsspielraum im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung der Berichte zukommt. Zwar gibt es eine Reihe von Rahmenwerken, die Unternehmen bei Ihrer Berichterstattung anleiten.¹³³ Wie die hier gegenständliche Richtlinie 2014/95/EU der Europäischen Union aber deutlich aufzeigt, sind die Spielräume der Unternehmen auch dann noch weit, wenn grundsätzlich eine Pflicht zur Berichterstattung besteht. Denn mit der Verpflichtung geht nicht einher, welcher materielle Maßstab an die Berichterstattung anzulegen bzw. welches Rahmenwerk letztlich heranzuziehen ist.¹³⁴ Abgesehen davon ist auch bei Heranziehung detaillierter Rahmenwerke, wie z. B. dem der Global Reporting Initiative oder der RAFI, nicht garantiert, dass die Unternehmen umfassend und inhaltlich zutreffend berichten. Auch der von der Europäischen Union in der Richtlinie 2014/95/EU gewählte *Report or Explain-Ansatz* sowie die Ausnahmeregelung in den Art. 19a (1) and 29a (1) BilanzRL¹³⁵ führen dazu, dass den berichterstattenden Unternehmen ein weiter Spielraum im Hinblick

¹²⁹ Vos 2014, S. 680 ff.; Feinstein 2013, S. 231 ff.; Coppolecchia 2010, S. 1355 ff.; Lane 2010, S. 744 f.

¹³⁰ *European Coalition for Corporate Justice (ECCJ)*, S. 1.

¹³¹ van Wensen, Broer, Klein, et al. 2011, S. 86.

¹³² Ebenda.

¹³³ Siehe hierzu oben A.II.7.

¹³⁴ Laut Art. 19a, 29a BilanzRL haben die Mitgliedstaaten vorzusehen, dass Unternehmen sich auf nationale, unionsbasierte oder internationale Rahmenwerke stützen können. Die Verwendung konkreter Rahmenwerke wird damit nicht vorgegeben.

¹³⁵ Hierzu oben A.II.5 und D.IV.

auf die offenzulegenden Informationen verbleibt. Denn diese Regelungen geben Unternehmen grds. die Möglichkeit, bestimmte Informationen nicht zu veröffentlichen, die „für das Verständnis des Geschäftsverlaufs, des Geschäftsergebnisses, der Lage des Unternehmens sowie der Auswirkungen seiner Tätigkeit erforderlich“ sein könnten (Art. 19a Abs. 1, 29a Abs. 1 BilanzRL). Der zweite Grund für die Anfälligkeit der nichtfinanziellen Berichterstattung für Greenwashing liegt nach alledem jedoch vor allem darin, dass es bisher nur unzureichende Kontrollmechanismen zur Überprüfung der Berichterstattung gibt. So bestehen – abgesehen von der weitverbreiteten Praxis des External Auditing¹³⁶ – keine unmittelbar in den Prozess der Berichterstattung integrierten Mechanismen, die darauf ausgerichtet sind, die offengelegten Informationen oder die zuvor genannten Rechtfertigungsgründe für eine Nichtveröffentlichung zu kontrollieren.

3. *Mechanismen zur Bekämpfung von Greenwashing*

Außerhalb des Prozesses der nichtfinanziellen Berichterstattung sind in der Praxis verschiedene Mechanismen vorzufinden, die darauf abzielen, Greenwashing entgegenzuwirken. Zu nennen sind hierbei private Initiativen, die versuchen, Greenwasher_innen öffentlichkeitswirksam zu enttarnen, private oder öffentliche Programme, die durch Anleitung oder die Vergabe von Zertifikaten versuchen, Greenwashing präventiv zu begegnen, und zuletzt rechtliche Verfahren, die darauf abzielen, auf konkrete Fälle des Greenwashing rechtlich zu reagieren.

Als „Verfolger_innen“ von Greenwasher_innen treten vor allem NGOs auf. Die Strategie einschlägiger NGOs besteht darin, durch Ermittlungen oder Prüfung der durch Unternehmen veröffentlichten Informationen Greenwashing im Einzelfall aufzudecken und die Ergebnisse der Öffentlichkeit zu präsentieren. Die NGO *The Green Life* veröffentlicht z. B. regelmäßig Berichte, in denen Unternehmen und ihre Greenwashing-Praktiken benannt werden.¹³⁷ Mit den Berichten wird in erster Linie das Ziel verfolgt, Konsument_innen über konkrete Greenwashing-Praktiken zu informieren. Darüber hinaus wird aber auch bezweckt, Unternehmen von entsprechenden Praktiken abzuhalten. Denn der Skandalisierung von Greenwashing liegt die Annahme zugrunde, dass Unternehmen im Einzelfall von Greenwashing absehen, wenn die Risiken eines Reputationsverlustes und die damit einhergehenden wirtschaftlichen Nachteile die Möglichkeiten der Steigerung des Wertes und des Profits eines Unternehmens

¹³⁶ Siehe hierzu oben A.II.5 und unten D.IV.

¹³⁷ Siehe die letzten Berichte: *The Green Life* 2012 und *The Green Life* 2015.

durch Greenwashing überwiegen.¹³⁸ Unternehmen sollen damit dazu gebracht werden, sich erst dann als besonders „grün“ darzustellen, wenn sie dies insgesamt auch tatsächlich sind.

Weitere auf Prävention setzende Maßnahmen sind zum einen Zertifizierungssysteme und zum anderen Rahmenwerke zur Anleitung Greenwashing-freier Berichterstattung oder Selbstdarstellung. Entsprechende Maßnahmen werden sowohl von privaten als auch von staatlichen Einrichtungen angeboten.

Das Zeichen „Der Blaue Engel“ ist z. B. ein seit 1978 vom *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit* herausgegebenes Zertifikat.¹³⁹ Ziel der Vergabe des Zertifikats ist es, Verbraucher_innen, öffentliche Institutionen und die gewerbliche Wirtschaft „durch verlässliche Produktinformationen in die Lage zu versetzen, durch eine gezielte Nachfrage nach umweltfreundlichen Produkten ökologische Produktinnovationen zu fördern und damit Umweltbelastungen zu reduzieren“.¹⁴⁰ Das Zertifikat zielt damit darauf ab, zum einen Verbraucher_innen vor Greenwashing-Praktiken zu schützen, zum anderen ganz generell den Schutz der Umwelt durch eine besondere Auszeichnung vergleichsweise umweltfreundlicher Produkte zu fördern. Ein Beispiel für eine durch private Initiator_innen herausgegebene Zertifizierung auf globaler Ebene stellt das *Fairtrade-Siegel* dar. Es wird durch nationale Fairtrade-Organisationen vergeben, die wiederum dem Dachverband *Fairtrade Labelling Organizations International (FLO)* unterstehen.¹⁴¹ Das Besondere an der Zertifizierung durch die FLO ist, dass die Fairtrade-Standards z. B. für viele Rohstoffe bestimmte Mindestpreise und Prämien festlegen, um dadurch unmittelbar die wirtschaftliche und soziale Situation von Kleinbäuer_innen und Arbeiter_innen zu beeinflussen.¹⁴² Zertifizierungssysteme wirken in der Weise Greenwashing entgegen, dass sie Unternehmen ein Medium zur Kommunikation von nachhaltigem Handeln bieten. Der Verweis auf Zertifikate soll die eigene Darstellung des Unternehmens ersetzen oder die Selbstdarstellung bestätigen. Für die Adressat_innen der Zertifikate soll schnell erkennbar werden, ob die angebotene Dienstleistung oder das angebotene Produkt bestimmten Anforderungen ge-

¹³⁸ Feinsein 2013, S. 235; Davis Lockard und Becker 2009, S. 42.

¹³⁹ Siehe hierzu *Bundesministerium für Umwelt* 2010, S. 1 ff. Eine genaue Darstellung der Organe, Verfahren und Entscheidungsgrundlagen der Initiative „Der Blaue Engel“ findet sich bei Zakrzewski 2010.

¹⁴⁰ *Bundesministerium für Umwelt* 2010, S. 1.

¹⁴¹ Einen Überblick über die Entstehung und die Strukturen der FLO liefert Reed 2012. Zur Organisation und Struktur siehe auch die Homepage Fairtrade Deutschlands: www.fairtrade-deutschland.de/was-ist-fairtrade/fairtrade-system.html.

¹⁴² Siehe hierzu die auf der Homepage Fairtrade Deutschlands abrufbaren Studien (www.fairtrade-deutschland.de/service/mediathek.html) sowie Bacon 2005; Bassett 2010; Childs 2014; Elder, Zerriffi und Le Billon 2013; Jari, Snowball und Fraser 2013.

nügt. Dem System der Zertifizierung liegt dabei die Annahme zugrunde, dass Konsument_innen ihre Kaufentscheidungen an Kriterien der Sozial- und Umweltverträglichkeit ausrichten und dadurch Produkte und Dienstleistungen mit einer entsprechenden Zertifizierung gegenüber Produkten und Dienstleistungen ohne eine Zertifizierung bevorzugen,¹⁴³ was im Ergebnis zu einer Aufwertung des Images eines Unternehmens sowie zu einer Steigerung des Absatzes führt. Dadurch, dass Unternehmen von den Initiator_innen der Zertifikate vorgegebene Kriterien und Voraussetzungen erfüllen müssen, werden die Möglichkeiten des Greenwashing im Bereich der Selbstdarstellung zumindest theoretisch stark eingeschränkt. Der Hauptkritikpunkt gegenüber Zertifizierungspraktiken besteht darin, dass es angesichts der Vielzahl von Zertifikaten mit jeweils unterschiedlichen Maßstäben (der Ecolabel Index zählt bereits über 450 verschiedene Labels)¹⁴⁴ für die Adressat_innen der Zertifikate oftmals schwierig ist, die Aussagekraft des einzelnen Zertifikats richtig einzuschätzen.¹⁴⁵ Ein weiteres Problem im Bereich der Zertifizierung ist darin zu sehen, dass die Maßstäbe und Anforderungen der Zertifikate divergieren und die Zertifizierung damit selbst Gefahr läuft, zum Zwecke des Greenwashings missbraucht zu werden.

Einen weiteren Mechanismus zur Bekämpfung von Greenwashing stellen an Unternehmen gerichtete Anleitungen dar. Bei diesen handelt es sich z. B. um die bereits genannten staatlichen Programme der Regierung des Vereinigten Königreichs¹⁴⁶ oder der US-Bundesbehörde *Federal Trade Commission*¹⁴⁷. Die Anleitung *Green Claims Guidance* der Regierung des Vereinten Königreiches ist ausdrücklich dazu bestimmt, „to promote the use of clear, accurate and relevant environmental claims in marketing and advertising“.¹⁴⁸ Das Ziel der Anleitung ist es, einerseits Konsument_innen vor Greenwashing zu schützen und andererseits Unternehmen dabei zu unterstützen, rechtlichen Vorgaben gerecht zu werden sowie den Wert der Unternehmen und ihrer Produkte durch eine Stärkung ihrer Glaubwürdigkeit und Reputation zu erhöhen.¹⁴⁹ Eine besondere Rolle im Bereich der Anleitung von Unternehmen zur Vermeidung von Greenwashing spielen zudem die verschiedenen Rahmenwerke zur Offenlegung nichtfinanzieller Informationen. Die Rahmenwerke der RAFI und der GRI ver-

¹⁴³ Zur Bedeutung der Konsument_innen im Bereich der Zertifizierung siehe *Dendler* 2011, S. 3 ff., m. w. N. Siehe auch oben B.I.3.

¹⁴⁴ Siehe www.ecolabelindex.com/.

¹⁴⁵ Siehe *Dendler* 2014, S. 75, m. w. N.; *Lübke* 2008, S. 4.

¹⁴⁶ Siehe *Department for Environment* 2011, insb. den “Green Claims Code”, Annex 1, S. 34.

¹⁴⁷ Siehe *Federal Trade Commission (FTC)* 2012.

¹⁴⁸ *Department for Environment* 2011, S. 3.

¹⁴⁹ Ebenda, S. 3 f.

folgen in diesem Zusammenhang den Zweck, Unternehmen zu umfassender, glaubwürdiger und korrekter Berichterstattung anzuleiten.¹⁵⁰ Für die Vermeidung von Greenwashing durch nichtfinanzielle Berichterstattung spielen auch externe Prüfungen der Berichte (External Auditing)¹⁵¹ eine wesentliche Rolle, bescheinigen diese doch, dass die in den Berichten enthaltenen Angaben bestimmten Voraussetzungen entsprechen.

In zunehmendem Maße werden auch rechtliche Mittel zur Bekämpfung von Greenwashing herangezogen. In den USA wurden bereits Unternehmen wegen Greenwashing vor Zivilgerichten in Anspruch genommen.¹⁵² Soweit ein Unternehmen unwahre Stellungnahmen, Angaben oder Versprechungen abgibt, kann gegen entsprechendes Verhalten auch in Deutschland mit auf unlauteren Wettbewerb gestützte Klagen vorgegangen werden.¹⁵³ Die Verbraucherzentrale Hamburg hat, in Zusammenarbeit mit der Kampagne für Saubere Kleidung (CCC) und dem European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR), 2010 eine Klage gegen Lidl wegen unlauterer Werbung beim Landgericht Heilbronn eingereicht.¹⁵⁴ Mit dem Verfahren wurde bezweckt, Lidl irreführende Äußerungen und Bewerbungen zu untersagen, in denen fälschlicherweise auf die Einhaltung bestimmter Sozial- und Arbeitsstandards verwiesen wurde.¹⁵⁵ Das Verfahren wurde aber schon kurz nach der Einreichung der Klage beendet, nachdem Lidl eine Unterlassungserklärung abgegeben hatte, künftig nicht mehr den Verbraucher_innen zu suggerieren, dass die Mitgliedschaft in der von Lidl gewählten CSR-Initiative zur Einhaltung derer Sozialstandards verpflichte und die Aktivitäten Lidl's tatsächlich im Einklang mit den Standards stünden.¹⁵⁶

Die Möglichkeiten der Verfolgung von Greenwasher_innen mittels der Skandalisierung durch NGOs und im Rahmen von rechtlichen Verfahren sind nicht nur darauf begrenzt, bereits erfolgten Greenwashing-Aktivitäten entgegenwirken. Sie können darüber hinaus auch präventiv Unternehmen davon abhalten, künftig falsche oder beschönigte Informationen zu veröffentlichen. In Kapitel D soll – zumindest implizit – der Frage nachgegangen werden, inwieweit nichtfinanzielle Berichterstattung auch dazu beitragen kann, Greenwashing entgegenzuwirken und Menschenrechts- und Umweltschutz voranzutreiben.

¹⁵⁰ Hierzu oben A.II.7.

¹⁵¹ Hierzu oben A.II.5 und unten D.IV.

¹⁵² Zu bisherigen Verfahren und außerdem zu den Möglichkeiten entsprechender Individual- oder Sammelklagen vor US-Zivilgerichten siehe *Coppolecchia* 2010, S. 1371 ff.; *Feinstein* 2013, S. 236 ff.; *Lane* 2010, S. 752 ff.; *Vos* 2014, S. 690 ff.

¹⁵³ *Spießhofer* 2014b, S. 2476.

¹⁵⁴ Die Klage ist abrufbar auf der Homepage der Verbraucherzentrale Hamburg unter www.vzhh.de/recht/30332/Lidl_Klage.pdf.

¹⁵⁵ *Burckhardt* 2010; *Saage-Maaß und Müller-Hoff* 2010.

¹⁵⁶ *European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR)* 2010.

III. Wirkung nichtfinanzieller Berichterstattung nicht messbar

Eng mit der Gefahr des Greenwashings verknüpft ist eine weitere Schwachstelle, die im Rahmen der aktuellen nichtfinanziellen Berichterstattung identifiziert werden kann: Die Wirkung nichtfinanzieller Berichterstattung ist so gut wie nicht messbar. Denn es ist nicht nachvollziehbar, ob die getätigten Angaben richtig und umfassend sind und ob Unternehmen im Rahmen der Berichterstattung Menschenrechte in ihren Strukturen implementieren. Da es keine umfassenden Monitoringmechanismen gibt und die Anforderungen an die Berichterstattung damit zu anfällig für Greenwashing sind, können die veröffentlichten Informationen nicht verifiziert werden und es besteht keine Garantie, dass sie ein umfassendes Bild vermitteln. Die Folge ist, dass aufgrund eines strukturellen Mangels an Transparenz unklar bleibt, ob Menschenrechtsbelange tatsächlich in die Strukturen der Unternehmen implementiert werden. Auf die Frage, ob nichtfinanzielle Berichterstattung unter diesen Bedingungen tatsächlich dazu beiträgt, die Beachtung menschenrechtlicher Vorgaben sicherzustellen, gibt *Gray* folgende Antwort: „no-one can know – but it is probable.“¹⁵⁷ Zur Verdeutlichung dieser Problemlage soll in der Folge auf zwei Beispiele aus der aktuellen Praxis nichtfinanzieller Berichterstattung eingegangen werden.

1. Beispiel I: Nahrungsmittelspekulationen

Das Beispiel der Nahrungsmittelspekulationen und der Berichtspraxis der Allianz-Gruppe zeigt, dass nichtfinanzielle Berichterstattung oftmals in der Praxis nicht das Ziel erfüllt, Transparenz und Klarheit in Bezug auf Maßnahmen zur Implementierung von Menschenrechten in die Strukturen eines Unternehmens oder in Bezug auf einen konkreten Streitfall herzustellen.

Zwischen 2005 und 2008 sind die Nahrungsmittelpreise auf den Weltmärkten um 83% gestiegen; die Preise für Mais haben sich fast verdreifacht, die für Weizen sind um 127% und die für Reis um 170% gestiegen.¹⁵⁸ Die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (Food and Agriculture Organization of the United Nations – FAO) geht davon aus, dass 2008 zusätzlich mehr als 40 Millionen Menschen in der Folge der Nahrungsmittelpreiskrise unter Hunger litten.¹⁵⁹ Gleichzeitig ist ein rasanter Anstieg im Bereich des Handels

¹⁵⁷ *Gray* 2006, S. 82.

¹⁵⁸ *Mittal* 2009, S. 1.

¹⁵⁹ *Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)* 2008. 2009 gab die FAO an, dass erstmals seit 1970 die Zahl der weltweit von Hunger betroffenen Menschen auf eine Milliarde angestiegen sei (*Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)* 2009, S. 4). Während die globalen Nahrungsmittelpreise 2011 einen erneuten Höchst-

mit Agrarrohstoffen auf den globalen Finanzmärkten zu verzeichnen.¹⁶⁰ Die zunehmende Spekulation auf Lebensmittel führt zu einer „Finanzialisierung“ der Agrarmärkte mit der Folge, dass Preisentwicklungen nicht nur auf Veränderungen der qualitativen und quantitativen Verfügbarkeit von Agrarrohstoffen zurückzuführen sind, sondern gleichfalls auf Entwicklungen an den Finanzmärkten.¹⁶¹ Dies führt zu größerer Ungewissheit besonders für diejenigen Marktakteur_innen, die ein Interesse am Erwerb, am Verbrauch und an der Weiterverarbeitung der physischen Agrargüter haben.¹⁶² In diesem Sinne haben verschiedene NGOs und Wissenschaftler_innen die „Finanzialisierung“ der Agrarmärkte als einen Grund für die Schwankungen und teilweise extremen Steigerungen der Nahrungsmittelpreise ausgemacht, die besonders die unteren Schichten in Entwicklungsländern bzw. den Low Income Food Deficit Countries (LIFDC) treffen.¹⁶³

Seit 2012 hat die NGO *Oxfam Deutschland* mehrere deutsche Unternehmen, unter anderem die *Allianz-Gruppe*, beschuldigt, von der Verwaltung von Investmentfonds profitiert zu haben, die mit Nahrungsmitteln spekulieren.¹⁶⁴ Fun-

stand erreichten, erklärte die FAO in den letzten Jahren, dass sich die Lage zwar entspannt habe, jedoch eine Erreichung des Millennium-Entwicklungsziels in Bezug auf die Halbierung der von Hunger betroffenen Menschen von 1990 bis 2015 in einigen Regionen der Welt nicht erreicht werden konnte (*Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) 2013*, S. 9; *Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) 2015*; siehe auch *United Nations (UN) 2015*, S. 20 ff.).

¹⁶⁰ Der Anteil an Agrarrohstoffen im Bereich der Rohstoff-Kapitalanlagen ist inzwischen auf ein Viertel angestiegen; während das Gesamtvolumen 2003 noch bei 3 Milliarden US Dollar lag, umfasste es 2011 bereits 99 Milliarden US Dollar (*Oxfam Deutschland 2012*, S. 7). Die steigende Bedeutung der Agrarrohstoffe an den Finanzmärkten hat dazu geführt, dass Spekulant_innen und große Investor_innen (wie z. B. große Banken oder Hedgefonds) zunehmend traditionelle Akteur_innen im Bereich des Agrarrohstoffhandels, wie z. B. Produzent_innen oder Nahrungsmittelhändler_innen, verdrängen (*United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) 2011*, S. 18 ff.).

¹⁶¹ *United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) 2011*, S. 20.

¹⁶² Ebenda.

¹⁶³ Siehe etwa *Oxfam Deutschland 2012*, S. 7, 13 ff. Zu den Auswirkungen hoher Nahrungsmittelpreise auf die arme Bevölkerung besonders in Entwicklungsländern siehe *Ivanic und Martin 2008* sowie die Beiträge in *Aksoy und Hoekman 2010*. *Olivier De Schutter*, ehemaliger UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung, hob die „negative effects of speculation on basic food commodities“ hervor und wies darauf hin, dass „a significant portion of the increases in price and volatility of essential food commodities can only be explained by the emergence of a speculative bubble“ (*De Schutter 2010*, S. 8, 1).

¹⁶⁴ *Oxfam Deutschland 2012*, S. 28 ff. Konkret würden der Allianz-Gruppe und ihren Tochtergesellschaften insgesamt fünf Rohstofffonds unterstehen, mit einem Anlagevermögen von insgesamt 18,44 Milliarden Euro, von dem ungefähr 6,24 Milliarden Euro indirekt oder direkt in Agrarrohstoffe angelegt seien (ebenda; *Oxfam Deutschland 2013b*).

dierte Untersuchungen würden darauf hindeuten, dass diese Nahrungsmittelspekulationen die Preisschwankungen bei Agrarrohstoffen wie z.B. Weizen und Mais anheizen und damit das Armuts- und Hungerrisiko weltweit verschärfen würden.¹⁶⁵ Oxfam Deutschland hat im Rahmen mehrerer Kampagnen auf seine Vorwürfe gegenüber der Allianz-Gruppe aufmerksam gemacht. Neben öffentlichen Kundgebungen, Aktionen im Rahmen der Aktionärshauptversammlungen der Allianz-Gruppe und der Mobilisierung von Allianz-Kund_innen über sein Internetportal¹⁶⁶ nahm Oxfam Deutschland im März 2012 unmittelbar mit der Allianz-Gruppe Kontakt auf und bat um eine Stellungnahme zu den Vorwürfen.¹⁶⁷ Gleichzeitig wurden die Daten und Berechnungen zur Kommentierung und Prüfung übermittelt, auf sich die Vorwürfe stützten.¹⁶⁸ Die Allianz-Gruppe reagierte mit Schreiben vom 11.04.2012 auf die Anfrage; Nahrungsmittelspekulationen würden nicht die Preise für die in Entwicklungsländern benötigten physischen Rohstoffe in die Höhe treiben und das Unternehmen werde deshalb seine Aktivitäten in diesem Bereich fortführen.¹⁶⁹ Oxfam gibt an, dass die Allianz-Gruppe nicht auf die mitübersandten Daten und Berechnungen eingegangen sei und unternehmensinterne Daten oder Studien nicht übersandt worden seien.¹⁷⁰ Die Allianz-Gruppe hält die Vorwürfe Oxfam Deutschlands für falsch und hat Oxfam mehrfach aufgefordert, die Kritik nachvollziehbar zu belegen.¹⁷¹ Sie verweist darauf, dass weder die Anlagestrategien noch das Anlageverhalten oder das Anlagevolumen der Allianz-Gruppe dazu intendiert oder geeignet seien, Einfluss auf die Preisentwicklung an den Warenterminbörsen zu nehmen.¹⁷² Im Übrigen bezog sich die Allianz-Gruppe auf interne Untersuchungen und Studien sowie auf externe wissenschaftliche Studien, die belegen würden, dass ihre Aktivitäten keinen negativen Einfluss auf

¹⁶⁵ *Oxfam Deutschland* 2012; *Oxfam Deutschland* 2013b.

¹⁶⁶ Siehe hierzu die Homepage der Organisation (www.oxfam.de/allianz).

¹⁶⁷ *Oxfam Deutschland* 2012, S. 33.

¹⁶⁸ Ebenda.

¹⁶⁹ Ebenda.

¹⁷⁰ Ebenda. Neben diesem schriftlichen Austausch gab es mehrere Treffen zwischen Vertreter_innen beider Organisationen, in denen die Allianz Gruppe versuchte, die Vorwürfe auszuräumen. Im Anschluss daran bezog *Jay Ralph*, Mitglied des Vorstands der Allianz SE und Vorsitzender des Environmental, Social and Governance Boards der Allianz SE, in einem offenen Brief vom 15.10.2013 an Oxfam Deutschland zu den Vorwürfen Stellung (*Ralph* 2013; siehe auch *Oxfam Deutschland* 2013a).

¹⁷¹ *Ralph* 2013.

¹⁷² Ebenda.

Nahrungsmittelpreise hätten.¹⁷³ Die entsprechenden internen Studien wurden jedoch nicht veröffentlicht oder bereitgestellt.¹⁷⁴

Die Allianz-Gruppe legt regelmäßig nichtfinanzielle Informationen auf der Grundlage des Rahmenwerks der Global Reporting Initiative offen. Im Nachhaltigkeitsbericht für das Jahr 2012 nahm sie konkret Bezug auf die Vorwürfe, indem der CEO der Allianz SE, *Michael Diekmann*, im Rahmen eines Interviews Stellung zu den Beschuldigungen bezog und diese zurückwies.¹⁷⁵ Im Rahmen des Nachhaltigkeitsberichts ist die Allianz-Gruppe damit zwar auf die Vorwürfe eingegangen; konkretere Informationen zu den internen Auseinandersetzungen mit Beschuldigungen, zu der Kommunikation mit NGOs sowie eigene Studien oder Untersuchungen zu dem Thema wurden indes nicht veröffentlicht. Oxfam Deutschland hält seine Vorwürfe bis heute aufrecht; die Allianz-Gruppe hält weiterhin an ihren Aktivitäten fest.¹⁷⁶ In der Wissenschaft ist die Frage, inwieweit eine hohe Wahrscheinlichkeit für schädliche Einflüsse tatsächlich besteht, höchst umstritten.¹⁷⁷ *foodwatch* zieht daraus den Schluss, dass in Anwendung des „Vorsorgeprinzips“ und der diesem Prinzip innewohnenden Umkehr der Beweislast von entsprechenden Aktivitäten Abstand zu nehmen sei.¹⁷⁸ Inzwischen hat *foodwatch* auch ein „for internal use only“ Diskussionspapier der Allianz-Gruppe veröffentlicht, in dem es zusammenfassend heisst,

¹⁷³ Ebenda.

¹⁷⁴ *Schiessl 2013; Kwasniewski 2013.*

¹⁷⁵ Frage: „In 2012, NGOs criticized banks, hedge funds and insurance companies for investing in agricultural commodities. Does Allianz view that criticism as an occasion to rethink its investments?“ Antwort M. Diekmann: „We did review those investments. We don't invest in agricultural commodities, but serve farmers and buyers as a risk partner in the futures market (where only price risks are traded). In return for a premium, we take on the risk posed by price volatility in the spot markets (where commodities are later traded). In that way, we ensure a reliable income for farmers and reliable prices for buyers. In those operations we don't need to “bet on high prices,” because we can earn our risk premium even if prices are low. We believe the criticism of Allianz on this topic is unjustified. But I must also say that it has raised our awareness of the problem. In dialogue with experts and NGOs, we want to find solutions that will help us address undisputed causes of hunger.“ (*Allianz Gruppe 2013*, S. 3.).

¹⁷⁶ Neben Oxfam Deutschland hat auch *foodwatch* im November 2013 ein Argumentationspapier vorgelegt, das auf Studien Bezug nimmt, die die Position der Allianz Gruppe und weiterer Unternehmen stützen, die auf den Finanzmärkten auf Nahrungsmittel spekulieren. *foodwatch* kommt darin zu dem Ergebnis, dass Nahrungsmittelspekulationen höchstwahrscheinlich einen negativen Einfluss auf Nahrungsmittelpreise haben (*foodwatch 2013*).

¹⁷⁷ Siehe etwa folgende Studien: *Baffes 2011 ; Bass 2013; Ederer, Heumesser und Staritz 2013; Gilbert und Pfuderer 2014; Mayer 2012; Schmitz und Moleva ; Pies und Will 2013*; Siehe ferner folgende Literaturübersichten für diesen Bereich: *Henn 2014; Will, Prehn, Pies, et al. 2012.*

¹⁷⁸ Eine entsprechende Stellungnahmen findet sich auf der *foodwatch*-Homepage (www.foodwatch.org).

dass „taking into consideration the huge influx of funds and non-traditional participants into commodity markets, it cannot be totally dismissed, that speculation at least supports excessive price developments“¹⁷⁹. Das darin gesehene Zugeständnis der Allianz-Gruppe hat die Diskussion um die von den genannten NGOs erhobenen Vorwürfe erneut angefacht.

Das Beispiel verdeutlicht zunächst die Komplexität der Konfliktlagen im Bereich des Verhältnisses Wirtschaft & Menschenrechte. Es exemplifiziert in diesem Sinne zwei Grundprämissen, die generell für die genauere Untersuchung der nichtfinanziellen Berichterstattung von Bedeutung sind: Zum einen treten gesellschaftliche Konflikte als Kollisionen verschiedener autonomer und ausdifferenzierter Gesellschaftssysteme mit ihren gesellschaftlichen Umwelten auf. Soweit es um das Übergreifen des Wirtschaftssystems oder wirtschaftlicher Akteur_innen auf andere Gesellschaftsbereiche geht, ist festzustellen, dass diese Kollisionen in Zeiten der Globalisierung oftmals jenseits von staatlichen Grenzen stattfinden, d. h. in transnationalen Konstellationen zu identifizieren sind. Zum anderen treten Menschenrechtsverletzungen in dieser transnationalen Konstellation oftmals als strukturelle Problemlagen zwischen dem Wirtschaftssystem und Individuen oder Gruppen bzw. einer bestimmten regionalen Bevölkerungsgruppe auf, bei denen es oftmals nur schwer möglich ist, eine konkrete Verbindung bzw. Kausalität zwischen individuell Betroffenen und einer konkreten Verletzungshandlung herzustellen bzw. eine solche einzelne Verletzungshandlung überhaupt auszumachen.

Neben diesen Erkenntnissen soll das Beispiel an dieser Stelle jedoch dazu dienen, aufzuzeigen, dass die zuvor benannten Ziele in dem genannten Fall nicht erreicht wurden. Hierzu soll in der Folge die Berichterstattung zu dem Thema der Nahrungsmittelspekulationen und dem Streit des Unternehmens mit den genannten NGOs anhand des Maßstabs der von RAFI und der GRI bereitgestellten Berichtsrahmenwerke dargestellt werden. Im Hinblick auf die Beschuldigungen der NGO Oxfam Deutschland hat die Allianz-Gruppe in einem im Bericht abgedruckten Interview mit dem CEO der Allianz SE, Michael Diekmann, ausgeführt, dass die Allianz Gruppe die Beschuldigungen überprüft habe und man nicht direkt in Agrarrohstoffe investieren würde. Sieht man sich nun die Rahmenwerke der GRI oder der RAFI genauer an, so fällt auf, dass maßgebliche Fragen dieser Rahmenwerke unbeantwortet geblieben sind. Dabei handelt es sich vor allem um die folgenden Fragen: How did the company assess

foodwatch.org/de/informieren/agrarspekulation/mehr-zum-thema/meta-studie-zur-finanzspekulation).

¹⁷⁹ Allianz Gruppe 2012, S. 11.

the alleged impacts?¹⁸⁰ What were the findings of the evitable assessments?¹⁸¹ How does the company integrate its findings into its decision-making processes regarding its further actions?¹⁸² How does the company address tensions between the identified risks and other business objectives?¹⁸³ What exactly has the company done to address the risk?¹⁸⁴ How does the company address individuals, groups or communities concerns and complaints?¹⁸⁵

Die Allianz-Gruppe ist zwar diesen Anschuldigungen mit einer kurzen Darstellung ihrer Praktiken entgegengetreten. Aber obwohl man eine interne Begutachtung der Streitfrage veranlasste, wurden die Ergebnisse der Studie nicht vorgetragen. Es wurde damit keine Transparenz zu der Frage hergestellt, wie die Beschuldigungen intern behandelt wurden und welche Bereiche des Unternehmens an den Untersuchungen beteiligt waren. Dies wäre besonders deshalb angezeigt gewesen, weil die interne Studie zu einem den in dem Bericht enthaltenen Aussagen teilweise widersprechenden Ergebnis gekommen war. Insofern wäre von Interesse gewesen, welche Auswirkungen die interne Studie auf die Beurteilung der Streitfrage hatte und welcher Wert den Ergebnissen der Studie letztlich beigemessen wurde. Insgesamt kann festgestellt werden, dass nichtfinanzielle Berichterstattung bei der Behandlung des Konflikts jedenfalls keine nennenswerte Rolle gespielt hat.

¹⁸⁰ Siehe *Human Rights Reporting and Assurance Frameworks Initiative (RAFI)* 2013a, C3; *Global Reporting Initiative (GRI)* 2013c, G4–24 ff. (Stakeholder Engagement), 29 f., G4–34 ff. (Governance), 36 ff., G4-DMA, 46, G4–HR 9 (Human Rights Assessments), 74, G4–HR12 (Human Rights Grievance Mechanisms), 75.

¹⁸¹ Siehe *Human Rights Reporting and Assurance Frameworks Initiative (RAFI)* 2013a, C3.1 und C3.2; *Global Reporting Initiative (GRI)* 2013c, G4–24 ff. (Stakeholder Engagement), 29 f., G4–34 ff. (Governance), 36 ff.

¹⁸² *Human Rights Reporting and Assurance Frameworks Initiative (RAFI)* 2013a, C4; *Global Reporting Initiative (GRI)* 2013c, G4–24 ff. (Stakeholder Engagement), 29 f., G4–34 ff. (Governance), 36 ff.

¹⁸³ Siehe *Human Rights Reporting and Assurance Frameworks Initiative (RAFI)* 2013a, C4.2; *Global Reporting Initiative (GRI)* 2013c, G4–24 ff. (Stakeholder Engagement), 29 f., G4–34 ff. (Governance), 36 ff.

¹⁸⁴ Siehe *Human Rights Reporting and Assurance Frameworks Initiative (RAFI)* 2013a, C4; *Global Reporting Initiative (GRI)* 2013c, G4–24 ff. (Stakeholder Engagement), 29 f., G4–34 ff. (Governance), 36 ff.

¹⁸⁵ Siehe *Human Rights Reporting and Assurance Frameworks Initiative (RAFI)* 2013a, C6, C2; *Global Reporting Initiative (GRI)* 2013c, G4–24 ff. (Stakeholder Engagement), 29 f., G4–34 ff. (Governance), 36 ff., G4–HR12 (Human Rights Grievance Mechanisms), 75.

2. Beispiel 2: Textilindustrie

Bei dem zweiten Beispiel geht es um die Zustände in Textilfabriken im globalen Süden, die u. a. für deutsche Textilunternehmen Kleidung herstellen. In den vergangenen Jahren kam es in diesem Zusammenhang immer wieder zu verheerenden Vorfällen, an deren Spitze der Einsturz der Textilfabrik Rana Plaza in Bangladesch steht, bei dem über 1.100 Menschen gestorben sind und über 2.000 Menschen verletzt wurden. Einen vergleichbaren Vorfall stellt ein Brand in der Tazreen Fabrik in Bangladesch im November 2012 dar, bei dem 112 Menschen starben und über 300 verletzt wurden. Der Fall wurde zum Gegenstand eines in Deutschland durchgeführten Verfahrens vor der deutschen nationalen Kontaktstelle nach dem Regime der OECD-Guidelines. In dem konkreten Fall hat *Uwe Kekeritz (MdB)* in Zusammenarbeit mit dem *European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR)* und *medico international* eine Beschwerde¹⁸⁶ gegen die Textilunternehmen *KiK Textilien und Non-Food GmbH* (im Folgenden: KiK), *C&A Mode GmbH & Co* (im Folgenden: C&A) und *Karl Rieker GmbH & Co. KG* (im Folgenden: Karl Rieker) eingereicht.¹⁸⁷ In seiner Beschwerde argumentiert der Beschwerdeführer, dass die drei Unternehmen eine Mitverantwortung an den durch den Brand verursachten Todesfällen und Verletzungen tragen würden, da die Fabrik für sie produziert habe.¹⁸⁸ Denn bereits 2011 habe eine unabhängige Prüfung der Fabrik auf Mängel bzgl. der Sicherheitsvorkehrungen hingewiesen, die letztlich bei dem Brand für die hohe Anzahl der Getöteten und Verletzten verantwortlich gewesen seien.¹⁸⁹ Den drei Unternehmen seien diese Tatsachen bekannt gewesen; anstatt jedoch auf die

¹⁸⁶ Kekeritz 2013.

¹⁸⁷ Da sich im Rahmen einer ersten Evaluierung und Anhörung durch die nationale Kontaktstelle ergab, dass sowohl KiK als auch Karl Rieker spätestens ein halbes Jahr vor dem Brand die Geschäftsbeziehung zu der Fabrik abgebrochen hatten und die Beschwerde bzgl. der Vergütung und Entlohnung der Arbeitnehmer_innen keinen ausreichenden Rügevortrag enthalten habe, wurde der Gegenstand des Beschwerdeverfahrens auf die Rüge der Verletzung der allgemeinen Sorgfaltspflichten hinsichtlich der Sicherheitsvorkehrungen in der Fabrik beschränkt (Deutsche Nationale Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, Abschließende Erklärung v. 04.11.2014 (*Uwe Kekeritz (MdB) ././ KiK Textilien und Non-Food GmbH, C&A Mode GmbH & Co und Karl Rieker GmbH & Co. KG*), S. 3 f., abrufbar unter www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/A/abschlusserklaerung-kekeritz.property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf). Weil nicht C&A selbst, sondern die rechtlich, organisatorisch und wirtschaftlich selbstständige brasilianische Schwestergesellschaft C&A's zum Zeitpunkt des Brandes Vertragspartnerin der Fabrik war, wurde das Verfahren insofern an die brasilianische nationale Kontaktstelle abgegeben (ebenda).

¹⁸⁸ Kekeritz 2013, S. 13 f.

¹⁸⁹ Ebenda, S. 11.

Verbesserung der Bedingungen hinzuwirken, hätten sie zu den fatalen Zuständen weiter beigetragen, indem ihre Handelspolitik zu Zeit- und Preisdruck bei den Betreiber_innen der Fabrik geführt und dadurch einer Verbesserung der Lage entgegengewirkt habe.¹⁹⁰ Da die Unternehmen weiterhin Aufträge an die Fabrikhaber_innen erteilt hätten, hätten sie entgegen der Vorgaben der OECD-Guidelines gehandelt, indem sie die international anerkannten Menschenrechte der von ihrer Tätigkeit betroffenen Personen nicht respektiert (II. A. 2 OECD-Guidelines) und nicht verhindert hätten, dass sich ihre eigenen Aktivitäten negativ auf die Zustände in der Fabrik auswirken, bzw. sie den Zuständen vor Ort nicht begegnet seien und die Betreiber_innen der Fabrik nicht zur Einhaltung der OECD-Guidelines ermutigt hätten (II. A. 11, 12 und 13 sowie IV. 3 und 4 OECD-Guidelines).¹⁹¹ Sie seien zudem ihren Sorgfaltspflichten zur Ermittlung und Vermeidung von negativen Auswirkungen ihrer Geschäftstätigkeit u. a. durch die Durchführung von Due Dilligence-Prozessen nicht nachgekommen (II. A. 10 und IV. 5 OECD Guidelines).¹⁹² Die Forderungen des Beschwerdeführers bezogen sich danach allgemein auf die Verbesserung des Brandschutzes, Entschädigungszahlungen für die Betroffenen sowie generell faire Löhne für Arbeiter_innen der Textilindustrie in Bangladesch.¹⁹³

Die nationale Kontaktstelle führte sodann im Rahmen eines Vermittlungsverfahrens Anfang bis Mitte 2014 mehrere Mediationsgespräche mit den Parteien.¹⁹⁴ Im Anschluss an die Gespräche kam es zwischen dem Beschwerdeführer und Karl Rieker zu einer gütlichen Einigung, da das Unternehmen gegenüber der nationalen Kontaktstelle und dem Beschwerdeführer bereits 2012 überzeugend dargelegt hatte, dass es bereits 2012 umfassende und effektive Maßnahmen zur Verbesserung des Brandschutzes vorgenommen hatte.¹⁹⁵ Zu einer entsprechenden Einigung mit KiK kam es letztlich nicht, da der Beschwerdeführer keine Grundlage hierfür sah.¹⁹⁶ Die nationale Kontaktstelle hingegen betonte in ihrer abschließenden Erklärung zu dem Verfahren ausdrücklich, dass aus ihrer Sicht auch mit KiK durchaus eine entsprechende Einigung hätte erfolgen können. Sie stützte sich dabei vor allem auf eine Reihe von Maßnahmen, zu denen KiK im Rahmen des Verfahrens vorgetragen hatte.¹⁹⁷ Der Beschwerdeführer erklärte mit Schreiben vom 12.09.2014 gegenüber der nationalen Kontaktstelle,

¹⁹⁰ Ebenda, S. 14.

¹⁹¹ Ebenda, S. 16 ff.

¹⁹² Ebenda, S. 18 f.

¹⁹³ Ebenda, S. 20 f.

¹⁹⁴ Ebenda, S. 4 f.

¹⁹⁵ Ebenda, S. 12 f.

¹⁹⁶ Ebenda, S. 5, 10.

¹⁹⁷ Ebenda, S. 8 f. (die Maßnahmen werden hier im Einzelnen aufgelistet).

dass er keine Grundlage für eine Einigung mit KiK sehe, da KiK dem Thema der Sorgfaltspflichten und der Einhaltung des eigenen Codes of Conduct nicht die nötige Aufmerksamkeit entgegengebracht habe, die Nachhaltigkeitsberichterstattung an entscheidenden Stellen unklar bleibe und die vorgeschlagenen Maßnahmen insgesamt nicht ausreichend seien.¹⁹⁸

Die nationale Kontaktstelle hat zwar im Rahmen ihrer abschließenden Erklärung einige Maßnahmen genannt, die ihrer Ansicht nach dazu beitragen könnten, einen effektiven Brandschutz herzustellen.¹⁹⁹ Das Verfahren wurde allerdings mangels gütlicher Einigung zwischen den Parteien von der nationalen Kontaktstelle ohne eine weitere Bewertung der Maßnahmen abgeschlossen. Die nationale Kontaktstelle pflichtete dem Beschwerdeführer letztlich bei, dass es „begrüßenswert gewesen wäre, wenn KiK die geplanten Maßnahmen weiter konkretisiert hätte“, und äußerte ihr Bedauern über die Beendigung des Verfahrens durch den Beschwerdeführer, da sie der Ansicht war, dass die benannten Maßnahmen die Situation in der Textilindustrie in Bangladesch hätten verbessern können.²⁰⁰

Welche Rolle hat nun nichtfinanzielle Berichterstattung im vorliegenden Sachverhalt gespielt? Zum einen konnte der Stellungnahme des Beschwerdeführers entnommen werden, dass der von KIK vorgelegte Nachhaltigkeitsbericht nicht ausreichend gewesen sei, da diese an für das Verfahren entscheidenden Stellen unklar bleibe.²⁰¹ Auf der anderen Seite hat sich KiK bereit erklärt, im Rahmen des Nachhaltigkeitsberichts für einen bestimmten Zeitraum über die geplanten und getroffenen Maßnahmen sowohl gegenüber der nationalen Kontaktstelle als auch gegenüber dem Beschwerdeführer zu berichten.²⁰² Und tatsächlich hat KiK 2014 seinen zweiten Nachhaltigkeitsbericht veröffentlicht.²⁰³ Die Berichterstattung wurde nach den Vorgaben des GRI-Standards 3.1 durchgeführt und darüber hinaus wurden zusätzlich Indikatoren des GRI 4.0 Standards berücksichtigt.²⁰⁴ Der Bericht wurde zudem durch zwei externe Gutachter_innen im Rahmen eines External Auditings geprüft, die dem Bericht die

¹⁹⁸ Deutsche Nationale Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, Abschließende Erklärung v. 04.11.2014 (*Uwe Kerkeritz (MdB) ./ Kik Textilien und Non-Food GmbH, C&A Mode GmbH & Co und Karl Rieker GmbH & Co. KG*), S. 10, abrufbar unter www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/A/abschlussserklaerung-kekeritz,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf.

¹⁹⁹ Ebenda, S. 6 ff.

²⁰⁰ Ebenda, S. 11.

²⁰¹ Ebenda, S. 10.

²⁰² Ebenda, S. 9.

²⁰³ *KiK Textilien und Non-Food GmbH* 2014.

²⁰⁴ Ebenda, S. 69, 62 ff.

weitgehende Einhaltung der GRI Standards bescheinigten.²⁰⁵ Außerdem wurde in dem Bericht und in einem separaten Dokument auf der Homepage des Unternehmens eine „Critical Review“²⁰⁶ der Gutachter_innen veröffentlicht. Laut dem External Auditing ist der Bericht unter dem zugrunde gelegten Prüfungsmaßstab insgesamt als „guter, engagierter und umfassender Fortschrittsbericht einzustufen“²⁰⁷.

In der Folge soll auf einige Punkte des Berichts eingegangen werden, ohne dabei eine Prüfung am Maßstab der UNGP, des Standards der RAFI oder der Vorgaben der Richtlinie vorzunehmen. Die Bewertung der Gutachter_innen am GRI G3 Raster verdeutlicht zunächst, dass der Bericht offensichtlich die wesentlichen Kriterien abarbeitet. Er enthält eine allgemeine Beschreibung des Unternehmens und seine Verbindungen zur Unternehmensgruppe Tengelmann²⁰⁸ sowie eine allgemeine Erklärung zum „Verständnis von Nachhaltigkeit“²⁰⁹, zum Managementansatz des Unternehmens²¹⁰ und zum Umgang mit Stakeholdern²¹¹. In dem Bericht wird zudem an vielen Stellen – etwa im Rahmen des Vorworts oder unter dem Punkt „Handlungsfeld Lieferant“ – auch konkret auf allgemeine Missstände und spezifische Sachverhalte, durch die etwa Menschen zu Tode oder zu Schaden gekommen sind, Bezug genommen.²¹² Es wird dabei z. B. auf folgende Ereignisse eingegangen: den Brand in der Textilfabrik Ali Enterprise in Karachi, Pakistan, am 11. September 2012, den Brand in der Fabrik Tazreen in Dhaka, Bangladesch, am 24. November 2012 und den Einsturz des Fabrikgebäudes Rana Plaza in Dhaka, Bangladesch, am 24. April 2013.²¹³ Der Bericht enthält in diesem Zusammenhang Angaben zu den Bezugspunkten zwischen den Ereignissen und den Aktivitäten des Unternehmens, zu Sorgfaltsmaßnahmen, die KiK im Vorfeld unternommen bzw. beauftragt hatte und zu Maßnahmen, die KiK im Anschluss an die Ereignisse getroffen hat.²¹⁴ Außerdem werden durchweg Initiativen und Maßnahmen aus dem Bereich

²⁰⁵ Siehe hierzu vor allem das von den Gutachter_innen ausgefüllte Raster zu dem GRI G 3.1 Standard (ebenda, S. 62 ff.).

²⁰⁶ *Geßner und Eberle* 2013.

²⁰⁷ Ebenda, S. 2.

²⁰⁸ *KiK Textilien und Non-Food GmbH* 2014, S. 6 ff.

²⁰⁹ Ebenda, S. 14 f.

²¹⁰ Ebenda, S. 8 ff.

²¹¹ Ebenda, S. 12 f.

²¹² Ebenda, S. 4 f., 16 ff.

²¹³ Ebenda, S. 20 f.

²¹⁴ Siehe hierzu insgesamt den Abschnitt „Handlungsfeld Lieferant“, ebenda, S. 16 ff.

„Nachhaltigkeit“ aufgelistet, die das Unternehmen bereits getroffen bzw. eingeleitet oder geplant hat.²¹⁵

Der Bericht zum External Auditing hebt „den offenen Umgang mit Schlüsselereignissen“ als besonders positiv hervor, da er die Lernbereitschaft des Unternehmens belege und eine gute Basis für die Einbeziehung von Stakeholdern in den Nachhaltigkeitsmanagementprozess darstelle.²¹⁶ Perspektivisch merkt der Bericht an, dass es in Zukunft darum gehen muss, „den Lernprozess im eigenen Unternehmen und damit die Funktionsweise und Dynamik des Nachhaltigkeitsmanagementsystems von KiK noch transparenter darzustellen“.²¹⁷ Obwohl der Bericht Angaben zum Umgang mit Stakeholdern enthält, lässt er eine Bezugnahme auf konkrete Auseinandersetzungen, wie etwa das zuvor behandelte Verfahren vor der deutschen nationalen Kontaktstelle, vermissen. In diesem Zusammenhang bemängelt der Bericht zum External Auditing zwar, dass noch transparenter dargestellt werden könnte, „welche Stakeholder nach welcher Systematik bei der Ermittlung der wesentlichen Nachhaltigkeitsaspekte eingebunden werden und was deren Einbezug konkret im Unternehmen bewirkt hat“.²¹⁸ Auf konkrete Beschwerden bzw. Beschwerdeverfahren geht der Bericht indes nicht ein. Das Verfahren vor der deutschen nationalen Kontaktstelle wurde im Mai 2013 eingeleitet, weshalb es noch in den Berichtszeitraum gefallen ist. Dementsprechend ist nicht nachvollziehbar, warum das von den externen Gutachter_innen ausgefüllte Raster jedenfalls zur Frage des Kriteriums HR 12 mit der Überschrift „Number of Grievances about Human Rights Impacts Filed, Addressed, and Resolved Through Formal Grievance Mechanisms“ des GRI Standards 4.0 vermerkt, dass die Anforderungen erfüllt sind.²¹⁹ Als Bemerkung wurde an dieser Stelle Folgendes eingetragen: „Daten und Fakten Lieferant. Formelle Beschwerdeverfahren existieren hierfür im Rahmen der Auditierungen.“ In Bezug auf das Themenfeld „Beschwerden“ wird also auf die von oder im Auftrag von KiK durchgeführten Auditierungen und die in diesem Zusammenhang bestehenden Beschwerdemechanismen verwiesen. Der GRI Standard 4.0 fordert die berichterstattende Organisation unter dem Punkt HR 12 auf, die Anzahl der Beschwerden anzugeben, die während des Berichtszeitraumes erhoben wurden.²²⁰ In der Anleitung zu dem Standard werden die berichterstatte-

²¹⁵ Übersichten hierzu finden sich jeweils am Ende eines Themenbereichs und eine Zusammenstellung der Auflistungen findet sich am Ende des Berichts (S. 58 ff.).

²¹⁶ *Gefner und Eberle* 2013, S. 2.

²¹⁷ Ebenda.

²¹⁸ Ebenda, S. 3.

²¹⁹ Siehe *KiK Textilien und Non-Food GmbH* 2014, S. 66.

²²⁰ Im Wortlaut heißt es dort: „a. Report the total number of grievances about human rights impacts filed through formal grievance mechanisms during the reporting period. b. Of

den Organisationen dazu ermuntert, zudem die Beschwerden bzgl. der „nature and location of the grievance, and the party that filed the grievance“ zu konkretisieren, wenn dies den Kontext wesentlicher Auswirkungen der Aktivitäten verdeutlicht.²²¹ Die benannte Beschwerde wurde am 13.05.2013 auf der Homepage des Beschwerdeführers veröffentlicht. Die in dem Bericht angeführten Ereignisse weisen eine besondere zeitliche und thematische Nähe zu dem Bericht auf, da dort in der Textilindustrie typische Risiken eingetreten sind. Insofern hätte eine Bezugnahme auf das Verfahren den Kontext der Ereignisse und die gegenüber den Unternehmen formulierten Forderungen verdeutlicht, weshalb sich nach dem GRI 4.0 Standard eine Aufnahme in dem Bericht geradezu aufgedrängt hat. Dass das External Auditing dies unberücksichtigt lässt und das Verfahren bzw. die Nichtbenennung des Verfahrens in dem Bericht nicht thematisiert, ist vor diesem Hintergrund nicht nachvollziehbar.

Abschließend sollen die besonderen Merkmale des Fallbeispiels festgehalten werden: Diese bestehen zum einen darin, dass es auch hier nicht nur um konkrete Verletzungshandlungen geht, sondern um die Implementierung von prozeduralen Anforderungen menschenrechtlicher Vorgaben in die Strukturen eines Unternehmens. Konkret geht es um die Frage, inwieweit KiK Due Dilligence-Prozesse und Maßnahmen eingeführt hat, die geeignet sind, Verletzungen von Arbeitsstandards festzustellen und ihnen entgegenzuwirken. Darüber hinaus verdeutlicht der Fall die häufig bestehende Komplexität der Sachverhalte. Im vorliegenden Fall hat KiK etwa darauf verwiesen, dass das mit der Produktion der Textilien beauftragte Unternehmen in Bangladesch wiederum Subunternehmen mit der Produktion beauftragt hat.²²² Die Komplexität ergibt sich deshalb nicht nur aus den vielschichtigen Strukturen der europäischen Unternehmen, sondern vor allem aus der Vielschichtigkeit der Zuliefer_innenketten. Die Frage der Verantwortung für das Verhalten von Zuliefer_innen bzw. die Due Diligence-Anforderungen in diesem Bereich sind wesentliche Problemlagen im Umgang mit Lieferketten und wegen deren praktischer Bedeutung insgesamt von besonderer Relevanz für das Spannungsfeld Wirtschaft & Menschenrechte.

the identified grievances, report how many were: Addressed during the reporting period[.] Resolved during the reporting period c. Report the total number of grievances about human rights impacts filed prior to the reporting period that were resolved during the reporting period.“ *Global Reporting Initiative (GRI) 2013c*, S. 75.

²²¹ *Global Reporting Initiative (GRI) 2013b*, S. 197.

²²² Deutsche Nationale Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, Abschließende Erklärung v. 04.11.2014 (*Uwe Kerkeritz (MdB) ./ Kik Textilien und Non-Food GmbH, C&A Mode GmbH & Co und Karl Rieker GmbH & Co. KG*), S. 2, abrufbar unter www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/A/abschlussserklaerung-kekeritz,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf.

Im Hinblick auf die Wirksamkeit nichtfinanzieller Berichterstattung zur Herstellung von Transparenz und zur Bearbeitung des konkreten Sachverhaltes lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen: Erstens zeigt sich auch hier, dass nichtfinanzielle Berichterstattung aktuell nicht in der Lage ist, volle Transparenz bzgl. konkreter Sachverhalte herzustellen. Der zuvor behandelte Bericht bezieht sich zwar allgemein auf die wesentlichen Punkte und Ereignisse, vermittelt jedoch keinen präzisen Überblick über die Maßnahmen des Unternehmens und vor allem die in diesem Zusammenhang laufenden Auseinandersetzungen. Zweitens deutet das Beispiel darauf hin, dass die Praxis des External Auditing bisher nicht in der Lage ist, die zuvor benannten Mängel in der Berichterstattung auszuräumen.²²³ Und drittens zeigt das Beispiel, dass nichtfinanzielle Berichterstattung als wirksames Mittel für den Prozess des Follow-Up im Rahmen von Verfahren wie dem vor den nach den OECD-Guidelines eingerichteten NKS dienen kann, vor allem dann, wenn es darum geht, prozedurale menschenrechtliche Anforderungen zu implementieren. Die bisherige Ausgestaltung der OECD-Beschwerdeverfahren bietet indes vor allem in den Fällen, in denen – wie im vorliegenden Beispiel – eine Partei kein Interesse an der Fortführung hat, keine Möglichkeiten, ein Follow-Up-Verfahren unter Einbeziehung nichtfinanzieller Berichterstattung durchzuführen.²²⁴

IV. Zwischenfazit

An dieser Stelle kann festgehalten werden, dass die Ausgestaltung der Richtlinie 2015/95/EU dazu führt, dass Unternehmen insbesondere bei der Gestaltung und Prüfung der Berichte weite Ermessensspielräume gewährt werden. Der Annahme, dass sich nichtfinanzielle Berichterstattung letztlich für Unternehmen auszahlt und Unternehmen deshalb von sich aus eine weitreichende Berichterstattung betreiben, kann entgegengehalten werden, dass Unternehmen im Zweifel diejenigen Maßnahmen ergreifen, die wirtschaftlich am sinnvollsten erscheinen. Da derzeit (abgesehen von der Praxis des External Auditing) keine auf die Berichterstattung bezogene prozeduralen Kontroll- und Monitoringmechanismen bestehen, kann die Gefahr des Greenwashing nicht ausgeschlossen werden und es ist nicht nachvollziehbar, ob und inwieweit die offengelegten Informationen belastbar und vollständig sind und ob Unternehmen tatsächlich prozedurale menschenrechtliche Vorgaben in ihre Strukturen implementieren.

²²³ Zu den Stärken und Schwächen des External Auditing siehe ferner unten D.IV.2.

²²⁴ Siehe hierzu vertiefend: D.VI.2.

C. Ein- und Anleitung von Lernprozessen durch Menschenrechtsberichterstattung

Nachdem die Schwachstellen nichtfinanzieller Berichterstattung behandelt wurden, soll in der Folge herausgearbeitet werden, dass nichtfinanzielle Berichterstattung trotzdem als Verfahren besonders geeignet ist, auf die Implementierung von Menschenrechten gerichtete Lernprozesse in Unternehmen ein- und anzuleiten. Hierzu wird zunächst auf die staatliche Menschenrechtsberichterstattung vor den UN-Menschenrechtsorganen eingegangen (I). Im Kontext der vorliegenden Untersuchung soll es hierbei zum einen darum gehen, aufzuzeigen, dass Menschenrechtsberichterstattung auf die Ein- und Anleitung von Lernprozessen abzielt. Zum anderen soll untersucht werden, wie und ob es Verfahren, die zum einen über verfahrensleitende Instanzen verfügen und zum anderen auf die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteur_innen setzen, gelingt, entsprechende Lernprozesse ein- und anzuleiten. In einem zweiten Schritt soll aufgezeigt werden, dass die Ein- und Anleitung von Lernprozessen ganz generell eine wirkungsvolle Strategie zur Abstimmung von gesellschaftlichen Teilbereichen auf deren soziale und ökologische Umwelt darstellt (II). Hiervon ausgehend soll herausgearbeitet werden, dass nichtfinanzielle Berichterstattung ein Verfahren zur Abstimmung des Verhältnisses zwischen der Wirtschaft und globalen Menschenrechten mittels Lernprozessen darstellt und es der aktuellen Praxis nichtfinanzieller Berichterstattung vor allem an Monitoring- und Durchsetzungsmechanismen mangelt (II.4).

I. Staatliche Menschenrechtsberichterstattung vor den UN-Menschenrechtsorganen

Im folgenden Abschnitt soll nach einer kurzen Einführung (1) zunächst die Praxis der staatlichen Menschenrechtsberichterstattung vorgestellt werden (2). Die Darstellung des Beispiels der Berichterstattung der USA vor dem UN-Ausschuss gegen Folter (3) soll sodann die Grundlage für eine Evaluation der beson-

deren Charakteristika und vor allem der Stärken und Schwachstellen der Berichtsverfahren bieten (4).

1. Die Verfahren vor den UN-Menschenrechtsorganen

Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs und mit Errichtung der UN hat sich auf globaler und regionaler Ebene ein vielfältiges Netzwerk von Menschenrechtinstitutionen entwickelt. Nach der Verabschiedung der zwei zentralen Menschenrechtspakte im Jahre 1966 – des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR; UN-Sozialpakt) und des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR; UN-Zivilpakt) – wurde eine Reihe spezieller Übereinkommen ausgearbeitet und verabschiedet, die sich entweder dem Schutz bestimmter Personengruppen¹ oder dem Schutz vor bestimmten Praktiken² widmen. Neben diesen neun UN-Menschenrechtsabkommen³ sind bisher zu den verschiedenen Übereinkommen Zusatzprotokolle ausgearbeitet worden, in denen neben der Aufnahme neuer materieller Rechte vor allem die prozessuale Durchsetzung der in den Abkommen enthaltenen Rechte vorgesehen ist.⁴ Abgesehen von der Tatsache, dass die einzelnen Übereinkommen jeweils mit unterschiedlichen Überwachungsorganen ausgestattet sind,⁵ enthalten die auf UN-Ebene ausgearbeiteten Menschenrechtsabkommen zudem auch unterschiedliche Durchsetzungs- und Überwachungsmechanismen. Dies gilt zunächst für die beiden Pakte aus dem Jahre 1966. Denn während für den UN-Zivilpakt bereits frühzeitig im Rahmen des ersten Fakultativprotokolls aus

¹ So das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW; UN-Frauenrechtskonvention), das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (CRC; UN-Kinderrechtskonvention), das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD; UN-Behindertenrechtskonvention) und das Internationale Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (ICRMW; UN-Wanderarbeiterkonvention).

² So das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung (ICERD; UN-Antirassismuskonvention), das Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (ICCPED; UN-Konvention gegen Verschwindenlassen) und das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT; UN-Antifolterkonvention).

³ Hinzuzurechnen ist zudem das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention) vom 28.06.1951 (in Kraft getreten am 24.04.1954).

⁴ So z. B. das erste Fakultativprotokoll zum IPbpR vom 16.12.1966 oder das erste Fakultativprotokoll zum IPwskR vom 10.12.2008, in denen jeweils das Individualbeschwerdeverfahren vorgesehen ist.

⁵ Eine Übersicht über die verschiedenen UN-Menschenrechtsorgane findet sich unter www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx.

dem Jahre 1966 ein Individualbeschwerdeverfahren eingerichtet wurde, ist für den Geschwisterpakt, den UN-Sozialpakt, erst kürzlich (am 05.05.2013) ein Zusatzprotokoll in Kraft getreten, in dem ein Individual- und Gruppenbeschwerdeverfahren vorgesehen ist. Auch bei den jüngeren Abkommen lassen sich Unterschiede hinsichtlich der Ausgestaltung mit Durchsetzungs- und Überwachungsinstrumenten identifizieren. Insgesamt sind in den UN-Menschenrechtsabkommen Staatenbeschwerdeverfahren, Individual- und Gruppenbeschwerdeverfahren, Untersuchungs- und Spezialverfahren bei Vorliegen von schwerwiegenden oder systematischen Verletzungen von Paktrechten sowie Staatenberichtsverfahren vorgesehen. Außer in der Genfer Flüchtlingskonvention ist in allen Übereinkommen das Staatenberichtsverfahren vorgesehen. Es wird deshalb auch als „kleinster gemeinsamer Nenner“ des UN-Menschenrechtssystems bezeichnet.⁶

2. Die Staatenberichtsverfahren vor dem UN-Sozialausschuss und dem UN-Ausschuss gegen Folter

Um einen genaueren Einblick in die Praxis der Überwachungsorgane zum Staatenberichtsverfahren zu bekommen,⁷ sollen im Folgenden das Verfahren vor dem UN-Sozialausschuss (CESCR)⁸ und vor dem UN Ausschuss gegen Folter

⁶ Vgl. z. B. *Spéné und Skalski* 2012, S. 14.

⁷ Bereits an dieser Stelle soll auf die sehr praxisnahen Berichte Theresia Degeners, Mitglied im UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, verwiesen werden: „Berichte aus Genf“, abrufbar unter www.e fh-bochum.de/index.php/persoentliche-homepage-prof-dr-degener.html.

⁸ Gemäß Art. 16 Abs. 2 lit. a IPwskR ist der UN-Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) mit der Prüfung der Staatenberichte nach dem UN-Sozialpakt betraut. Der ECOSOC ist dementsprechend das Überwachungsorgan des UN-Sozialpaktes. Mit Resolution vom 28.05.1985 hat der ECOSOC allerdings den UN-Sozialausschuss eingerichtet und ihm u. a. die Aufgabe übertragen, die Überwachung des in Art. 16 und 17 IPwskR vorgesehenen Staatenberichtsverfahrens wahrzunehmen (*UN-Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC)*, Review of the Composition, Organization and Administrative Arrangements of the Sessional Working Group of Governmental Experts on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 28.05.1985, UN Doc. E/RES/1985/17). Zuvor hat der ECOSOC bereits eine Working Group eingerichtet und mit der Überwachung des Berichtsverfahrens betraut, diese sodann in CESCR umbenannt und gleichzeitig bestimmte Vorgaben insbesondere zur Zusammensetzung und Organisation des Ausschusses getroffen. Siehe hierzu ebenfalls ebenda. Zum Hintergrund der Einsetzung des Sozialausschusses siehe *Alston* 1987, S. 335 ff.; *Alston und Simma* 1987, S. 747 f.; *Alston* 1995, S. 475 ff. Die konkrete Organisation und Ausgestaltung des UN-Sozialausschusses ergibt sich zum einen aus der Resolution des ECOSOC, mit der der CESCR eingerichtet wurde (*UN-Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC)*, Review of the Composition, Organization and Administrative Arrangements of the Sessional Working Group of Governmental Experts on the Implementation of the Internatio-

exemplarisch untersucht werden. Das Verfahren vor dem CESCR⁹ eignet sich besonderes gut als Untersuchungsgegenstand, weil der Ausschuss sich bereits seit langer Zeit mit der Überwachung des Staatenberichtsverfahrens nach dem IPwskR befasst. Darüber hinaus hat der Ausschuss – wie noch zu zeigen sein wird – seit seinem Bestehen große Bemühungen unternommen, das Verfahren zu optimieren.

a) Organisation und Ablauf der Berichtsverfahren

Das Verfahren vor dem UN-Sozialausschuss beginnt mit der Einreichung der Berichte (b)), woraufhin diese zunächst in der sogenannten „Pre-Sessional Working Group“ bearbeitet werden. Im Anschluss daran findet ein Zwischenverfahren statt (c)), das im Wesentlichen zur Vorbereitung der „Session“ (d)), der Hauptsitzung zur Besprechung der Berichte, dient. Auf die „Session“ folgt eine interne (nicht-öffentliche) Beratung des Ausschusses, in der die Verabschiedung der abschließenden Bemerkungen zu den Berichten (Concluding Observations) beschlossen wird (e)). Im Anschluss an die Concluding Observations beginnt das „Follow-Up-Verfahren“ (f)), das den Übergang zu der erneuten Berichterstattung der Vertragsstaaten darstellt.

b) Einreichung der Berichte

Das Verfahren beginnt mit der Einreichung der Berichte.¹⁰ Der UN-Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) beschloss mit Resolution vom 24.05.1988, dass Staaten zunächst zwei Jahre nach Beitritt zu der Konvention einen Erstbericht und danach alle fünf Jahre einen Bericht im Sinne der Art. 16 und 17 IPwskR (periodischer Bericht) vorzulegen haben.¹¹ Nachdem der Ausschuss im Zusammen-

nal Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 28.05.1985, UN Doc. E/RES/1985/17), und zum anderen aus seiner Verfahrensordnung (CESCR, Rules of Procedure: Provisional Rules of Procedure Adopted by the Committee at its Third Session (1989) Embodying Amendments Adopted by the Committee at its Fourth (1990) and Eight (1993) Sessions, 01.09.1993, UN Doc. E/C.12/1990/4/Rev.1).

⁹ Zum Ablauf und der historischen Entwicklung des Verfahrens siehe z.B. *Odello und Seatzu* 2013, S. 154 ff.; *Vandenhole* 2004, S. 125 ff.; *O'Flaherty* 2002, S. 58 ff.; *Simma* 1998; *Coomans* 2002.

¹⁰ Gemäß Art. 16 Abs. 1, Art. 17 Abs. 1 IPwskR sind die Vertragsstaaten verpflichtet, die Berichte nach Maßgabe eines vom ECOSOC aufgestellten Programms einzureichen.

¹¹ *UN-Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC)*, Resolution 1988/4, 24.05.1988, UN Doc. Res. 1988/4, Rn. 6. Im Hinblick auf die periodischen Berichte wurde 2000 beschlossen, dass diese nun fünf Jahre nach der Veröffentlichung der abschließenden Bemerkungen des Sozialausschusses fällig sind, wobei unter Umständen von dieser Frist abgewichen werden kann (CESCR 2000b, Rn. 637).

hang mit der Evaluation der ersten Erstberichte ein gewisses Maß an Erfahrung gesammelt hatte, entschloss er sich 1990 dazu, für die periodischen Berichte detaillierte „Reporting Guidelines“ (in der Folge „Richtlinien“) zu verfassen, um die Effektivität des Verfahrens zu steigern.¹² Der Bericht soll danach Informationen zur Implementierung der Art. 1 bis 15 IPwskR in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht enthalten und darüber hinaus Aufschluss über aktuelle Entwicklungen im Recht und der sonstigen Staatenpraxis geben, etwa durch die Darstellung ergriffener und auf die Verwirklichung der Paktrechte gerichteter Maßnahmen.¹³ Außerdem sollen die Vertragsstaaten Informationen darüber vorlegen, wie sie Probleme angegangen sind, die der Sozialausschuss in früheren Concluding Observations gegenüber dem Staat oder in seinen General Comments, d. h. in seinen allgemeinen Kommentierungen zu den Paktrechten, identifiziert hat.¹⁴

c) *Pre-Sessional Working Group (Zwischenverfahren)*

Nachdem die Berichte eingereicht worden sind, wird zunächst am Ende einer jeden Session eine sogenannte Pre-Sessional Working Group eingerichtet.¹⁵ Das Verfahren in den Pre-Sessional Working Groups läuft im Einzelnen so ab, dass

¹² *Odello und Seatzu* 2013, S. 156. Die ersten Richtlinien wurden 1991 im Abschlussbericht (Annual Report) zur fünften Session des CESCR veröffentlicht (*CESCR, Report on the Fifth Session, Annex IV: Revised Guidelines Regarding the Form and Contents of Reports to be Submitted by States Parties under Articles 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, UN Doc. E/1991/23; E/C.12/1990/8). Unter Einbeziehung der für alle Überwachungsausschüsse geltenden Richtlinien zur Berichterstattung (*Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Harmonized Guidelines on Reporting under the International Human Rights Treaties, Including Guidelines on a Core Document and Treaty-Specific Documents*, 10.05.2006, UN Doc. HRI/GEN/2/Rev.6 Chapter 2; HRI/MC/2006/3) hat der UN-Sozialausschuss 2008 seine eigenen Richtlinien überarbeitet (*CESCR, Guidelines on Treaty-specific Documents to be Submitted by States Parties under Article 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 24.03.2009, UN Doc. E/C.12/2008/2). Die Richtlinien verlangen zunächst allgemeine Informationen zum vorlegenden Staat sowie Informationen zur Implementierung der Paktrechte (*CESCR* 2009, Rn. 1). Darüber hinaus sind Vorgaben zu der Berichterstattung in Bezug auf die konkreten Paktrechte enthalten.

¹³ *CESCR, Guidelines on Treaty-specific Documents to be Submitted by States Parties under Article 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 24.03.2009, UN Doc. E/C.12/2008/2, Rn. 2.

¹⁴ Ebenda, Rn. 2.

¹⁵ Sie setzt sich aus fünf Mitgliedern des UN-Sozialausschusses zusammen und hat die Aufgabe, schon im Vorfeld der kommenden Sessions die dort gegenständlichen Berichte aufzubereiten und dabei die wesentlichen Fragen zu identifizieren, die voraussichtlich den Schwerpunkt der im Rahmen des weiteren Verlaufs der Verfahren vorzunehmenden Konsultation zwischen UN-Sozialausschuss und Vertragsstaaten bilden werden (*CESCR, Report on*

zunächst Berichterstatter_innen – entsprechend ihrer jeweiligen Expertise – mit der Aufarbeitung einzelner Staatenberichte beauftragt werden.¹⁶ Die Berichterstatter_innen bereiten sodann eine vorläufige „List of Issues“ vor, die der Pre-Sessional Working Group zur Diskussion vorgestellt und von dieser letztlich verabschiedet wird.¹⁷ In der List of Issues werden bereits identifizierte menschenrechtliche Problemlagen angesprochen und die Staaten werden aufgefordert, weitere Daten, Informationen oder Stellungnahmen zu spezifischen Fragen vorzulegen. Das Ziel der Arbeit der Working Group ist es, schon in einem frühen Stadium die beteiligten Akteur_innen über die wesentlichen Problemschwerpunkte in Kenntnis zu setzen, um dadurch die fokussierte Vorbereitung und einen möglichst effizienten Ablauf der Session zu ermöglichen.¹⁸

d) Session

Bevor die eigentliche Session beginnt, werden die List of Issues und die Antwort der Staaten auf die List of Issues veröffentlicht.¹⁹ Im Rahmen der Sitzungen stellen zunächst die Staatenvertreter_innen die Berichte vor²⁰ und berichten über neue Informationen, die für den Dialog zwischen Ausschuss und Staat relevant sein könnten.²¹ Der Ausschuss bespricht dann den Bericht in Bezug auf die einzelnen Bestimmungen des Paktes, wobei besonderes Augenmerk auf die Antworten auf die List of Issues gelegt wird.²² Im Rahmen dieses Ablaufs steht es den Mitgliedern des Ausschusses zu, direkt an die Staatenvertreter_innen Fragen zu richten, auf die diese sodann erwidern können.²³

the forty-fourth and forty-fifth Sessions: Chapter II: Overview of the Present Working Methods of the Committee, UN Doc. E/2011/22; E/C.12/2010/3, Rn. 23).

¹⁶ Ebenda, Rn. 25.

¹⁷ Ebenda, Rn. 25.

¹⁸ Ebenda, Rn. 23.

¹⁹ Ebenda, Rn. 29.

²⁰ Damit ein konstruktiver Dialog zwischen UN-Sozialausschuss und dem jeweiligen Vertragsstaat stattfinden kann, sollen gemäß Rule 62 der Verfahrensordnung Vertreter_innen der Staaten, deren Berichte in den Sessions behandelt werden, anwesend sein (ebenda, Rn. 29).

²¹ *CESCR*, Report on the forty-fourth and forty-fifth Sessions: Chapter II: Overview of the Present Working Methods of the Committee, UN Doc. E/2011/22; E/C.12/2010/3, Rn. 29.

²² Ebenda, Rn. 29.

²³ Die Mitglieder sind hierbei u. a. auch gehalten, nicht länger als fünf Minuten zu reden und nicht auf Probleme außerhalb des vorliegenden Gegenstandes einzugehen (ebenda, Rn. 29).

e) *Abschließende Bemerkungen (Concluding Observations)*

Im Anschluss an die Session verabschiedet der Ausschuss seine Concluding Observations.²⁴ Die Concluding Observations selbst sind wie folgt aufgebaut: Einleitung, positive Aspekte, negative Aspekte.²⁵ Bei der Benennung der negativen Aspekte geht der Ausschuss so vor, dass er zunächst die jeweiligen Missstände und Mängel – überwiegend unter Bezugnahme auf die einschlägigen Normen – erläutert (principal subjects of concern) und in einem zweiten Schritt Vorschläge und Empfehlungen (recommendations) zur Beseitigung dieser abgibt. Im Rahmen der Verabschiedung von Concluding Observations stellt der Sozialausschuss zudem immer wieder konkrete Verletzungen des Paktes fest und fordert die betroffenen Staaten z. B. zur Einleitung konkreter legislativer Maßnahmen auf.²⁶ In diesem Sinne dienen die Concluding Observations nicht nur als Kommunikationsmedium zwischen Staat und Ausschuss, sondern darüber hinaus auch der normativen Interpretation des Paktes.²⁷

f) *Follow-Up-Verfahren*

Der Prozess zwischen den einzelnen Berichten wird Follow-Up-Verfahren genannt. Es verbindet die einzelnen Berichtsphasen und ist Ausdruck des fortlaufenden Charakters des Verfahrens. Ziel des Follow-Up-Verfahrens ist es, das Verfahren nicht zum Stillstand kommen zu lassen. Dies gilt insbesondere dann, wenn im Anschluss an die Sessions und die Concluding Observations weiterer Bedarf für einen Dialog bezüglich der Umsetzung von Empfehlungen und Vorschlägen des Ausschusses besteht.²⁸ Im Regelfall sieht das Follow-Up-Verfah-

²⁴ Ebenda, Rn. 30.

²⁵ Ebenda, Rn. 30.

²⁶ In seinen letzten Concluding Observations gegenüber Deutschland hat der Ausschuss z. B. eine Diskriminierung gegenüber transsexuellen und inter-sexuellen Menschen sowie eine Verletzung ihrer „sexual and reproductive health rights (arts. 12, 2.2)“ festgestellt und die Bundesrepublik Deutschland aufgefordert, „to step up measures, legislative or otherwise, on the identity and the health of transsexual and inter-sex persons with a view to ensuring that they are no longer discriminated against and that their personal integrity and sexual and reproductive health rights are respected.“ (CESCR, Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Germany, 12.07.2011, UN Doc. E/C.12/DEU/CO/5, Rn. 26).

²⁷ Zur Rechtsnatur und Wirkung der Concluding Observations siehe *Spénlé und Trautweiler* 2011; *Spénlé* 2011, S. 221 ff.

²⁸ Im Rahmen des Follow-Up-Verfahrens praktiziert der Ausschuss seit einiger Zeit in den Fällen, in denen der Ausschuss davon überzeugt ist, dass er durch die zuvor genannten Maßnahmen die begehrten Informationen nicht wird erlangen können, ein besonderes Besuchsverfahren. Sieh hierzu CESCR, Report on the forty-fourth and forty-fifth Sessions: Chapter II: Overview of the Present Working Methods of the Committee, UN Doc. E/2011/22;

ren vor, dass die Vertragsstaaten in ihren nächsten Berichten auf die Maßnahmen eingehen, die sie zur Umsetzung der Empfehlungen und Vorschläge des Ausschusses aus den letzten Concluding Observations getroffen haben, und entsprechende Informationen hinsichtlich der Fortentwicklung der staatlichen Umsetzungspraxis vorlegen.²⁹ In Ausnahmefällen gibt der Ausschuss den Vertragsstaaten in seinen Concluding Observations auf, vor dem nächsten Bericht weitere Informationen hinsichtlich der Umsetzung der Vorgaben des Paktes und der Empfehlungen des Ausschusses einzureichen oder zu dringenden spezifischen Fragen Stellung zu beziehen.³⁰ Die von den Staaten eingereichten Informationen und Stellungnahmen werden in der nächsten Sitzung der Pre-Sessional Working Group behandelt.³¹

g) Informationsquellen und Beteiligung der Zivilgesellschaft an den Berichtsverfahren

Ein wesentliches Problem des UN-Sozialausschusses war es von Anfang an, die für die Auswertung der Berichte und die Beurteilung der menschenrechtlichen

E/C.12/2010/3, Rn. 37 ff. Siehe auch die entsprechenden Berichte des UN-Sozialausschusses zu den bisher durchgeführten Besuchsverfahren (1995 in Panama und 1997 in der Dominikanischen Republik): *CESCR*, Conclusions and Recommendations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Report on the Technical Assistance Mission to Panama, 20.06.1995, U.N. Doc. E/C.12/1995/8; *CESCR*, Report on the Sixteenth and Seventeenth Sessions – Annex VI: Report on the Technical Assistance Mission to the Dominican Republic of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 20.06.1998, UN Doc. E/1998/22. In dem 2013 in Kraft getretenen Fakultativprotokoll ist zudem ein sogenanntes Untersuchungsverfahren vorgesehen (Art. 11, 12 Fakultativprotokoll zum IPwskr), das eingeleitet werden kann, wenn Informationen an den Ausschuss gelangen, dass in einem Vertragsstaat schwerwiegende oder systematische Verletzungen von Paktrechten vorkommen. Siehe hierzu die vorläufige Verfahrensordnung betr. die Verfahren nach dem Fakultativprotokoll (*CESCR*, Provisional Rules of Procedure under the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Adopted by the Committee at its Forty-Ninth Session (12–30 November 2012), 15.01.2013, UN Doc. E/C.12/49/3, Rule 21 ff.); siehe hierzu ferner *Odello und Seatzu* 2013, S. 100 ff.

²⁹ Vgl. *CESCR*, Report on the forty-fourth and forty-fifth Sessions: Chapter II: Overview of the Present Working Methods of the Committee, UN Doc. E/2011/22; E/C.12/2010/3, Rn. 36.

³⁰ Ebenda, Rn. 36.

³¹ Ebenda, Rn. 36. Diese kann dem Ausschuss folgende Maßnahmen vorschlagen: die Kenntnisnahme der Information; die Verabschiedung zusätzlicher Concluding Observations zu diesem Themenbereich; das Ersuchen weiterer Informationen; die Einladung einer Staatenvertreter_in zur nächsten Sitzung des Ausschusses zur Besprechung der Streitfrage; die Einsetzung der Vorsitzenden des Ausschusses zum Zwecke der Verhandlung mit dem Vertragsstaat, soweit die geforderten Informationen oder Stellungnahmen zu einer bestimmten Frist nicht eingereicht worden oder offensichtlich unzureichend sind (ebenda, Rn. 36).

Situation in den Vertragsstaaten nötigen Informationen zu erlangen. Als erste Informationsquelle dienen nach wie vor die Staatenberichte und die im Rahmen des (Zwischen)Verfahrens von den Staaten vorgelegten Informationen.³² Der Ausschuss nutzt daneben in erheblichem Maße Informationen, die ihm von außen zugetragen werden. Der Ausschuss hebt hervor, dass diese Informationen, genauso wie die Berichte und die von den Staaten vorgelegten Informationen, einen integralen Bestandteil des zwischen dem Ausschuss und den Staaten geführten konstruktiven Dialogs darstellen würden.³³ Eine stark genutzte Quelle für Informationen in diesem Zusammenhang sind IOs und das UN-Netzwerk mit seinen unterschiedlichen Institutionen.³⁴ Die UN-Vertragsorgane haben schnell erkannt, dass die Berichte der Staaten und eine Vernetzung mit anderen UN-Organen oder externen IOs für eine bestmögliche Ausstattung mit Informationen nicht ausreichen. Als effektivstes Mittel zur Informationsgenerierung in der Praxis der UN-Vertragsorgane hat sich die Einbeziehung von NGOs erwiesen.³⁵ Denn neben der Skandalisierung³⁶ und Einforderung von Menschen-

³² *Vandenhole* 2004, S. 127.

³³ *CESCR*, Report on the forty-fourth and forty-fifth Sessions: Chapter II: Overview of the Present Working Methods of the Committee, UN Doc. E/2011/22; E/C.12/2010/3, Rn. 43. Um gegenüber den Vertragsstaaten im Sinne des auf Kooperation ausgelegten Berichtsverfahrens ein Höchstmaß an Transparenz zu bewahren und den betroffenen Staaten die Möglichkeit zu geben, die von außen zugetragenen Informationen mit zu berücksichtigen, übermittelt der Ausschuss die externen Informationen im Vorfeld der Sessions an die Vertragsstaaten (ebenda, Rn. 43).

³⁴ Im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte ist z. B. die Arbeit der Food and Agriculture Organization (FAO), der International Labour Organization (ILO) und der World Health Organization (WHO) von besonderem Interesse (*Alston* 1987, S. 362 ff.). Auf UN-Ebene steht der UN-Sozialausschuss in engem Kontakt zu den Charter-basierten Organen, wie z. B. dem UN-Hochkommissariat für Menschenrechte (OHCHR) und dem UN-Menschenrechtsrat, mit den anderen durch Völkervertragsrecht eingerichteten Organen, wie z. B. dem UN-Menschenrechtsausschuss oder dem Ausschuss für die Rechte des Kindes, sowie mit speziell (teilweise zu einem bestimmten Zweck oder Anlass) eingerichteten Organen, wie z. B. den verschiedenen UN-Sonderberichtersteratter_innen oder UN Working Groups. Für einen Überblick über die Kooperation im Rahmen der UN siehe *Odello und Seatzu* 2013, S. 168 f., 175 ff.; *Alston* 1987, S. 362 ff. Für die generelle Koordination der Menschenrechtsaktivitäten innerhalb der UN siehe z. B. *Samson* 1995; *Crawford* 2000; *Wille* 2009.

³⁵ Zur Rolle der NGOs bei den Berichtsverfahren siehe *Vandenhole* 2004, S. 125 ff.; *Simma* 1998; *O'Flaherty* 2002, S. 62 ff.; *Odello und Seatzu* 2013, S. 165 ff.; *Alston* 1995, S. 501 f.; *Brett* 2009; *Leckie* 2000; *Langford und King* 2008, S. 481 f.; *Oberleitner* 1998, S. 159 ff., 207 ff., 257 f.; *Coomans* 2002; *Jernow* 1995–1996, S. 809 f.; *Alston* 1987, S. 367 ff.; *Clapham* 2000. Obwohl der UN-Sozialpakt formal die Einbeziehung von NGOs in das Berichtsverfahren nicht vorsieht, hat der UN-Sozialausschuss bereits 1988 als erstes UN-Vertragsorgan die Beteiligung von NGOs zugelassen, indem er diesen die Einreichung von schriftlichen Stellungnahmen ermöglichte (*Alston* 1995, S. 501). 1993 hat er sodann mit der Verabschiedung

rechten liegt ein großes Tätigkeitsfeld lokal und international agierender NGOs darin, Menschenrechtsverletzungen und eine entsprechende Staatenpraxis zu recherchieren und zu dokumentieren.³⁷ NGOs können sich heute im Rahmen der Einreichung der Staatenberichte, der Pre-Sessional Working Group, der Session und im Follow-Up-Verfahren an dem Prozess des Staatenberichtsverfahrens beteiligen. Im Zusammenhang mit der Einreichung der Staatenberichte besteht für NGOs die Möglichkeit, eigene Informationen über die menschenrechtliche Lage in einem Staat in der Form sogenannter Schattenberichte einzureichen.³⁸ Durch die Einreichung von Schattenberichten besteht für NGOs nicht nur die Möglichkeit, nähere Informationen zu bereits gegenständlichen Problemlagen zu liefern, sondern durch die Problematisierung bestimmter Missstände oder Staatenpraktiken unmittelbar den Fokus des Ausschusses auf bestimmte Sachverhalte zu lenken. Sobald eine Pre-Sessional Working Group gebildet wurde, steht es NGOs zudem offen, die Informationen direkt an diese oder die jeweiligen Berichtersteller_innen zu übermitteln.³⁹ NGOs können zudem in mündlicher Form vor den Pre-Sessional Working Groups Stellungnahmen abgeben.⁴⁰ Im Rahmen der Sessions, in denen die Staatenberichte in Anwesenheit des Ausschusses und der Staatenvertreter_innen diskutiert werden, kön-

von Richtlinien zur Einbeziehung von NGOs deren Möglichkeiten zur Beteiligung an den Staatenberichtsverfahren formalisiert (siehe die im Jahre 2000 überarbeitete Fassung: *CE-SCR*, Substantive Issues Arising in the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: NGO Participation in the Activities of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 07.07.2000, UN Doc. E/C.12/2000/6).

³⁶ Liese spricht in diesem Zusammenhang vom „Anprangern“ staatlichen Fehlverhaltens (Liese 2006b, S. 103 ff.).

³⁷ Siehe Pelzer 2011.

³⁸ Bezüglich der Beteiligung von nationalen NGOs wird der Ausschuss sogar selbst aktiv, indem das Sekretariat des Ausschusses zunächst eine Liste aller in dem betroffenen Staat im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte aktiven NGOs erstellt, diese anschreibt und zur Einreichung von Informationen auffordert (*CE-SCR*, Substantive Issues Arising in the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: NGO Participation in the Activities of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 07.07.2000, UN Doc. E/C.12/2000/6, Rn. 11).

³⁹ Ebenda, Rn. 16 ff. Für NGOs ist es besonders wichtig, ihre Schattenberichte oder Informationen schon vor dem Abschluss der List of Issues dem UN-Sozialausschuss zu übersenden, denn diese behandelt – wie oben bereits erläutert – die wesentlichen Punkte, die auch den Kern der Sessions bilden. Um die Chancen zu erhöhen, dass sich die für die NGOs relevanten Problemlagen letztlich in den Concluding Observations niederschlagen, sollten die Berichte oder Informationen der NGOs also bereits im Rahmen der Pre-Sessional Working Groups vorliegen und bestenfalls in die List of Issues aufgenommen werden.

⁴⁰ Ebenda, Rn. 16, 20.

nen NGOs Stellungnahmen zu ihren Schattenberichten⁴¹ abgeben, wobei für den Ausschuss und die Staatenvertreter_innen die Möglichkeit zur Stellungnahme besteht.⁴² NGOs haben außerhalb ihrer Anhörung nicht die Möglichkeit, sich an der Diskussion der Berichte zu beteiligen; sie können jedoch als Beobachter_innen an der kompletten Sitzung teilnehmen.⁴³ Ein wesentlicher Bereich, der Einflussmöglichkeiten für NGOs bietet, ist die Teilnahme am Follow-Up-Verfahren. Für NGOs besteht die Möglichkeit, dem Ausschuss Berichte über die in Bezug auf die Concluding Observations von den Staaten vorgenommenen Follow-Up-Maßnahmen zu übermitteln.⁴⁴ Sie können zudem eine vermittelnde Rolle zwischen Ausschuss und Vertragsstaat einnehmen, indem sie sich einerseits konstruktiv an der Umsetzung der Empfehlungen in den Vertragsstaaten beteiligen und andererseits durch die Übermittlung von Informationen an den Ausschuss diesen über den Verlauf der staatlichen Maßnahmen auf dem Laufenden halten.⁴⁵ Ein weiterer Bereich, in dem NGOs eine besondere Rolle zukommt, ist das Verfahren des Ausschusses in Fällen, in denen Staaten entweder gar nicht oder nur unzureichend ihren Pflichten nach Art. 16, 17 IPwskR nachgekommen sind.⁴⁶ An dieser Stelle spielen insbesondere die von NGOs bereitgestellten Informationen und Schattenberichte eine besondere Rolle, denn letztlich führt der Ausschuss seine Session zu den auch nach dem dritten Schreiben säumigen Staaten auf dieser Grundlage durch.⁴⁷

⁴¹ Es können nur NGOs angehört werden, die einen an speziellen formellen Vorgaben (es gelten die für die Staaten geltenden guidelines) des Ausschusses ausgerichteten Schattenbericht abgegeben haben. Einen solchen Bericht können wiederum nur NGOs einreichen, denen entweder durch den ECOSOC ein besonderer Status zuerkannt worden ist, etwa weil sie anerkanntermaßen ein breites Interesse an wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten haben (general consultative status), spezielle Interessen im Arbeitsbereich des ECOSOC verfolgen (special consultative status) oder in der Lage sind, gelegentlich einen nützlichen Beitrag zu der Arbeit des ECOSOC zu leisten (Eintragung in das „Roster“ (Liste mit besonders anerkannten NGOs)), oder ihr Bericht von einer NGO gefördert wird, die einen entsprechenden Status aufweist. Siehe hierzu ebenda, Rn. 21.

⁴² Ebenda, Rn. 21 ff.

⁴³ Ebenda, Rn. 24.

⁴⁴ Ebenda, Rn. 26.

⁴⁵ Vgl. Ebenda, Rn. 26.

⁴⁶ Zu dem Verfahren siehe *CESCR* 2011b, Rn. 41.

⁴⁷ *CESCR*, Substantive Issues Arising in the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: NGO Participation in the Activities of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 07.07.2000, UN Doc. E/C.12/2000/6, Rn. 28 f.; *CESCR*, Report on the forty-fourth and forty-fifth Sessions: Chapter II: Overview of the Present Working Methods of the Committee, UN Doc. E/2011/22; E/C.12/2010/3, Rn. 46 ff.

h) Reformbemühungen: Die Praxis des „Simplified Reporting Procedure“

Das UN-Menschenrechtsframework ist nicht von heute auf morgen auf dem Reißbrett entstanden, sondern Produkt eines langwierigen, fortlaufenden und komplexen (Reform)Prozesses, der immer noch nicht abgeschlossen ist. Eine wesentliche Problemlage besteht darin, dass die Ausschüsse mit der steigenden Zahl der Vertragsstaaten sowie der im Laufe der Zeit steigenden Anzahl der periodischen Staatenberichte chronisch überlastet sind und ihrer Überprüfung oftmals nur mit Verspätung nachkommen.⁴⁸ Bisher wurde deshalb allgemein davon ausgegangen, dass das System der UN-Menschenrechtsüberwachungsorgane nur deshalb noch nicht kollabiert ist, weil eine Vielzahl von Staaten ihren Berichtspflichten nicht fristgerecht nachkommt.⁴⁹ Abseits der Reformbemühungen der Ausschüsse pendelte die breit geführte Debatte über die Reformierung des Menschenrechtsvertragsüberwachungssystems der UN zwischen radikalen Ansätzen, die die Reduzierung der Berichterstattung auf einen zusammenfassenden Bericht („Single Consolidated Report“) und die Komprimierung der Ausschüsse auf ein bis zwei Überwachungsausschüsse forderten, und Vorschlägen der schrittweisen Überarbeitung des Systems.⁵⁰ Die radikalen Ansätze konnten sich nicht nur aufgrund der mit ihnen verbundenen erheblichen rechtlichen und organisatorischen Hürden nicht durchsetzen; gegen die Zusammenfassung der Berichterstattung und der Überwachungsorgane wurde von Seiten der verschiedensten Akteur_innen vor allem vorgebracht, dass dies sich negativ

⁴⁸ Einen weiteren Schwerpunkt in der kritischen Auseinandersetzung mit dem UN-Vertragsüberwachungsregime und den aktuellen Reformierungsbemühungen stellt die Sichtbarkeit der Verfahren und die Berücksichtigung der Ergebnisse der Verfahren insbesondere durch die Justiz dar (siehe hierzu *Pillay* 2012, S. 88 ff.). Während jedoch noch vor einigen Jahren General Comments, Concluding Observations und Communications der Ausschüsse in der Rspr. so gut wie gar nicht rezipiert wurden, ist mittlerweile zu beobachten, dass eine Reihe von Fachgerichten sich in ihren Entscheidungen explizit mit der Praxis der Ausschüsse auseinandersetzen. Im Bereich des Migrationsrechts siehe etwa BVerwG, Urt. v. 02.09.2009 – 1 C 2/09, ZAR 2010, 284 (Vereinbarkeit einer Ausweisung mit Art. 12 Abs. 4 IPbPR) mit Verweis auf die Spruchpraxis bzgl. der Individualbeschwerdeverfahren des UN-Menschenrechtsausschusses. Siehe auch die Rspr. des BVerwG zur Vereinbarkeit von Wohnsitzauflagen mit Art. 12 IPbPR: BVerwG, Beschl. v. 19.08.2014 – 1 C 1/14, NVwZ-RR 2015, 61 und BVerwG, Beschl. v. 19.08.2014 – 1 C 3/14, BeckRS 2014, 56483, jeweils mit Verweis auf den General Comment Nr. 27 des UN-Menschenrechtsausschusses (UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, 02.11.1999).

⁴⁹ *Davy* 2011, S. 259f. Dementsprechend war die Suche nach Möglichkeiten zur Erleichterung des Berichtsverfahrens für die Staaten sowie zur bestmöglichen Nutzung der den Ausschüssen zur Verfügung stehenden Ressourcen seit jeher zentral für die Arbeit der Ausschüsse.

⁵⁰ Eine sehr detailreiche Dokumentation der Reformvorhaben bis ca. 2010 findet sich bei *Spénlé* 2011, S. 322 ff.

auf die Überprüfbarkeit auswirken würde, die Spezialisierung der Ausschüsse verloren ginge und die Gefahr bestünde, dass komplexe Fragestellungen oder spezielle Problemlagen aufgrund der Masse an Stoff aus den Augen verloren gehen würden.⁵¹

Als eine positiv zu wertende Reformierung des Berichtsprozesses ist vor allem das bereits von dem UN-Ausschuss gegen Folter praktizierte „Simplified Reporting Procedure“ (SRP) zu nennen.⁵² Mit dem SRP wird insgesamt das Ziel verfolgt, die Effektivität des Verfahrens und die Qualität der Berichte und der Maßnahmen der Ausschüsse durch eine bessere Abstimmung zwischen Ausschuss und Staat zu fördern. Konkret geht es darum, die periodische Berichterstattung nicht auf alle von dem jeweiligen Vertragswerk umfassten Bereiche zu beziehen, sondern das Verfahren auf konkrete Problemlagen und strukturelle Mängel zu fokussieren.⁵³ Dies soll vor allem durch die Stärkung des Follow-Up geschehen, indem der Gegenstand der periodischen Berichterstattung im Wesentlichen auf Punkte beschränkt wird, die bereits zuvor im Verfahren von Relevanz waren. Der Ausschuss gegen Folter praktiziert dies im Wege des SRP in der Weise, dass anstelle des üblichen Verfahrens zu Beginn des Verfahrens der Ausschuss den Vertragsstaaten eine Art Fragebogen übermittelt, der sich an dem vorangegangenen Prozess und den bisherigen Problemlagen orientiert (List of Issues Prior to Reporting (LoIPR)).⁵⁴ Auf der Grundlage dieses Fragebogens verfasst der jeweilige Staat sodann seinen Bericht, der dann wie üblich im Rahmen der Sessions und der Pre-Sessional Working Group be-

⁵¹ Ebenda, S. 395. Die mit der Begutachtung der Möglichkeiten zur Verbesserung des Systems der UN-Vertragsausschüsse beauftragte UN-Hochkommissarin *Navanethem Pillay* hält in ihrem Abschlussbericht aus 2012 ebenfalls Verbesserungsvorschläge bereit, die vornehmlich auf eine Steigerung der Effektivität der Verfahren abzielen (*Pillay* 2012, S. 37 ff.).

⁵² *Pillay* 2012, S. 47 ff. Das SRP wurde von dem UN-Ausschuss gegen Folter 2007 im Rahmen der 38. Session angenommen (*UN Committee Against Torture (CAT)*, Report of the Committee Against Torture: Annual Report to the Thirty-Seventh Session (6–24 November 2006) and the Thirty-Eighth Session (30 April–18 May 2007), UN Doc. A/62/44, Rn. 23 f.). Der UN-Ausschuss gegen Folter hat mittlerweile einen Bericht über den Status und die Erfahrungen mit dem verkürzten Verfahren vorgelegt, auf dessen Grundlage das Verfahren derzeit evaluiert wird (siehe *UN Committee Against Torture (CAT)*, Status of the Optional Reporting Procedure of the Committee Against Torture and Proposals for its Revision, 27.11.2011, UN Doc. CAT/C/47/2).

⁵³ Vgl. *UN Committee Against Torture (CAT)*, Report of the Committee Against Torture: Annual Report to the Thirty-Seventh Session (6–24 November 2006) and the Thirty-Eighth Session (30 April–18 May 2007), UN Doc. A/62/44, Rn. 23.

⁵⁴ Ebenda, Rn. 23; siehe auch *UN Committee Against Torture (CAT)*, Status of the Optional Reporting Procedure of the Committee Against Torture and Proposals for its Revision, 27.11.2011, UN Doc. CAT/C/47/2, Rn. 1 ff.

arbeitet wird.⁵⁵ Anstatt eine Konkretisierung der wesentlichen Punkte erst über das List of Issues-Verfahren einzuleiten, wird auf diesem Wege schon von vornherein das Verfahren auf die für den Ausschuss wesentlichen Punkte zugespitzt. Das Verfahren des SRP rückt den Kern des Berichtsverfahrens in den Mittelpunkt: den konstruktiven Dialog.

3. Beispielsfall: Guantanamo vor dem UN-Ausschuss gegen Folter

Um im nächsten Abschnitt den besonderen Charakter sowie die Stärken und die Schwächen der UN-Menschenrechtsberichtsverfahren untersuchen zu können, soll die Praxis der Staatenberichtsverfahren anhand eines aktuellen Verfahrens näher betrachtet werden. Als Beispielsverfahren dient hierzu das Berichtsverfahren der Vereinigten Staaten von Amerika (USA) vor dem UN-Ausschuss gegen Folter. Die Betrachtung soll sich dabei auf einen in dem Verfahren behandelten Sachverhalt beschränken, und zwar auf die Situation und die Vorkommnisse rund um das Gefangenenlager in Guantanamo Bay, Kuba. Es soll dabei weniger um die konkreten Rechtsfragen des Verfahrens gehen, sondern vielmehr um den Dialog zwischen Ausschuss und Vertragsstaat selbst und die Probleme und Fortschritte, die sich im Laufe des Verfahrens hierbei ergeben haben. Die folgenden Ausführungen leisten deshalb keine vollumfängliche Aufarbeitung aller in Bezug auf den Sachverhalt „Guantanamo“ relevanten Gesichtspunkte.

Der von den USA auf Kuba bis heute betriebene Militärstützpunkt Guantanamo (der offizielle Name lautet: Guantanamo Bay Naval Base⁵⁶) wurde 2002 um ein Internierungslager für Gefangene erweitert, die seit dem von den USA und ihren Verbündeten geführten „Krieg gegen den Terror“ von der US-Regierung als sogenannte „ungesetzliche Kombattanten“⁵⁷ eingestuft werden. Seit der Eröffnung des Lagers gerieten die Zustände und Haftbedingungen in dem Lager immer wieder in den Fokus der Weltöffentlichkeit und sind bis heute Gegenstand heftiger Kritik.⁵⁸ Von Anfang an wurde der Vorwurf erhoben, dass die

⁵⁵ *UN Committee Against Torture (CAT)*, Report of the Committee Against Torture: Annual Report to the Thirty-Seventh Session (6–24 November 2006) and the Thirty-Eighth Session (30 April–18 May 2007), UN Doc. A/62/44, Rn. 23; siehe auch *UN Committee Against Torture (CAT)*, Status of the Optional Reporting Procedure of the Committee Against Torture and Proposals for its Revision, 27.11.2011, UN Doc. CAT/C/47/2, Rn. 1 ff.

⁵⁶ Siehe hierzu *De Zayas* 2009.

⁵⁷ Hierzu ausführlich *Sassòli* 2008, m. w. N.

⁵⁸ Eine Chronik zu den Vorkommnissen rund um das Lager findet sich z. B. bei Amnesty International unter folgendem Link: www.amnesty.de/2012/1/4/10-jahre-guantanamo-chronik. Siehe auch die in Tagebuchform erschienene Dokumentation eines in Guantanamo Inhaftierten, Mohamedou Ould Slahi (*Slahi, Siems und Held* 2015).

Inhaftierten Folter und unmenschlicher Behandlung ausgesetzt seien und keine Möglichkeit hätten, die Rechtmäßigkeit der Haft von einem Gericht überprüfen zu lassen. Die Grundlage für die in Guantanamo angewandten Haftbedingungen und Verhörmethoden legte zum einen ein Memorandum des damaligen Präsidenten *George W. Bush* aus dem Jahr 2002, nach dem die Genfer Konventionen, insbesondere der gemeinsame Art. 3 – wonach u. a. Praktiken wie Verurteilungen ohne vorhergehendes Urteil eines ordentlich bestellten Gerichts, Folter und Beeinträchtigungen der persönlichen Würde, namentlich erniedrigende und entwürdigende Behandlungen verboten sind – nicht auf den Konflikt mit al-Qaida und die in diesem Zusammenhang Inhaftierten anzuwenden und die Inhaftierten als „unlawful combatants“ einzustufen seien, weswegen sie nicht als Kriegsgefangene im Sinne der Genfer Konventionen gelten würden.⁵⁹ Neben diesem Memorandum haben sowohl der damalige Präsident als auch der damalige Verteidigungsminister, *Donald Rumsfeld*, „erweiterte Verhörmethoden“ genehmigt, wie z. B. das Verharren in schmerzhaften Körperpositionen, den Einsatz von Hunden zur Stresserzeugung, Isolation, Schlafentzug und das sogenannte „waterboarding“, eine Praxis, bei der bei dem Betroffenen das Gefühl des Ertrinkens verursacht wird, die nach heute einhelliger Meinung den Tatbestand der Folter oder der unmenschlichen Behandlung erfüllen.

Obwohl Präsident *Barack Obama* kurz nach seinem Amtsantritt 2009 u. a. die Schließung Guantamos, die Überprüfung der Haftbedingungen und den Stopp der „erweiterten Verhörmethoden“ sowie der Militärkommissionsverfahren per Erlass verfügt und der US Supreme Court mehrmals die Rechte von Betroffenen im Hinblick auf die Überprüfung der Inhaftierung im Wege eines gerichtlichen Verfahrens gestärkt hat,⁶⁰ sind bis heute ca. 120 Gefangene teilweise ohne Anklage oder gerichtliche Verurteilung in Guantanamo inhaftiert. Eine umfassende rechtliche Aufarbeitung der Foltervorwürfe in den USA ist aktuell genauso wenig in Sicht wie eine Verurteilung der für die Folterhandlungen verantwortlichen Personen.⁶¹ Dies wiegt umso schwerer, als die Vorkomm-

⁵⁹ Memorandum from George W. Bush, President, to the Vice President of the United States, the Secretary of State, et al., v. 07.02.2002, abrufbar unter www.pegc.us/archive/White_House/bush_memo_20020207_ed.pdf.

⁶⁰ Siehe die Entscheidungen *Rasul v. Bush*, 542 U.S. 466 (2004), *Hamdan v. Rumsfeld*, 548 U.S. 557 (2006) und *Boumediene v. Bush*, 553 U.S. 723 (2008).

⁶¹ Obwohl insbesondere außerhalb der USA mittlerweile Anstrengungen unternommen werden, die für die Folterfälle Verantwortlichen strafrechtlich zu belangen. In einem Verfahren vor dem Berufungsgericht (Chambre de l'instruction de la Cour d'appel), das die Anzeige zweier ehemaliger französischer Guantanamo-Insassen (*Nizar Sassi* und *Mourad Benchellali*) zum Gegenstand hat, forderte der Rechtsanwalt der beiden ehemaligen Gefangenen das Berufungsgericht auf, den Ermittlungsrichter zu verpflichten, den ehemaligen Kommandeur des US-Gefangenenlagers Guantanamo, *Geoffrey Miller*, zu laden und zu den Foltervorwür-

nisse schon lange bekannt und darüber hinaus in hohem Maße dokumentiert sind. Bereits 2006 hat eine Delegation der UN die Situation in dem Internierungslager des Militärstützpunktes in Guantanamo untersucht. Auch ohne einen direkten Zugang zu dem Lager und den Insassen gehabt zu haben, konnte sie feststellen, dass einige der angewandten Verhörmethoden, insbesondere bei Vorliegen einer kumulativen Anwendung verschiedener Praktiken, erhebliches Leiden und Schmerzen hervorrufen und damit insgesamt auch den Tatbestand der Folter und der unmenschlichen Behandlung erfüllen.⁶² Die wohl umfassendste Dokumentation der Bedingungen in Guantanamo liefert die im Dezember 2014 veröffentlichte, teilweise geschwärzte, Kurzfassung des Untersuchungsberichts des Geheimdienstausschusses des US-Senats über die Foltermethoden des amerikanischen Auslandsgeheimdienstes (Central Intelligence Agency (CIA)), die „Committee Study of the Central Intelligence Agency’s Detention and Interrogation Program“.⁶³

a) *Der zweite Staatenbericht*

Die Vorwürfe, die USA würden Gefangene in Guantanamo und in anderen Lagern, in denen sogenannte „unlawful combatants“ inhaftiert sind, systematisch der Folter und unmenschlicher Behandlung aussetzen, sind in besonderem Maße Gegenstand des vor dem UN-Ausschuss gegen Folter laufenden Berichtsverfahrens. In dem Initialbericht vom 15.10.1999 und den darauffolgenden Concluding Observations waren die Vorwürfe noch kein Thema, denn diese Phase des Berichtsverfahrens lag noch vor der Einrichtung der Internierungslager und den Konflikten in Afghanistan und Irak. Das Thema wurde jedoch noch vor der Einreichung des zweiten periodischen Berichts der USA vom UN-Ausschuss gegen Folter selbst aufgegriffen, indem dieser mit Schreiben vom 21.05.2006 die USA aufforderte, in ihrem zweiten Bericht Informationen zur Situation der im Irak eingerichteten Internierungslager vorzulegen.⁶⁴ Die USA kamen der An-

fen zu vernehmen. Genauere Informationen hierzu sind unter folgender Adresse abrufbar: www.ecchr.de/frankreich.html. Eine Übersicht zu weiteren Verfahren vor nationalen Instanzen außerhalb der USA findet sich unter www.ecchr.de/usa.html.

⁶² *UN Human Rights Council*, Situation of detainees at Guantánamo Bay: Report of the Chairperson-Rapporteur of the Working Group on Arbitrary Detention, Leila Zerrougui; The Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers, Leandro Despouy; The Special Rapporteur on Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Manfred Nowak; The Special Rapporteur on Freedom of Religion or Belief, Asma Jahangir; and the Special Rapporteur on the Right of Everyone to the Enjoyment of the Highest Attainable Standard of Physical and Mental Health, Paul Hunt, 27.02.2006, UN Doc. E/CN.4/2006/120, Rn. 49 ff.

⁶³ Abrufbar unter www.fas.org/irp/congress/2014_rpt/ssci-rdi.pdf.

⁶⁴ *United States of America*, Second Periodic Report of the United States of America

frage nach, indem sie in ihrem zweiten Bericht eine Stellungnahme zu den Vorwürfen als Anlage (Annex 1) dem Bericht beifügten, die sich auch auf das Internierungslager Guantanamo bezogen.⁶⁵ Neben der Frage, ob tatsächlich Fälle von Folter in Guantanamo im Berichtszeitraum stattfanden, waren u. a. folgende Rechtsfragen Gegenstand der zweiten Berichtsphase: 1.) die Definition des Folterbegriffs, 2.) die Möglichkeit der Rechtfertigung von Folter, 3.) die Anwendung der UN-Antifolterkonvention in Kriegszeiten und 4.) die extraterritoriale Anwendung der UN-Antifolterkonvention. Anlass für die Diskussion dieser Rechtsfragen waren zum Teil von den USA im Rahmen des Verfahrens getätigte Aussagen und zum Teil abseits des Verfahrens geäußerte Rechtsmeinungen. So bezogen sich einige in der List of Issues des Ausschusses formulierte Fragen auf Memoranden des US-Justizministeriums, in denen dieses einen im Vergleich zum Ausschuss und der UN-Antifolterkonvention engeren Folterbegriff zugrunde gelegt hatte.⁶⁶ Der Ausschuss hatte zudem den Eindruck, dass die USA der Ansicht seien, dass im Zusammenhang mit dem seit dem 11. September 2001 geführten „Krieg gegen den Terror“ der Einsatz von Folter unter Umständen gerechtfertigt sein könnte.⁶⁷ In Bezug auf die Anwendbarkeit der UN-Antifolterkonvention hat sich *Bellinger*, der Vertreter der USA in dem Be-

under Article 19 of the Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 13.01.2006, UN Doc. CAT/C48/Add.3/Rev.1, Rn. 9.

⁶⁵ Ebenda, S. 48 ff., Annex 1.

⁶⁶ *UN Committee Against Torture (CAT)*, List of Issues to Be Considered During the Examination of the Second Periodic Report of the United States of America, 08.02.2006, UN Doc. CAT/C/USA/Q/2, Rn. 1 ff.; siehe insbesondere folgende Memoranden: United States Department of Justice, Office of Legal Counsel, Office of the Assistant Attorney General, Memorandum for Alberto R. Gonzales, 01.08.2002; United States Department of Justice, Office of Legal Counsel, Office of the Assistant Attorney General, Memorandum for James B. Comey, Deputy Attorney General, 30.12.2004. Die Bestimmung des Folterbegriffs stand dabei im Zusammenhang mit der rechtlichen Einordnung der „verschärften Verhörmethoden“, zu denen u. a. auch das sogenannte „waterboarding“ gehört. Die Ansicht des US-Justizministeriums, dass nur „extreme acts“ den Tatbestand der Folter erfüllen würden, führte schließlich zu der Annahme, dass „(b)ecause the acts inflicting torture are extreme, there is significant range of acts that though they might constitute cruel, inhuman or degrading treatment or punishment fail to rise to the level of torture“ (United States Department of Justice, Office of Legal Counsel, Office of the Assistant Attorney General, Memorandum for Alberto R. Gonzales, 01.08.2002, S. 46.). Damit sollten nach Ansicht des US-Justizministeriums einige der „verschärften Verhörmethoden“ nicht unter den Tatbestand der Folter fallen.

⁶⁷ Siehe z. B. Ebenda, Rn. 9 ff., wo der Ausschuss unmittelbar an die USA die Frage stellt, ob Maßnahmen ergriffen wurden, die als Aufhebung des absoluten Folterverbots angesehen werden können. Anlass zu dieser Annahme war u. a. wiederum das genannte Memorandum des US-Justizministeriums, in dem es hieß, dass selbst dann, wenn eine Handlung auch nach US-amerikanischem Recht als Folter gilt, „necessity or self-defence could provide justifications that would eliminate any criminal liability“ (United States Department of Justice, Office

richtsverfahren, darüber hinaus vor dem Ausschuss im Rahmen der Session dahingehend geäußert, dass die Konvention in Kriegszeiten nicht anwendbar sei, da das *ius in bello* als *lex specialis* gelte und eine Anwendung der Konvention zu einem „overlap of the different treaties“ führen würde, was für die Bekämpfung von Folter nicht förderlich sei.⁶⁸ *Bellinger* hat zudem die Ansicht geäußert, dass die Konvention keine Verpflichtungen im Hinblick auf Personen, die sich außerhalb des Territoriums der USA aufhalten, auferlegen würde.⁶⁹

b) *Concluding Observations zum zweiten Staatenbericht*

Der UN-Ausschuss gegen Folter hat diesen Ansichten im Rahmen seiner *Concluding Observations* deutlich widersprochen. Im Hinblick auf die Bestimmung des Folterbegriffs hat er den USA aufgegeben, sich bei der Bestimmung des Folterbegriffs durch nationales Recht strikt an den Vorgaben der Konvention zu orientieren.⁷⁰ In diesem Sinne hat er die USA aufgefordert, Praktiken wie das „waterboarding“ oder das Einschüchtern von Gefangenen durch Hunde für rechtlich unzulässig zu erklären.⁷¹ Obwohl die USA erklärt haben, dass eine Rechtfertigung von Folter nicht vorgesehen sei, hat der Ausschuss bemängelt, dass es im US-Recht keine ausdrücklichen Bestimmungen gibt, die eine Rechtfertigung von Folter ausschließen.⁷² In Bezug auf den Anwendungsbereich der Konvention hat der Ausschuss festgestellt, dass die Konvention auch auf bewaffnete Konflikte und außerhalb des Territoriums des betroffenen Staates Anwendung findet, und zwar weltweit gegenüber allen Personen, die unter der effektiven Kontrolle jeglicher staatlicher Einrichtungen stehen.⁷³

c) *Follow-Up-Verfahren zum zweiten Staatenbericht*

Im Rahmen des Follow-Up-Verfahrens wurden diese Fragen teilweise weiter behandelt; auch in den *Concluding Observations* wurde den USA bereits aufgetragen, innerhalb eines Jahres zu bestimmten Empfehlungen Stellung zu nehmen und entsprechende Informationen bzgl. der Umsetzung der Empfehlungen

of Legal Counsel, Office of the Assistant Attorney General, Memorandum for Alberto R. Gonzales, 01.08.2002, S. 46.).

⁶⁸ *UN Committee Against Torture (CAT)*, Summary Record of the 703rd Meeting, 12.05.2006, UN Doc. CAT/C/SR.703, Rn. 14.

⁶⁹ Ebenda, Rn. 33.

⁷⁰ *UN Committee Against Torture (CAT)*, *Concluding Observations (Considering the Second Report of the United States of America)*, 25.07.2006, UN Doc. CAT/C/USA/CO/2, Rn. 13.

⁷¹ Ebenda, Rn. 24.

⁷² Ebenda, Rn. 19.

⁷³ Ebenda, Rn. 14 f.

vorzulegen.⁷⁴ Die USA sind dieser Forderung nachgekommen und haben im Juli 2007 einen entsprechenden Follow-Up-Bericht vorgelegt. In dem Bericht haben sie u. a. erklärt, dass alle Inhaftierten Schutz vor Folter genießen und dass die verwendeten Verhörmethoden im Einklang mit den Vorgaben des gemeinsamen Art. 3 der Genfer Konventionen stehen würden.⁷⁵

Das hiesige Follow-Up-Verfahren verdeutlicht in hohem Maße den diskursiven und fortlaufenden Charakter des Staatenberichtsverfahrens. Denn zunächst hat der Ausschuss im Rahmen eines Schreibens, dass auf den Follow-Up-Bericht der USA unmittelbar Bezug nimmt, einerseits die unternommenen Maßnahmen gewürdigt, andererseits aber weitere Aufklärung im Hinblick auf von dem Ausschuss vermutete fortbestehende Rechtslücken im Hinblick auf den absoluten Schutz vor Folter eingefordert.⁷⁶ Außerdem haben die USA im Rahmen ihres Follow-Up-Berichts die Forderung des Ausschusses, das Internierungslager Guantanamo zu schließen,⁷⁷ mit dem Argument zurückgewiesen, diese Forderung finde keine rechtliche Grundlage in der Konvention.⁷⁸ Als Reaktion auf die Concluding Observations des Ausschusses haben die USA zudem erneut ihren Standpunkt bekräftigt, dass das *ius in bello* die Konvention verdränge, und zudem der Annahme des Ausschusses widersprochen, dass die Jurisdiktion bei einer „de facto effective control“ auch abseits des eigenen Territoriums gegeben sei.⁷⁹ Der Ausschuss hat daraufhin erneut seine Position in einem an die USA gerichteten Follow-Up-Brief geäußert und hervorgehoben, dass die Vorgaben der Konvention auch für die Gefangenen in Guantanamo gelten würden.⁸⁰

d) Einleitung der dritten Berichtsphase im Wege des „Simplified Reporting Procedure“

Die dritte Berichtsphase vor dem UN-Ausschuss gegen Folter wurde nach dem vereinfachten SRP⁸¹ geführt. Eingeleitet wurde sie somit durch eine vom Aus-

⁷⁴ Ebenda, Rn. 43.

⁷⁵ *United States of America*, Follow-Up States Party's Report (Second Report of the United States of America), 06.11.2007, UN Doc. CAT/C/USA/CO/2/Add.1, Rn. 19 ff.

⁷⁶ *UN Committee Against Torture (CAT)*, Follow-Up Letter USA, 08.08.2008, S. 2 f.; siehe auch *UN Committee Against Torture (CAT)*, Follow-Up Letter USA, 14.05.2009.

⁷⁷ *UN Committee Against Torture (CAT)*, Concluding Observations (Considering the Second Report of the United States of America), 25.07.2006, UN Doc. CAT/C/USA/CO/2, Rn. 22.

⁷⁸ *United States of America*, Follow-Up States Party's Report (Second Report of the United States of America), 06.11.2007, UN Doc. CAT/C/USA/CO/2/Add.1, Rn. 10.

⁷⁹ Ebenda, Rn. 19.

⁸⁰ *UN Committee Against Torture (CAT)*, Follow-Up Letter USA, 08.08.2008, S. 2.

⁸¹ Siehe hierzu oben C.I.2.h).

schuss ausgefertigte List of Issues Prior to Reporting (LoIPR), in der zum einen bereits in der zweiten Berichtsphase diskutierte Probleme erneut aufgegriffen und zum anderen Informationen und Stellungnahmen zu neuen bzw. bisher noch nicht gegenständlichen Problemlagen eingefordert wurden. In Bezug auf die hier schon bei der Darstellung der zweiten Berichtsphase angesprochenen Punkte hat der Ausschuss z. B. erneut die USA aufgefordert, ihre Position zu dem Anwendungsbereich der UN-Antifolterkonvention darzustellen, über die Bemühungen zu berichten, die auf die Schließung Guantánamos gerichtet sind, über konkrete rechtliche Maßnahmen zu berichten, die die USA getroffen haben, um das absolute Verbot von Folter ausdrücklich ins nationale Recht zu implementieren, Informationen darüber vorzulegen, ob tatsächlich alle staatlichen Institutionen die Anwendung „erweiterter Verhörmethoden“ aufgegeben haben und ob rechtliche Maßnahmen ergriffen wurden, um entsprechende Verhörmethoden ausdrücklich zu untersagen.⁸²

Auf der Grundlage der LoIPR haben die USA ihren dritten Bericht erstellt und am 12.08.2013 (fällig war der Bericht schon am 19.11.2011 gewesen) vorgelegt.⁸³ Der Bericht nimmt dabei zum einen Stellung zu den Fragen der LoIPR und zum anderen enthält er allgemeine Informationen zum Stand der Umsetzung der Konvention. Bzgl. der zuvor genannten Diskussionspunkte gibt er Standpunkte wieder, die zum Teil von den Positionen der USA in der zweiten Berichtsphase abweichen.⁸⁴ Denn zunächst gilt laut Bericht das nationalrechtliche Folterverbot für alle staatlichen Einrichtungen jederzeit und überall, was darauf hindeutet, dass die USA die extraterritoriale Wirkung der Konvention anerkennen.⁸⁵ Darüber hinaus sind die USA in dem Bericht von der vorherigen Position abgewichen, dass im Rahmen bewaffneter Konflikte das *ius in bello* als *lex specialis* die Anwendbarkeit der Konvention ausschließen würde, und zu-

⁸² *UN Committee Against Torture (CAT), List of Issues Prior to Reporting (Third Periodic State Report of the United States of America)*, 20.01.2010, UN Doc. CAT/C/USA/Q/5. Als bisher noch nicht eingeführten Diskussionspunkt benennt der Ausschuss etwa die Praxis der USA, mit anderen Staaten bilaterale Vereinbarungen mit dem Inhalt zu treffen, Staatsangehörige der Vertragsparteien nicht an den Internationalen Strafgerichtshof zu überstellen. Zu den sogenannten „impunity agreements“ siehe *Beigbeder* 2005, S. 191 ff.; *Human Rights Watch* 2002.

⁸³ *United States of America, Third to Fifth Periodic State Report of the United States of America under Article 19 of the Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, 04.12.2013, UN Doc. CAT/C/USA/3–5.

⁸⁴ Zu beachten ist diesbezüglich, dass inzwischen eine neue Regierung unter der Präsidentschaft Obamas die Bush-Regierung abgelöst hat.

⁸⁵ *United States of America, Third to Fifth Periodic State Report of the United States of America under Article 19 of the Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, 04.12.2013, UN Doc. CAT/C/USA/3–5, Rn. 13.

dem haben sie sich der Meinung des Ausschusses angeschlossen, dass das ius in bello und Menschenrechtspakte wie die UN-Antifolterkonvention parallel Anwendung finden könnten.⁸⁶ Außerdem hat der Bericht auf die Absicht der Obama-Regierung verwiesen, Guantanamo zu schließen, und die aktuellen Bemühungen und Hindernisse bei der Umsetzung dieser Absicht vorgetragen; die Ansicht, die Forderung der Schließung Guantánamos finde keine Grundlage in der Konvention, wurde nicht erneut vorgetragen.⁸⁷

e) Ablauf der Session und Beteiligung der Zivilgesellschaft in der dritten Berichtsphase

Ergänzend zum Bericht der USA hat eine große Anzahl von NGOs dem Ausschuss Schattenberichte vorgelegt.⁸⁸ Die hohe Anzahl der berichtenden NGOs und sonstiger zivilgesellschaftlicher Akteur_innen belegt ganz generell ein hohes öffentliches Interesse an diesem Berichtsverfahren. Der Einfluss der NGOs auf das Verfahren beschränkte sich aber nicht auf die Einreichung von Schattenberichten. Am 11.11.2014, einen Tag vor der Anhörung der Delegation der USA,⁸⁹ wurden vor dem Ausschuss NGO-Vertreter_innen und direkt betroffene Individuen, wie z. B. der ehemalige Guantanamo-Häftling *Murat Kurnaz* oder die Eltern des 2014 in den USA von einem Polizisten in der Stadt Ferguson im Bundesstaat Missouri erschossenen *Michael Brown*, angehört.⁹⁰ Im Rahmen der Session vor dem Ausschuss räumten die US-Vertreter_innen (insgesamt bestand

⁸⁶ Ebenda, Rn. 14.

⁸⁷ Ebenda, Rn. 40 ff.

⁸⁸ Auf der Homepage des Ausschusses sind insgesamt über 60 solcher Berichte abrufbar (siehe www.ohchr.org/en/hrbodies/cat/pages/catindex.aspx). Die Berichte beziehen sich dabei teilweise auf die generelle Situation in den USA bzgl. der Umsetzung der UN-Antifolterkonvention, teilweise aber auch auf spezielle Problemlagen, wie z. B. das Internierungslager Guantanamo. Die Berichte von Human Rights Watch und Amnesty International decken z. B. eine Reihe von Problemlagen ab, wozu u. a. auch die Situation in Guantanamo gehört. Andere NGOs, wie z. B. das Center for Constitutional Rights (CCR), legen je eigene Berichte zu verschiedenen Problemlagen vor, die sich etwa mit dem Problem der Todesstrafe oder der Situation in Guantanamo beschäftigen. Konkret zu dem Thema Guantanamo wurden folgende zwei Schattenberichte vorgelegt: *Center for Constitutional Rights (CCR) 2014*; *Center for Constitutional Rights (CCR), Human Rights Center und International Human Rights Clinic 2014*.

⁸⁹ Für Einzelheiten siehe das Protokoll der Sitzungen (*UN Committee Against Torture (CAT)*, Summary Record of the 1264th Meeting Held at the Palais des Nations, Geneva, on Wednesday, 12 November 2014, at 10 a.m., 17.11.2014, UN Doc. CAT/C/SR.126) oder die Videoaufzeichnungen der Sitzungen, abrufbar unter www.treatybodywebcast.org/category/webcast-archives/cat/.

⁹⁰ Für die Erörterung des Berichts der USA wurden drei Tage im Rahmen der 53. Session des Ausschusses (03.11. – 28.11.2014) angesetzt. Die Aussage Kurnaz' und eine Stellungnah-

die Delegation aus fast 30 Personen) ein, dass in der Vergangenheit Verhörmethoden eingesetzt worden waren, die den Tatbestand der Folter erfüllen.⁹¹ Die US-Delegation bemühte sich sodann, die Maßnahmen vorzutragen, die zu einer Verbesserung der Situation und zu einer Abkehr von entsprechenden Praktiken geführt hätten.⁹² Die Mitglieder des Ausschusses nutzen die Session dazu, Fragen zu anhaltenden Missständen, wie z. B. der Situation der in Hungerstreik getretenen Häftlinge sowie ihrer zwangsweisen Ernährung, zu stellen.⁹³

f) Concluding Observations und Follow-Up Verfahren zum dritten Staatenbericht

In seinen Concluding Observations würdigt der Ausschuss zunächst die positiven Entwicklungen, die die USA bzgl. der Situation in Guantanamo und ganz generell im Hinblick die angewandten Verhörmethoden vorzuweisen haben, wie etwa die verschiedenen Anordnungen des Präsidenten (Presidential Executive Orders), die u. a. auf ein Verbot der „erweiterten Verhörmethoden“ sowie auf eine periodische Überprüfung der Rechtmäßigkeit der in Guantanamo Inhaftierten vorsieht.⁹⁴ Auf die positiven Gesichtspunkte folgt jedoch eine sehr konkrete und teils scharfe Kritik an der Situation in Guantanamo, dem Umgang mit dort inhaftierten Gefangenen und der Aufarbeitung der bisherigen Vorkomm-

me seines Rechtsanwalts (gleichzeitig CCR Legal Director) sind abrufbar unter www.ccrjustice.org/cat.

⁹¹ Siehe *UN Committee Against Torture (CAT)*, Summary Record of the 1264th Meeting Held at the Palais des Nations, Geneva, on Wednesday, 12 November 2014, at 10 a.m., 17.11.2014, UN Doc. CAT/C/SR.126, Rn. 3 ff.: „In the recent past the Government had employed interrogation techniques which, in the words of the United States President, would be considered as torture by any fair-minded person.“ Siehe auch die von der Session veröffentlichten Videoaufzeichnungen, abrufbar unter www.treatybodywebcast.org/category/webcast-archives/cat/.

⁹² Ebenda.

⁹³ Ebenda, Rn. 15 und 20. Darüber hinaus wurden weitere Informationen zu von den USA angekündigten Maßnahmen, wie z. B. der von Präsident Obama verkündeten periodischen Überprüfung der Situation in Guantanamo, eingefordert. In diesem Zusammenhang fragte ein Ausschussmitglied etwa, ob und inwieweit solche Überprüfungen stattgefunden hätten und welche Ergebnisse sie gebracht hätten, insbesondere bzgl. der Frage, ob die Inhaftierten als Kriegsgefangene anerkannt worden seien (ebenda, Rn. 34).

⁹⁴ *UN Committee Against Torture (CAT)*, Concluding Observations on the Combined Third to Fifth Periodic Reports of the United States of America, 19.12.2014, UN Doc. CAT/C/USA/CO/3–5, Rn. 4 ff. Siehe etwa die Presidential Executive Orders 13491 – Ensuring Lawful Interrogations, 13492 – Review and Disposition of Individuals Detained at the Guantanamo Bay Naval Base and Closure of Detention Facilities (siehe hierzu auch die Presidential Executive Order 13567 v. 07.03.2011), und 13493 – Review of Detention Policy Options v. 22.01.2009.

nisse. Der Ausschuss ist z. B. der Ansicht, dass der dahingehende Vorbehalt der USA gegenüber der UN-Antifolterkonvention, dass nur „prolonged mental harm“, also anhaltende psychische Leiden, den Tatbestand der seelischen Schmerzen und Leiden (Art. 1 Abs. 1 UN-Antifolterkonvention) erfüllen würden,⁹⁵ eine unzulässige Einschränkung des Folterbegriffs darstelle, weil dadurch der Bestimmung von psychischen Schmerzen und Leiden ein subjektives, nicht messbares Element hinzugefügt werde.⁹⁶ Der Vorbehalt gegenüber der Konvention sei zudem im Sinne des Art. 19 lit. c) Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge nicht mit dem Ziel und Zweck der Konvention vereinbar, denn der Ausschuss geht davon aus, dass erhebliche Unterschiede in der Definition von Folter zwischen der Konvention und den nationalrechtlichen Regelungen ein potenzielles Schlupfloch für Strafflosigkeit darstellen würden.⁹⁷ Außerdem bemängelt der Ausschuss, dass aus seiner Sicht noch nicht ausreichende Maßnahmen getroffen wurden, um die Fälle von Folter in Guantanamo aufzuarbeiten, die Betroffenen zu entschädigen und die für die Vorfälle Verantwortlichen rechtlich zu belangen.⁹⁸ Der Ausschuss fordert so z. B. die bisher noch unter Verschluss gehaltenen Beweismaterialien freizugeben, um dem Recht auf effektiven Rechtsschutz der Folteropfer gerecht zu werden.⁹⁹

Dementsprechend hat der Ausschuss im Rahmen des Follow-Up-Verfahrens unter Hervorhebung der entsprechenden Punkte der Concluding Observations die USA aufgefordert, nach der Konvention unzulässige Praktiken einzustellen und Ermittlungen bzgl. erfolgter Verstöße gegen die Konvention aufzunehmen sowie die Verantwortlichen zu belangen und effektiven Rechtsschutz für Betroffene sicherzustellen.¹⁰⁰ Das Verfahren wird insoweit voraussichtlich durch die Erstellung der für die folgende Berichtsphase maßgeblichen LoIPR und den darauf folgenden periodischen Staatenbericht der USA fortgeführt.

⁹⁵ Die Vorbehalte der USA gegenüber der UN-Antifolterkonvention sind abrufbar unter <https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20I/Chapter%20IV/IV-9.en.pdf>.

⁹⁶ *UN Committee Against Torture (CAT)*, Concluding Observations on the Combined Third to Fifth Periodic Reports of the United States of America, 19.12.2014, UN Doc. CAT/C/USA/CO/3–5, Rn. 9.

⁹⁷ Ebenda, Rn. 9.

⁹⁸ Ebenda, Rn. 12 ff.

⁹⁹ Ebenda, Rn. 15. Neben der Tatsache, dass immer noch eine Vielzahl von Inhaftierten ohne Anklage oder hinreichende gerichtliche Überprüfung der Haftgründe in Guantanamo festgehalten werden, kritisiert der Ausschuss insbesondere die Praxis des „forced-feeding“, also der Zwangsernährung, ganz generell als eine grausame Behandlung im Sinne des Art. 16 der UN-Antifolterkonvention, qualifiziert diese Praxis damit als Verletzung der Konvention und stuft sie darüber hinaus auch in ihrer konkreten Form als unnötig brutal und schmerzhaft ein (ebenda, Rn. 14).

¹⁰⁰ *UN Committee Against Torture (CAT)*, Concluding Observations of the Committee Against Torture: Extracts for Follow-Up of CAT/C/USA/CO/3–5, 28.11.2014.

In den Medien fand nicht nur die Anhörung der US-Delegation vor dem Ausschuss, insbesondere das Eingeständnis der USA im Hinblick auf ihre Folterpraktiken, Wiederhall, sondern auch die Kritik des Ausschusses in seinen Concluding Observations.¹⁰¹ In den Fokus der Weltöffentlichkeit rückten die USA mit ihren Folterpraktiken zudem erneut, als im Dezember 2014 eine verkürzte Fassung des „CIA-Folterberichts“ (Committee Study of the Central Intelligence Agency’s Detention and Interrogation Program)¹⁰² veröffentlicht wurde, in dem die Folterpraktiken u. a. in Guantanamo dokumentiert sind.

4. *Besondere Charakteristika, Stärken und Schwachstellen der UN-Menschenrechtsberichtsverfahren*

Anhand der allgemeinen Ausführungen zum Ablauf der Verfahren und der Fallstudie sollen in der Folge die besonderen Charakteristika sowie die Stärken und Schwachstellen der UN-Menschenrechtsberichtsverfahren ausgelotet werden. Maßgeblich für die folgende Betrachtung ist, inwieweit die Verfahren tatsächlich zu einer Stärkung der Menschenrechte führen bzw. führen können. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die „Effektivität“ der Verfahren aufgrund ihrer umfangreichen Verfahrensgegenstände und der oftmals sehr schwierig zu beurteilenden und zu erfassenden menschenrechtlichen Gesamtsituation in den einzelnen Staaten nur sehr schwer messbar ist. Durch das hier gegenständliche Fallbeispiel wird deshalb versucht, für einen Teilbereich des Berichtsverfahrens die Frage nach den Stärken und Schwächen des Staatenberichtsverfahrens exemplarisch aufzugreifen. Im Hinblick auf das Beispiel ist jedoch zu beachten, dass etwaige Veränderungen in der Staatenpraxis auf ganz verschiedene Ursachen zurückzuführen sein können, so dass der Einfluss gerade des Staatenberichtsverfahrens auf Fortschritte der Staaten in Bezug auf die Einhaltung und Achtung der Menschenrechte ebenfalls nur schwer messbar ist.

a) Ziele und besonderer Charakter der Menschenrechtsberichtsverfahren

Die wesentlichen Ziele des Berichtsverfahrens hat der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte schon in seinem ersten General Comment aus dem Jahr 1989 festgehalten: Als erstes Ziel der Verfahren wird benannt, dass die Vertragsstaaten im Rahmen der ersten Berichterstattung eine Bestandsaufnahme in den Bereichen der nationalen Gesetzgebung und der administrativen Praxis in Abstimmung mit den relevanten Ministerien und sonstigen

¹⁰¹ Siehe etwa *The New York Times* 2014; *The Washington Post* 2014; *Spiegel Online* 2014; *ZEIT ONLINE* 2014; *Süddeutsche Zeitung* 2014.

¹⁰² Abrufbar unter www.fas.org/irp/congress/2014_rpt/ssci-rdi.pdf.

staatlichen Einrichtungen vornehmen.¹⁰³ Zweitens sind die Staaten angehalten, eine flächendeckende Untersuchung der menschenrechtlichen Situation mit Bezug zu allen Regionen und Gruppierungen innerhalb des Staatsgebietes im Hinblick auf die in dem jeweiligen Pakt enthaltenen Rechte durchzuführen.¹⁰⁴ Die beiden ersten Ziele bezwecken damit zunächst eine Selbstevaluation der Vertragsstaaten. Sie sollen den Prozess der Berichterstattung nicht bloß als eine vertragliche Verpflichtung ansehen, sondern vielmehr als eine Chance, sich über den aktuellen Stand der Verwirklichung der Menschenrechte im eigenen Jurisdiktionsbereich zu vergewissern und die aus den Berichtsverfahren erlangten Erkenntnisse für die zukünftige Planung von politischen Vorhaben zur Implementierung der Menschenrechte zugrunde legen.¹⁰⁵ Das dritte Ziel besteht darin, dass die Vertragsstaaten die in der vorgenommenen Bestandsaufnahme und dem Prozess der Berichtsverfahren gewonnenen Erkenntnisse nutzen, um die weitere Implementierung von Menschenrechten zu planen.¹⁰⁶ Das vierte Ziel knüpft hieran an, indem die Staaten gehalten sind, auf der Basis des Berichtsverfahrens in einen stärkeren Kommunikationsprozess mit den relevanten gesellschaftlichen Akteur_innen einzutreten und diese an der Entwicklung des Implementierungsprozesses zu beteiligen.¹⁰⁷ Fünftens soll das Verfahren als Plattform dienen, auf der zunächst die Vertragsstaaten, aber auch die Kontrollorgane eine Evaluation der bisherigen Schritte in Richtung der Verwirklichung der in den jeweiligen Pakten festgehaltenen Rechte vornehmen können.¹⁰⁸ Dabei soll das Verfahren sechstens auch dazu beitragen, konkrete Missstände und Problemlagen, die sich bei der Umsetzung der vertraglichen Verpflichtungen ergeben, besser fassen zu können.¹⁰⁹ Zuletzt formuliert der CESCR das Ziel, die Ausschüsse und die Staaten dazu zu ermächtigen, einen besseren Austausch von Informationen zu ermöglichen und auf dieser Grundlage ein besseres Verständnis dafür zu entwickeln, die Maßnahmen zu identifizieren, die für die Verwirklichung der entsprechenden Verpflichtungen nötig sind.¹¹⁰

¹⁰³ CESCR, Report on the Third Session, Annex III, General Comment No. 1, UN Doc. E/C.12/1989/5, Rn. 2.

¹⁰⁴ Ebenda, Rn. 3.

¹⁰⁵ *Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR)*, Harmonized Guidelines on Reporting under the International Human Rights Treaties, Including Guidelines on a Core Document and Treaty-Specific Documents, 10.05.2006, UN Doc. HRI/GEN/2/Rev.6 Chapter 2; HRI/MC/2006/3, Rn. 9.

¹⁰⁶ CESCR, Report on the Third Session, Annex III, General Comment No. 1, UN Doc. E/C.12/1989/5, Rn. 4.

¹⁰⁷ Ebenda, Rn. 5.

¹⁰⁸ Ebenda, Rn. 6.

¹⁰⁹ Ebenda, Rn. 8.

¹¹⁰ Ebenda, Rn. 9.

Der Charakter der staatenbezogenen Berichtsverfahren unterscheidet sich im Hinblick auf die vom Sozialausschuss formulierten Ziele maßgeblich von anderen Durchsetzungsmechanismen, besteht der Zweck der Verfahren doch in erster Linie darin, die Vertragsstaaten bei der Umsetzung der in den Pakten enthaltenen Rechte zu unterstützen.¹¹¹ Dementsprechend gelten die Staatenberichtsverfahren als Ausdruck internationaler Kooperation; sie schaffen einen institutionellen Rahmen, auf dessen Grundlage die jeweiligen Organe der einzelnen Pakte durch einen konstruktiven und kontinuierlichen Dialog mit den betroffenen Staaten ihrer Verantwortung zur Überwachung der Einhaltung der in den Pakten enthaltenen Staatenpflichten gerecht werden können.¹¹² Im Rahmen dieses Kooperationsverhältnisses sollen die betroffenen Staaten – als Grundrechtsverpflichtete – angehalten werden, selbst auf die Verwirklichung der Menschenrechte durch entsprechende politische und rechtliche Maßnahmen auf nationaler Ebene hinzuwirken.¹¹³ Das Verfahren ist zudem auf Dauer angelegt und stellt einen ständig laufenden und „niemals abgeschlossenen Prozess“ dar,¹¹⁴ in dessen Rahmen es – soweit die Vertragsstaaten das Verfahren mit einer gewissen Ernsthaftigkeit betreiben – zu einem „(langsamen) Prozess der Aneignung menschenrechtlicher Inhalte (kommt), der nicht mehr ohne weiteres rückgängig zu machen ist“¹¹⁵. Das Verfahren zielt damit auf einen Lernprozess ab, der eine Internalisierung der menschenrechtlichen Vorgaben in die Praxis und das „Bewusstsein“ der Staaten zum einen durch Selbstevaluation und zum anderen durch Evaluation der Überwachungsorgane unter Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure beabsichtigt.¹¹⁶

Es lassen sich nach alledem zwei Thesen im Hinblick auf die wesentlichen Merkmale des Berichtsverfahrens formulieren: Das Berichtsverfahren führt zunächst zu einem internen Evaluations- und Lernprozess am Maßstab der Menschenrechte, der die Internalisierung der Menschenrechte in die Praxis und Strukturen der Staaten fördert. Darüber hinaus dient das Berichtsverfahren als Plattform für einen konstruktiven Dialog auf der Grundlage menschenrechtlicher Bestimmungen und bietet für zivilgesellschaftliche Akteur_innen zugleich die Möglichkeit, auf konkrete Missstände hinzuweisen und diese zu skandalisieren.

In der Folge sollen diese Thesen im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung der Verfahren und die Erfahrungen aus der Fallstudie auf ihre Haltbarkeit hin

¹¹¹ Ebenda, Rn. 1.

¹¹² Ebenda, Rn. 1; *Oberleitner* 1998.

¹¹³ *Gusy* 2011, S. 14.

¹¹⁴ *Spénlé und Skalski* 2012, S. 15.

¹¹⁵ *Davy* 2011, S. 255.

¹¹⁶ Vgl. Ebenda, S. 252 ff.; *Oberleitner* 1998, S. 62 ff.

überprüft werden (a)(1.) und a)(2.)), bevor in einem zweiten Schritt Schwachstellen und Stärken der Berichtsverfahren durch einen Vergleich mit Individualbeschwerdeverfahren (b)) und anhand von generell gegenüber den Verfahren geäußelter Kritik (c)) herausgearbeitet werden sollen.

(1.) Interner Lernprozess

Zur Prüfung der These vom internen Lernprozess ist schon vor dem eigentlichen Beginn der Berichtsverfahren anzusetzen. Denn im Rahmen der Erstellung des Erstberichts (und entsprechend auch der periodischen Berichte) geht es zunächst einmal darum, die eigene menschenrechtliche Situation zu analysieren, auszuwerten und entsprechende Informationen zu sammeln. Gusy spricht in diesem Zusammenhang von dem „Selbstkontrolleffekt des Berichts“, dessen Wert insbesondere auch darin liegt, dass zuvor bereits vorhandene Informationen erst durch den Berichtsprozess zusammengeführt, in den Kontext anderer Informationen gestellt und sodann evtl. in einem anderen Licht bewertet werden.¹¹⁷ Hierdurch entsteht eine innerstaatliche Informationsgrundlage, die ein besonderes Potenzial in sich trägt, die Lage der Menschenrechte zu verbessern.¹¹⁸ Dies erfordert jedoch, dass die relevanten staatlichen Einrichtungen und Institutionen aktiv mit in den Berichtsprozess einbezogen werden. Inwieweit dies gelingt, ist von außen kaum feststellbar. An der Erstellung des letzten Staatenberichts der USA an den UN-Ausschuss gegen Folter waren etwa neben dem federführenden U.S. Department of State maßgeblich auch das U.S. Department of Justice, das U.S. Department of Defense, das U.S. Department of Homeland Security, das U.S. Department of Education und weitere Institutionen der US-Regierung beteiligt.¹¹⁹ Inwieweit jedoch die entsprechenden Stellen die von ihnen zur Verfügung gestellten Informationen selbst reflektiert haben und die Regierung diese Informationen in ihrer Gesamtheit ausgewertet hat, lässt sich hier nicht feststellen. Klar ist jedoch, dass neben der Einbeziehung aller relevanten Institutionen in den Berichterstattungsprozess die Effektivität der Berichtsverfahren zudem davon abhängt, inwieweit es gelingt, die Ergebnisse des Ver-

¹¹⁷ Gusy 2011, S. 21 f.

¹¹⁸ Ebenda; skeptisch gegenüber der Erwartung, dass durch den Berichterstattungsprozess gänzlich neue Erkenntnisse gewonnen werden Meyer-Ladewig 2011, S. 7 f.

¹¹⁹ *United States of America*, Third to Fifth Periodic State Report of the United States of America under Article 19 of the Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 04.12.2013, UN Doc. CAT/C/USA/3–5, Rn. 5. Die große Bandbreite der an dem Verfahren beteiligten Institutionen wird auch dadurch bestätigt, dass an der Session selbst fast 30 Vertreter_innen verschiedenster Institutionen teilgenommen haben.

fahrens wieder an die entsprechenden Institutionen zu kommunizieren. Auch hierzu sind dem Verfahren keine konkreten Informationen zu entnehmen.

Obschon die Verfahren ganz generell keine Garantie dafür liefern, dass die Staaten die mit den tatsächlichen menschenrechtlichen Problemlagen in Zusammenhang stehenden Institutionen bei der Erstellung der Berichte auch aktiv wirklich einbeziehen, liegt es auf der Hand, dass die Staaten sich bei der Erstellung der Berichte zwangsläufig (wie genau auch immer) mit der menschenrechtlichen Situation im eigenen Land auseinandersetzen müssen. Die Effektivität des Berichtsprozesses hängt in dieser Phase nicht zuletzt auch davon ab, wie gut die verschiedenen Institutionen – besonders in föderalistischen Staaten – bei der Erstellung der Berichte zusammenarbeiten.¹²⁰ Da die berichtenden Institutionen in der Regel die obersten staatlichen Behörden, Ministerien etc. sind, besteht in dieser Phase der Informationssammlung und -auswertung jedoch auch die Chance, dass diese obersten Behörden/Ministerien erst auf in den unteren Behörden/Verwaltungseinheiten dokumentierte Missstände aufmerksam werden und auf dieser Grundlage bewerten müssen, ob die Einleitung politischer oder rechtlicher Maßnahmen erforderlich ist.¹²¹ Um die Effektivität der Erstberichte zu steigern und die Auswertung des Berichts zu erleichtern, hat etwa der UN-Ausschuss gegen Folter neben den generellen „reporting guidelines“ spezielle Richtlinien für die Erstellung des Erstberichts an den UN-Ausschuss gegen Folter ausgearbeitet.¹²² Allein die erste Phase der Berichterstattung führt im Ergebnis also dazu, dass Staaten jedenfalls objektiv eine Bestandsaufnahme der eigenen menschenrechtlichen Situation vornehmen. Inwieweit diese Bestandsaufnahme bewusst in der staatlichen Praxis reflektiert wird und Anlass zu konkreten Maßnahmen gibt, kann anhand der Verfahren von außen nicht vollständig nachvollzogen werden.

Im Hinblick auf die periodischen Berichte gilt ganz generell, dass der Prozess der Berichterstattung einen Anstoß dazu geben kann, bisherige Praktiken und Ansichten – insbesondere solche, die schon einmal Gegenstand des Berichtsverfahrens waren – zu überdenken bzw. neu zu beurteilen. Dies gilt erst recht, wenn sich die politischen Kräfteverhältnisse seit der letzten Verfahrensperiode geändert haben. In der vorliegenden Fallstudie sind die USA so z. B. in ihrem dritten Staatenbericht von zuvor vom UN-Ausschuss gegen Folter kritisierten Rechtsansichten bzgl. der Reichweite des Anwendungsbereiches der UN-Anti-

¹²⁰ Zu den Herausforderungen der Berichterstattung in föderalistischen Staaten siehe *Egbuna-Joss und Kälin* 2012.

¹²¹ *Gusy* 2011, S. 22.

¹²² *UN Committee Against Torture (CAT)*, Guidelines on the Form and Content of Initial Reports under Article 19 to Be Submitted by States Parties to the Convention against Torture, 18.07.2005, UN Doc. CAT/C/4/Rev.3.

folterkonvention abgewichen und es wurden bisherige Praktiken eingestellt, wie etwa die „erweiterten Verhörmethoden“, die vom Ausschuss explizit als Folter qualifiziert wurden. Im Rahmen der Anhörung vor dem Ausschuss haben die US-Vertreter_innen eingestanden, dass die USA Folter praktiziert haben und schon zuvor im Bericht selbst haben die USA über die Konsequenzen der vorherigen Praxis und Verbesserungen in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht berichtet. Es ist zwar nicht nachvollziehbar, ob und inwieweit das Berichtsverfahren vor dem UN-Ausschuss gegen Folter Einfluss auf den partiellen Richtungswechsel in den USA im Hinblick auf den Umgang u. a. mit in Guantanamo inhaftierten Gefangenen gehabt hat. Die obigen Ausführungen zum Ablauf des Berichtsverfahrens haben jedoch deutlich gezeigt, dass die Situation in Guantanamo und die rechtliche Beurteilung der dortigen Gegebenheiten ständig Gegenstand des Berichtsverfahrens waren. Gleichzeitig lässt sich anhand des Verfahrens in wesentlichen Streitpunkten, wie z. B. der Qualifizierung der „erweiterten Verhörmethoden“ als Folter und der Reichweite des Anwendungsbereiches der UN-Antifolterkonvention, objektiv ein diesbezüglicher Lernprozess der USA nachzeichnen. Auch wenn das Verfahren möglicherweise nicht ausschlaggebend für den partiellen Richtungswechsel der USA im Hinblick auf die Verhältnisse in Guantanamo gewesen sein mag, so wurde im Rahmen des Berichtsverfahrens jedenfalls dieser Prozess ausführlich dokumentiert. Darüber hinaus ist auch anhand der im Verfahren von den USA geäußerten Ansichten ein Lernprozess zu verzeichnen. Durch das Berichtsverfahren wurde eine Transparenz nicht nur bzgl. der tatsächlichen Verhältnisse in Guantanamo, sondern vor allem auch bzgl. der Position der USA im Hinblick auf die dortigen Verhältnisse und die entsprechende rechtliche Beurteilung hergestellt, die anderswo nicht zu finden ist. Denn obwohl die Verhältnisse in Guantanamo auch an anderer Stelle umfangreich dokumentiert wurden und die Position der USA im Hinblick auf Guantanamo auch anderswo geäußert worden sein mag, liegt die Besonderheit und die besondere Bedeutung der Dokumentation des Prozesses vor dem UN-Ausschuss gegen Folter vor allem darin, dass der dialogische Prozess sich durchgehend am Maßstab der nach der UN-Antifolterkonvention einschlägigen Menschenrechtsbestimmungen vollzogen hat. Die USA haben zunächst ihre Verhörmethoden am rechtlichen Maßstab der Konvention zu rechtfertigen versucht bzw. sich bei ihrer Position, die Bestimmungen der Konvention seien in Kriegszeiten und außerhalb des Territoriums der USA nicht anwendbar, auf die Regelungen der Konvention selbst bezogen. Der Ausschuss wiederum hat daraufhin seine rechtliche Gegenposition formuliert. Die USA haben sich im Rahmen der dritten Berichtsphase der rechtlichen Auslegung des Ausschusses unterworfen und dementsprechend die extraterritoriale Anwendbarkeit der Konvention, die Geltung der Konvention in Zeiten bewaffneter Konflikte und die

Einstufung der „erweiterten Verhörmethoden“ als Folter im Sinne des Art. 1 der Konvention anerkannt. Die Situation in Guantanamo wurde vor dem Ausschuss also stets am Maßstab des Rechts verhandelt.

Neben den vom UN-Sozialausschuss formulierten Zielen ist demnach ein weiteres Merkmal der Praxis der Berichtsverfahren auszumachen: die praxisorientierte Normpräzisierung und Rechtsauslegung.¹²³ Denn erst die Anwendung der Menschenrechtsbestimmungen in der Praxis ermöglicht es den Menschenrechtskontrollorganen, den Staaten auf den Menschenrechtspakten beruhende Handlungsvorgaben zu machen und ihnen die Interpretationshoheit im Hinblick auf ihr Handeln zu entziehen.¹²⁴ Insofern hat das Verfahren in den USA einen dialogischen Prozess angestoßen/begleitet/dokumentiert und ganz generell auch maßgeblich zur rechtlichen Ächtung der Folterfälle in Guantanamo beigetragen. Im Hinblick auf die zuvor formulierte These kann letztlich festgehalten werden, dass nur schwer nachvollziehbar ist, ob sich in den staatlichen Strukturen tatsächlich ein umfassender Evaluations- und Lernprozess vollzogen hat.¹²⁵ Dies gilt auch dann, wenn sich tatsächlich Verbesserungen der menschenrechtlichen Situation in einem Staat ergeben haben. Soweit dies jedoch der Fall ist, wird dieser Prozess im Verfahren dokumentiert und zwar am Maßstab der jeweiligen menschenrechtlichen Bestimmungen. Und auch wenn ein entsprechender Lernprozess nicht stattfindet, so besteht jedoch die Möglichkeit, von den Vorgaben abweichendes Verhalten zu benennen, wodurch zumindest die Geltung der einschlägigen Normen bestätigt wird.¹²⁶ Insofern kann konstatiert werden, dass das Verfahren in jedem Fall zu einer Beurteilung der staatlichen Praxis am Maßstab des Rechts führt.

(2.) Plattform für Dialog und Skandalisierung

Die zweite These besagt, dass das Berichtsverfahren als Plattform für einen konstruktiven Dialog dient und darüber hinaus zivilgesellschaftlichen Akteur_innen die Möglichkeit zur Einflussnahme und zur Skandalisierung bietet. Dieser These liegt die Annahme zugrunde, dass das Verfahren tatsächlich die vom

¹²³ Siehe hierzu *Liese* 2006b, S. 110 ff.

¹²⁴ Ebenda, S. 111.

¹²⁵ Eine Studie zur Umsetzung verschiedener UN-Menschenrechtsabkommen in ausgewählten Staaten konnte zumindest in einigen Fällen die Umsetzung von in Concluding Observations formulierten Empfehlungen feststellen (siehe *Heyns und Viljoen* 2001, S. 511 f.). Siehe auch die Studie *Lieses* zur Wirkung der Anprangerung von Folter durch internationale Menschenrechtskontrollorgane (*Liese* 2006b).

¹²⁶ Vgl. *Luhmann* 1987, S. 55.

UN-Sozialausschuss formulierten Ziele vier bis sieben¹²⁷ verwirklicht. Es stellt sich also die Frage, ob es möglich ist, bei Aufnahme des Verfahrens gemeinsam mit dem Ausschuss und den an den Verfahren beteiligten zivilgesellschaftlichen Akteur_innen (Ziel 4) eine Evaluation der menschenrechtlichen Situation vorzunehmen (Ziel fünf), auf dieser Grundlage die konkreten Missstände zu erfassen (Ziel sechs), um zuletzt die Staaten zu ermächtigen und anzuleiten, weitere Schritte zur Verwirklichung der Menschenrechte zu ergreifen (Ziel sieben).

Hierzu ist zunächst auf den Ablauf des Verfahrens einzugehen. Während der Erstellung des Berichts orientieren sich die Staaten zwar schon an den formellen Richtlinien des entsprechenden Ausschusses zur Erstellung eines Berichts und sie haben auch die Möglichkeit (und sind auch gehalten), bereits in diesem Stadium bei der Erfassung und Darstellung der relevanten Informationen konstruktiv mit zivilgesellschaftlichen Akteur_innen zusammenzuarbeiten. Der Dialog zwischen Ausschuss und Staat beginnt im Berichtsverfahren indes erst mit der Einreichung der Erstberichte. Nachdem der Lernprozess im Rahmen der Erstellung des Erstberichts vor allem auf eine Erfassung der Staatenpraxis gerichtet war, beginnt erst mit der Einreichung des Berichts die umfassende Evaluation, auf deren Grundlage der eigentliche Lernprozess erfolgen kann. In diesem Sinne stellt die Eingabe des Staatenberichts in das Berichtsverfahren den Übergang von der alleinigen Selbst- zur Selbst- und Fremdkontrolle dar.¹²⁸ Die Fremdkontrolle findet dabei in Form eines fortlaufenden Dialogs zwischen Staaten, Ausschuss und Zivilgesellschaft statt. Nach der Abgabe des Erstberichts finden die Prozesse der Selbst- und Fremdkontrolle parallel zueinander statt. Denn das Verfahren ist, insbesondere durch das Follow-Up-Verfahren und die vom UN-Ausschuss gegen Folter genutzte List of Issues Prior to Reporting so ausgestaltet, dass der Dialog auch zwischen den einzelnen Berichtsphasen nicht zum Stillstand kommt.¹²⁹

Um die Praxis und damit die Stärken und Schwächen des dialogischen Prozesses im Hinblick auf die vom UN-Sozialausschuss formulierten Ziele näher untersuchen zu können, soll in der Folge auf den Ablauf und die Ergebnisse der vorliegenden Fallstudie eingegangen werden. Dabei soll auch untersucht wer-

¹²⁷ *CESCR*, Report on the Third Session, Annex III, General Comment No. 1, UN Doc. E/C.12/1989/5, Rn. 5 ff.

¹²⁸ *Gusy* 2011, S. 25.

¹²⁹ Dafür, dass ein Dialog überhaupt stattfinden kann, bedarf es selbstverständlich der Bereitschaft der Staaten, an den Verfahren aktiv teilzunehmen und in den dialogischen Prozess einzutreten. Auch die Praxis einiger Ausschüsse, ohne die aktive Beteiligung der jeweiligen Staaten das Verfahren fortzuführen, kann den Dialog zwischen Staat und Ausschuss nicht ersetzen. Je nach Positionierung der Staaten und ihrer Vertreter_innen führt das Verfahren auch zu einem unterschiedlich intensiven bzw. erfolgreichen Lernprozess.

den, inwieweit der Dialog zwischen dem Ausschuss und den USA Einfluss auf die Praxis der USA gehabt hat. Anhand der Fallstudie lassen sich zunächst verschiedene Möglichkeiten des Ablaufs des Verfahrens nachzeichnen. Während die zweite Berichtsphase von einer offenen Konfrontation zwischen Ausschuss und Staat gekennzeichnet war, ist in der dritten Berichtsphase zum einen eine Annäherung des Staates an den Ausschuss zu verzeichnen und zum anderen ist der Dialog nicht mehr ausschließlich konfrontativ. Er zeichnet sich vielmehr dadurch aus, dass der Ausschuss weiterhin Missstände konkret benennt und die USA widerspruchslos die Kritik und die Empfehlungen des Ausschusses aufnehmen. Der Dialog vor dem UN-Ausschuss gegen Folter zum Sachverhalt Guantanamo begann damit, dass der Ausschuss die USA dazu aufforderte, Informationen zur Situation in den Internierungslagern im Irak vorzulegen, woraufhin diese in einem Annex zu der Situation in den außerhalb der USA eingerichteten Lagern im Staatenbericht berichteten.¹³⁰ Auf der Grundlage des Berichts ereignete sich im Fortgang des Verfahrens (bis in das Follow-Up-Verfahren hinein) nicht nur der oben bereits dargestellte Streit zwischen den USA und dem Ausschuss über eine Reihe von (insbesondere) rechtlichen Fragen. Der Ausschuss versuchte vielmehr, eine umfassende Betrachtung und Bearbeitung der Situation in Guantanamo vorzunehmen. Die USA verteidigten hingegen kompromisslos ihre damalige Politik im Umgang mit im Rahmen des „Krieges gegen den Terror“ gefangenen vermeintlichen Kämpfer_innen. Die zweite Berichtsphase war deshalb weniger durch einen konstruktiven Dialog, sondern in hohem Maße durch einen ersten – sehr konfrontativen – Austausch der Positionen und die Erfassung der wesentlichen Problemlagen gekennzeichnet. Ein von dem Ausschuss und der Zivilgesellschaft begleiteter Lernprozess ist daher nicht zu verzeichnen. Im Hinblick auf die oben genannten Ziele des Verfahrens kann jedoch festgehalten werden, dass in jedem Fall die wesentlichen Missstände erfasst und einer kritischen Würdigung durch den Ausschuss unterzogen wurden. Insofern wurden auch ohne die konstruktive Mitarbeit der USA zumindest die Ziele fünf und sechs erreicht. Darüber hinaus sind in dieser Phase weitere positive Effekte des Berichtsverfahrens zu verzeichnen. Denn die USA haben sich trotz der Konfrontationslage zu dem Ausschuss dem Berichtsverfahren nicht entzogen. Sie haben ihren Staatenbericht eingereicht und auf die prozessualen Anfragen des Ausschusses inhaltlich reagiert. Mit der Teilnahme an dem Verfahren haben die USA zumindest ihre formale Anerkennung der in der UN-Antifolterkonvention festgehaltenen Menschenrechte bestätigt.¹³¹ Und

¹³⁰ Siehe *United States of America*, Second Periodic Report of the United States of America under Article 19 of the Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 13.01.2006, UN Doc. CAT/C48/Add.3/Rev.1, Rn. 9.

¹³¹ Vgl. *Sack und Kessler* 2011, S. 230.

mehr noch: Die USA haben stets versucht, ihre Menschenrechtspolitik am Maßstab des Rechts zu rechtfertigen. Sie haben sich dem Konflikt im Rechtssystem nicht entzogen. Gleichzeitig konnte der Ausschuss anhand einer konkreten Problemlage seine Auffassung/Auslegung der Konvention, hier vor allem im Hinblick auf die Ausdeutung des Folterbegriffs und die Frage der Anwendbarkeit der Konvention, konkretisieren.

Der Fortführung des Dialogs zwischen Ausschuss und USA kam es zugute, dass der Ausschuss die dritte Berichtsphase nach dem vereinfachten SRP geführt hat. Denn die vom Ausschuss ausgefertigte LoIPR griff vor allem die streitigen Problempunkte aus der vorherigen Berichtsphase auf. So wurden die USA zum Beispiel u. a. dazu aufgefordert, darüber zu berichten, ob sie ihre sehr restriktive Auffassung bzgl. des Anwendungsbereichs der Konvention auch angesichts der zuvor in den Concluding Observations der zweiten Phase dargelegten Position noch aufrechterhalten wollen. Durch die Formulierung von Fragen und Berichtsgegenständen, auf die sich der Bericht beziehen sollte, war es möglich, das Verfahren wieder auf die zuvor streitigen Fragen zu fokussieren. Dadurch konnte direkt an die Diskussionen der letzten Phase angeschlossen werden. Den USA stand zugleich eine präzise Anleitung für die Erstellung ihres Berichtes zur Verfügung, womit nicht nur das Verfahren insgesamt, sondern auch der Prozess der Verfassung des Berichts vereinfacht und erleichtert wurde. Mit der Einreichung des Staatenberichts hat sich der Dialog letztlich von einem sehr kontroversen zu einem teilweise konstruktiven Dialog gewandelt. Die USA haben sich u. a. der Auslegung des Ausschusses bzgl. der Anwendbarkeit der Konvention außerhalb des Territoriums der USA und in Zeiten bewaffneter Konflikte unterworfen und sie sind zugleich auf die Forderung des Ausschusses nach der Schließung Guantánamos eingegangen, indem sie die von Präsident Obama erklärten Pläne sowie die bisherigen Bemühungen zur Schließung vorgetragen haben.¹³² Im Rahmen der Session haben die Vertreter_innen der USA sogar eingestanden, dass die USA in Guantánamo und anderswo Folter angewandt haben, und sich für die Praktiken vor dem Ausschuss öffentlich entschuldigt.¹³³

Der Ausschuss würdigte zunächst die Entwicklungen, die sich seit dem Amtsantritt Obamas vollzogen hatten; gleichzeitig wurden die erfolgten Maßnahmen jedoch auch kritisch (und teilweise misstrauisch) hinterfragt und anhal-

¹³² Siehe *United States of America*, Third to Fifth Periodic State Report of the United States of America under Article 19 of the Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 04.12.2013, UN Doc. CAT/C/USA/3–5.

¹³³ Siehe *UN Committee Against Torture (CAT)*, Summary Record of the 1264th Meeting Held at the Palais des Nations, Geneva, on Wednesday, 12 November 2014, at 10 a.m., 17.11.2014, UN Doc. CAT/C/SR.126, Rn. 3 ff.

tende sowie neu aufgetretene Missstände bemängelt. Nachdem sich nun die USA im Hinblick auf die extraterritorialen Internierungslager der Konvention nicht mehr verschlossen, war es dem Ausschuss möglich, den Dialog ganz konkret auf die anhaltenden Missstände sowie die Probleme bei der Aufarbeitung der Folterfälle zu lenken. Dies geschah vor allem im Rahmen der Anhörung im Rahmen der Session, in den Concluding Observations und dem eingeleiteten Follow-Up-Verfahren. Der Ausschuss kritisierte dabei zunächst weiterhin angewandte Praktiken, wie z. B. die Maßnahmen zur Zwangsernährung und Verhörtechniken wie die „field expedient separation technique“, bei der den Betroffenen Augenbinden und Gehörschutz angelegt werden, um eine Trennung von anderen Gefangenen zu suggerieren und die „Schockwirkung“ der unmittelbaren Gefangennahme zu verlängern. Gleichsam wurde bemängelt, dass noch immer einige Gefangene in Guantanamo keine Anklage oder richterliche Haftprüfung erfahren haben. Neben den anhaltend schlechten Haftbedingungen kritisierte der Ausschuss den Umgang der USA mit den von Folter Betroffenen. Hier bemängelte er konkret die mangelhafte Umsetzung der in den Art. 12 ff. UN-Antifolterkonvention enthaltenen Pflichten und Rechte. Er forderte die USA insgesamt mit Nachdruck dazu auf, unparteiische Untersuchungen im Falle von Folterhandlungen aufzunehmen (Art. 12), Betroffenen Zugang zu entsprechenden Verfahren zu gewähren (Art. 13) sowie das Recht der Betroffenen auf Wiedergutmachung in Form von Entschädigung und möglichst vollständige Rehabilitation sowie effektiven Rechtsschutz im Hinblick auf die Durchsetzung dieser Ansprüche (Art. 14) sicherzustellen. Insofern würdigte der Ausschuss die bisherigen Anstrengungen der USA zwar, nahm jedoch gleichzeitig die anhaltenden gravierenden Probleme in den Blick und lenkte so den Dialog auf die bestehenden Probleme. Dabei unterbreitete er im Rahmen seiner Concluding Observations den USA konkrete Vorschläge, durch deren Umsetzung den Anforderungen der Konvention Genüge getan werden könnte. Er mahnte die USA u. a., „(to carry) out prompt, impartial and effective investigations“, „(e)nsure that alleged perpetrators of and accomplices to torture, including persons in positions of command and those who provided legal cover, are duly prosecuted and, if found guilty, given penalties commensurate with the grave nature of their acts“ und „(p)rovide effective remedies and redress to victims, including fair and adequate compensations, and as full rehabilitation as possible“.¹³⁴

Der Dialog zwischen der USA und dem Ausschuss hat sich somit zumindest teilweise zu einem konstruktiven Dialog gewandelt. Die USA sind teilweise auf

¹³⁴ UN *Committee Against Torture (CAT)*, Concluding Observations on the Combined Third to Fifth Periodic Reports of the United States of America, 19.12.2014, UN Doc. CAT/C/USA/CO/3–5, Rn. 12.

die Forderungen des Ausschusses eingegangen bzw. weisen die Empfehlungen und Forderungen zumindest nicht mehr zurück. Der Ausschuss ist dazu übergegangen, unter Aufrechterhaltung und Fortführung seiner Kritik genaue Vorgaben und Empfehlungen zur Verwirklichung der Paktvorgaben zu formulieren. Insoweit tritt die Leitfunktion des Ausschusses deutlich in den Vordergrund. Daher wurde in der letzten Berichtsphase (angesichts der anhaltenden groben Missstände) zumindest ansatzweise das Ziel sieben verwirklicht. Gerade in der letzten Berichtsphase ist es auch gelungen, die Zivilgesellschaft in das Verfahren einzubeziehen. Die vorliegende Fallstudie belegt, dass NGOs ihre Rolle im Hinblick auf die Bereitstellung von Informationen sehr aktiv wahrnehmen.

Aufgrund des weltweit besonders großen Interesses an den Verhältnissen in den Internierungslagern außerhalb der USA war es im vorliegenden Fall für die Aufnahme des Problems nicht entscheidend, dass NGOs die Internierungslager in ihren Schattenberichten thematisiert hatten. Der Sachverhalt war auch schon Gegenstand des Verfahrens. Der Wert der Schattenberichte lag in diesem Fall daher in der Übermittlung konkreter Berichte über die Verhältnisse in den Lagern. Zudem haben die NGOs das Verfahren genutzt, um erneut die Verhältnisse zu skandalisieren. Die Bedeutung der NGOs für den Dialog und ihre Rolle in dem Dialog wurde in der vorliegenden Fallstudie vor allem bei einer genaueren Betrachtung der Session deutlich. Denn noch bevor die Staatenvertreter_innen die Gelegenheit zur Stellungnahme vor dem Ausschuss bekamen, hörte der Ausschuss NGO Vertreter_innen sowie eine ehemals in Guantanamo inhaftierte Person, *Murat Kurnaz*, an. Dass der Ausschuss der Anhörung von NGOs und Betroffenen eine eigene Sitzung widmet, verdeutlicht die Bedeutung, die er der Zivilgesellschaft beimisst. Durch die Stellungnahmen hatten NGO-Vertreter_innen die Möglichkeit, sich unmittelbar an die Ausschussmitglieder zu wenden und ihre Kernanliegen und Forderungen direkt diesen gegenüber zu erklären. Dass angesichts des großen Interesses an dem Verfahren nur eine kleine Auswahl von NGOs die Möglichkeit hatten, vor dem Ausschuss aufzutreten, steht dieser Annahme grds. nicht entgegen. Im Hinblick auf das Ziel vier, den Einfluss der Zivilgesellschaft auf das Verfahren zu ermöglichen und auszubauen, ist im Ergebnis also ebenfalls ein positives Resümee zu ziehen.

Abschließend kann demnach festgehalten werden, dass das Verfahren seine Ziele grds. erreicht hat. Es wurde eine Bestandsaufnahme, Evaluation und fortlaufende Würdigung der Umsetzung der Konvention durch die USA unter Beteiligung der Zivilgesellschaft vorgenommen, bei der der Ausschuss im Laufe des Verfahrens seiner Rolle als Leiter des Verfahrens gerecht werden konnte. Die zweite These konnte damit bestätigt werden. Negativ ist zu verzeichnen, dass in Sachen Guantanamo immer noch massive Missstände zu verzeichnen sind. Ein positiver Gesichtspunkt ist, dass der Ausschuss die Situation in Guan-

tanamo einer umfassenden rechtlichen Würdigung am Maßstab der UN-Antifolterkonvention unterzogen hat und fortlaufend unter Verweis auf die Bestimmungen der Konvention Kritik an der Praxis der USA übt und diese zu konkreten Maßnahmen zur Verwirklichung der Paktrechte auffordert.

b) Abgrenzung zu Individualbeschwerdeverfahren: Einzelfallunabhängigkeit, präventiver Menschenrechtsschutz und Erfassung struktureller Menschenrechtsproblemlagen

Die Stärken der Berichtsverfahren lassen sich über die zwei zuvor genannten Thesen hinaus gerade auch in Abgrenzung zum Individualbeschwerdeverfahren vor nationalen und internationalen Instanzen, wie z. B. dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) oder dem UN-Ausschuss gegen Folter, aufzeigen. In der Folge sollen diese beiden Verfahren deshalb gegenübergestellt werden, um herauszuarbeiten, welche Besonderheiten und Stärken das Berichtsverfahren im Vergleich zum Individualbeschwerdeverfahren mit sich bringt. Dabei soll es jedoch ausdrücklich nicht darum gehen, die beiden Verfahren „gegeneinander auszuspielen“. Es ist vielmehr ganz generell davon auszugehen, dass sich die verschiedenen Verfahren zur Durchsetzung der Menschenrechte ergänzen und auch unmittelbar aufeinander bezogen sein können. Deshalb soll es in den folgenden Ausführungen auch weniger darum gehen, die Schwächen des Individualbeschwerdeverfahrens näher zu beleuchten,¹³⁵ als darum, die Stärken des Berichtsverfahrens herauszuarbeiten.

Als zentraler Punkt ist hierbei die Unabhängigkeit des Berichtsverfahrens von Einzelfällen bzw. von konkreten Sachverhalten mit individuell Betroffenen zu nennen. Zunächst bietet die Einzelfallunabhängigkeit die Möglichkeit, die gesamte „Performance“ in einem bestimmten Bereich staatlicher Praxis in den Blick zu nehmen. Umfasst ist deshalb nicht nur eine Überprüfung, ob der Staat die menschenrechtlichen Verpflichtungen im Einzelfall einhält, sondern auch, ob es strukturelle Mängel in organisatorischer Hinsicht gibt, die für die Verwirklichung der Menschenrechte von Bedeutung sind. Die Berichtsverfahren sind hierbei nicht daran gehindert, staatliche Teilbereiche zu bewerten, die im Einzelfall vielleicht nicht Gegenstand des Verfahrens sein werden. So kann das Berichtsverfahren eine holistische Betrachtung vornehmen, die nur auf den dem jeweiligen Vertrag zugrunde liegenden Maßstab begrenzt ist.

In der vorliegenden Fallstudie hat der UN-Ausschuss gegen Folter insgesamt die Bedingungen der Unterbringung sowie der rechtlichen Zulässigkeit der Unterbringung in Guantanamo geprüft und schließlich die Schließung des Gefan-

¹³⁵ Siehe hierzu ausführlicher, insbesondere zum Problem der Überlastung am Beispiel des EGMR Müller 2011, S. 375 ff.; Davy 2011, S. 246 ff.

genenlagers gefordert. Der Ausschuss hat also nicht nur eine umfassende Prüfung des Sachverhaltes Guantanamo mit allen diesbezüglichen Problemlagen vorgenommen, sondern darüber hinaus die Umstellung des institutionellen und organisatorischen Gefüges der USA gefordert. Aufgrund des dialogischen und fortlaufenden Charakters des Verfahrens beschränkt sich das Berichtsverfahren jedoch nicht auf die Prüfung der Gesamtumstände. Es geht vielmehr darum, perspektivisch eine Abstimmung des nationalen Rechtssystems in seiner Gesamtheit auf die Anforderungen der Konvention vorzunehmen bzw. aktiv voranzutreiben. Im Gegensatz zu einem Individualbeschwerdeverfahren kann im vorliegenden Verfahren die gesamte Bandbreite der sich ergebenden Probleme ohne eine auf den Gegenstand eines konkreten Verfahrens beschränkte Perspektive behandelt werden. Zudem ist das Beschwerdeverfahren zeitlich unbegrenzt; es kennt nur Berichtsphasen, die jedoch einer fortlaufenden Behandlung des Sachverhaltes nicht entgegenstehen.

In struktureller Hinsicht geht es in einem Berichtsverfahren auch nicht um konkrete Verletzungshandlungen, sondern vielmehr um die strukturelle Ausgestaltung des Staates in einem bestimmten Bereich. Die Orientierung am Individuum und am Einzelfall birgt die Gefahr der Einschränkung des Blickwinkels und damit der Vernachlässigung systematischer und struktureller Mängel.¹³⁶ Die Vorgaben der UN-Antifolterkonvention sind z. B. in ihrer Gesamtheit darauf ausgerichtet, Folter zu verhindern und die Ahndung von Folter sicherzustellen.¹³⁷ Das Berichtsverfahren bietet hierbei die Möglichkeit, einen kompletten Rechtsbereich auf seine Vereinbarkeit mit den Paktbestimmungen zu überprüfen. In diesem Sinne wurde in der vorliegenden Fallstudie untersucht, ob die nationalrechtlichen Regelungen der USA ausreichen, um zu verhindern, dass Folter stattfindet, und um sicherzustellen, dass im Hinblick auf Folter keine Straffreiheit für Täter besteht, das Recht auf effektiven Rechtsschutz der Betroffenen ausreichend gewahrt ist und schließlich das nationale Recht ausreichende Möglichkeiten bereithält, Wiedergutmachung für die Opfer von Folter und unmenschlicher Behandlung sowie möglichst vollständige Rehabilitation zu gewährleisten. Es wurde also insgesamt geprüft, ob vor allem die Regelungen der Art. 2, 4 und 10 ff. UN-Antifolterkonvention, die vornehmlich Rechte und Verpflichtungen prozessualer und formeller Art enthalten, angemessen in nationales Recht umgesetzt worden sind. Das Berichtsverfahren bietet also die Möglichkeit, ein Gesamtsystem, wie z. B. das System der Inhaftierung (von Kriegsgefangenen), in den Blick zu nehmen und gleichzeitig einen stetigen Dialog

¹³⁶ Vgl. Davy 2011, S. 251.

¹³⁷ Die Konvention fordert deswegen, ein an ihren Zielen und Vorgaben orientiertes Gesamtsystem aus legislativen, exekutiven und judikativen Maßnahmen zu entwickeln (vgl. Art. 2 Abs. 1).

bzgl. der Frage der Umsetzung der vertraglichen Vorgaben in diesem Gesamtsystem zu führen, und dies ist ein großer Vorteil gegenüber den Individualbeschwerdeverfahren.

Müller hebt im Zusammenhang der Einzelfallunabhängigkeit auch den präventiven Schutz der Menschenrechte als eine wesentliche Funktion des Berichtsverfahrens hervor.¹³⁸ Der dialogische und fortlaufende Charakter des Verfahrens zielt in diesem Sinne auch darauf ab, Missstände in der staatlichen Praxis im Hinblick auf Exekutive, Legislative und Judikative frühzeitig zu identifizieren oder sogar zu antizipieren und Maßnahmen zu ihrer Ausräumung oder Verhinderung anzustoßen. In der vorliegenden Fallstudie hat der Ausschuss die USA z. B. in seinen letzten Concluding Observations u. a. aufgefordert, das für die Streitkräfte der USA einschlägige Feldhandbuch im Hinblick auf die Vorgaben zu Verhören einer kritischen Prüfung zu unterziehen und spezifische Verhörmethoden, wie beispielsweise die „field expedient separation technique“, ausdrücklich abzuschaffen, da er die Gefahr sah, dass entsprechende Maßnahmen zu einer Verletzung der Paktrechte führen könnten.¹³⁹

Ein weiterer Gesichtspunkt der Einzelfallunabhängigkeit, der die Qualität der Berichtsverfahren auszeichnet, ist die Möglichkeit, strukturelle und systemische Menschenrechtsproblemlagen in den Blick zu nehmen. Dies gilt vor allem für solche Problemlagen, bei denen nur schwerlich konkrete Individuen oder Gruppen als Opfer identifiziert werden können, die Kausalität zwischen Schädigung und Schädigungshandlung nur schwer auszumachen ist und/oder eine komplexe Kumulation im Hinblick auf die Ursachen der Schädigung bzw. der schädigenden Akteur_innen vorliegt. Vor allem in globalen Zusammenhängen sind Menschenrechtsverletzungen oftmals nicht an individuellen Akten oder Verletzungshandlungen festzumachen. Sie sind vielmehr immer häufiger systemischer oder struktureller Natur und lassen sich zwischen staatlicher, supranationaler und transnationaler Regulierung, der Wirtschaft und ihren globalen Akteuren, anderen sozialen Autonomieräumen und Bevölkerungsgruppen oder Kollektiven in komplexen Konstellationen identifizieren.¹⁴⁰

¹³⁸ Siehe Müller 2011, S. 386 ff.

¹³⁹ *UN Committee Against Torture (CAT)*, Concluding Observations on the Combined Third to Fifth Periodic Reports of the United States of America, 19.12.2014, UN Doc. CAT/C/USA/CO/3–5, Rn. 17.

¹⁴⁰ Als Beispiel für eine Menschenrechtsproblemlage globalen Ausmaßes lässt sich das Problem des Agrardumpings für Entwicklungsländer anführen. Der UN-Sozialausschuss hat in seinen letzten Concluding Observations gegenüber Deutschland gerügt, dass die durch die deutsche Landwirtschafts- und Handelspolitik geförderte Subvention von eigenen Agrarprodukten und der Export dieser Produkte in Entwicklungsländer zu Verletzungen des Rechts auf angemessenen Lebensstandard und des Rechts auf Nahrung führen kann und Deutschland angewiesen, seine Agrar- und Handelspolitik einer umfassenden Menschenrechtsver-

Als letzter Gesichtspunkt der Einzelfallunabhängigkeit ist hervorzuheben, dass das Berichtsverfahren unabhängig von Beschwerden Einzelner oder von Gruppen betrieben wird. Ob ein Problem Gegenstand des Verfahrens wird, hängt also nicht davon ab, dass sich zufällig eine internationale Instanz mit einer staatenbezogenen menschenrechtlichen Problemlage beschäftigt. Denn dass sich eine internationale Instanz einer Sache annimmt, setzt voraus, dass überhaupt ein_e Kläger_in vorhanden ist, die Klage finanziert wird, der Instanzenzug durchlaufen wird und generell die Zulässigkeitsvoraussetzungen erfüllt sind.¹⁴¹ Im Gegensatz zum Individualbeschwerdeverfahren kann eine Problemlage im Berichtsverfahren von dem entsprechenden Ausschuss selbst aufgegriffen werden. Auch der Staat kann grds. eine aus seiner Sicht relevante Problemlage in das Verfahren einbringen. Darüber hinaus stehen die Verfahren vor den UN-Ausschüssen auch der Zivilgesellschaft in gewissem Maße offen. Durch die Einreichung von Schattenberichten kann die Aufmerksamkeit auf eine bestimmte Problemlage gerichtet werden oder zu einem bereits gegenständlichen Sachverhalt Stellung bezogen und damit Einfluss auf den Fortgang des Verfahrens ausgeübt werden. Die Bezugnahme auf einen konkreten Einzelfall und die aufwendige Planung und finanzielle Absicherung eines Individualbeschwerdeverfahrens ist nicht erforderlich.¹⁴² Gleichzeitig setzt die Beteiligung der Zivilgesellschaft voraus, dass es zivilgesellschaftliche Kräfte gibt, die über Ressourcen, Know-How und das nötige Engagement verfügen, entsprechende Problemlagen in das Verfahren einzubringen.¹⁴³ Soweit diese Voraussetzungen gegeben sind, ist zudem zu berücksichtigen, dass zivilgesellschaftliche Akteur_innen häufig von repressiven staatlichen Maßnahmen bedroht sind oder nicht hinreichenden staatlichen Schutz vor Bedrohungen Dritter erfahren.¹⁴⁴

c) Kritik an den Berichtsverfahren

Neben den zuvor herausgearbeiteten Stärken weist das Berichtsverfahren auch Schwachstellen auf. *Liese* wirft etwa in Anlehnung an *Ciceros* Aphorismus „epistula non erubescit“ (Papier errötet nicht) die Frage auf, ob Berichtsverfahren

träglichkeitsprüfung zu unterziehen (*CESCR*, Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Germany, 12.07.2011, UN Doc. E/C.12/DEU/CO/5, Rn. 9). Eine ausführliche Analyse der Subvention von Agrargütern im Lichte des Rechts auf Nahrung findet sich bei *Kommer* 2016, S. 286 ff.

¹⁴¹ *Müller* 2011, S. 388; *Davy* 2011, S. 251.

¹⁴² Zu den Herausforderungen der strategischen Prozessführung vor den UN-Fachausschüssen siehe *Althoff* 2014; zu Herausforderungen der strategischen Prozessführung im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte siehe *Saage-Maaß* 2014.

¹⁴³ *Müller* 2011, S. 395 f.

¹⁴⁴ Ebenda.

ren nur Papierberge produzieren oder tatsächlich zu einer Verbesserung der menschenrechtlichen Situation beitragen.¹⁴⁵ Die Schweizerische NGO *humanrights.ch* fasst die auch von ihr teilweise vertretene Kritik an den Verfahren wie folgt zusammen: Die Verfahren gelten als „schwerfällig und teilweise redundant; für die unmittelbar Beteiligten sind sie mit einem hohen Arbeitsaufwand verbunden; für Uneingeweihte sind sie schlecht verständlich, für die Medien kaum von Interesse und in ihrer praktischen Bedeutung werden sie oft überschätzt.“¹⁴⁶ Auch *Gusy* hat die an dem Verfahren häufig geäußerte Kritik zusammengestellt: Es sei aufgrund seiner langen Dauer, fehlender Sanktions-, Kassations- und Rehabilitationsmöglichkeiten und der Überlastung der Überwachungsausschüsse durch die Papier- und Informationsflut ineffektiv.¹⁴⁷ Zudem sei das Verfahren aufgrund des breiten Verfahrensgegenstandes – die gesamte staatliche Praxis in dem vom Vertrag festgelegten Bereich – derart voraussetzungsvoll, dass nur hoch entwickelte und gut organisierte Staaten mit hohen Menschenrechtsstandards imstande seien, den Anforderungen gerecht zu werden.¹⁴⁸ Und schließlich blieben die Verfahren zu häufig folgenlos.¹⁴⁹ In der Folge sollen einige der Kritikpunkte einer genaueren Betrachtung unterzogen werden.

Die bisher bei den UN-Überwachungsausschüssen dringendste Schwachstelle stellen der Mangel an Ressourcen und die damit einhergehende Schwierigkeit der Bewältigung der Berichts- und Informationsfluten dar.¹⁵⁰ Angesichts des Mangels an Ressourcen stellt sich die Frage, ob die Ausschüsse überhaupt in der Lage sind, die vorgelegten Informationen angemessen aufzuarbeiten und sich einen hinreichenden Eindruck von der tatsächlichen Ausgangslage in den berichtenden Staaten zu verschaffen. Entsprechend der großen Arbeitsbelastung der Ausschüsse wird oft kritisiert, dass die in den Concluding Observations enthaltenen Empfehlungen und kritischen Anmerkungen oftmals zu oberflächlich seien und eine eingehende rechtliche Bewertung der jeweiligen Sachverhalte vermissen ließen. Obwohl die Kritik an der mangelhaften Ausstattung der Überwachungsorgane und den damit einhergehenden strukturellen Schwachstellen der Verfahren die zuvor festgestellten Stärken des Verfahrens nicht zu

¹⁴⁵ *Liese* 2006a, S. 51.

¹⁴⁶ *humanrights.ch* 2012.

¹⁴⁷ *Gusy* 2011, S. 18.

¹⁴⁸ Ebenda.

¹⁴⁹ Ebenda. Vgl. hierzu auch die Perspektive eines Berichterstattenden, *Meyer-Ladewig* 2011, S. 108 ff.

¹⁵⁰ Die Ausschussmitglieder sind jeweils nur ehrenamtlich tätig und für die Bearbeitung der Berichtsverfahren sind nur mehrere Wochen pro Jahr angesetzt, im Falle des UN-Ausschusses gegen Folter mittlerweile immerhin drei Sessions pro Jahr mit einer Länge von jeweils vier Wochen.

entwerten vermag, bleibt dennoch festzustellen, dass eine angemessene personelle Ausstattung und administrative Grundausrüstung der Berichtsverfahren fundamental für die erfolgreiche Durchführung der Verfahren sind. Die Ausschüsse haben sich bisher dem Problem der fehlenden Ressourcen durch die stetige Optimierung des Verfahrensablaufs entgegengestellt. Erfolgsgeschichten sind z. B. die verstärkte Einbeziehung der Zivilgesellschaft im Hinblick auf die Lösung des Problems der Informationsbeschaffung, sowie die Umstellung des Berichtsverfahrens nach der Vorlage der Erstberichte auf das vereinfachte Berichtsverfahren (SRP). Die vorliegende Fallstudie hat gezeigt, dass das vereinfachte Berichtsverfahren besonders geeignet ist, die Informationsvorlage der Staaten zu komprimieren und den dialogischen Charakter des Verfahrens dadurch zu fördern, dass bestimmte Problemlagen bereits in den LoIPR hervorgehoben werden. So konnte der Berichtsaufwand auf Seiten der Staaten und gleichzeitig der Verarbeitungsaufwand auf Seiten des Ausschusses verringert werden. Die Probleme rund um die extraterritorialen Internierungslager der USA konnten im Laufe des Verfahrens immer konkreter benannt und bearbeitet werden. Der rechtliche Gehalt der Auseinandersetzungen ist stetig gestiegen und die Empfehlungen und Beanstandungen im Rahmen der Concluding Observations waren vergleichsweise konkret und wurden im Hinblick auf die Verpflichtungen aus der Konvention formuliert.

Ein weiteres Problem der Berichtsverfahren ist, dass sie maßgeblich auf die Kooperationsbereitschaft der berichtenden Staaten angewiesen sind. Soweit ein Staat seiner Berichtspflicht nicht nachkommt, findet auch kein Verfahren statt. Zudem sind einige Staaten mit ihrer Berichtsvorlage stark im Verzug oder die vorgelegten Berichte sind von niedriger Qualität und weisen einen geringen Informationsgehalt auf. Mangelndes Interesse an den Verfahren zeigt sich auch dadurch, dass die Staaten nur wenig und teilweise schlecht vorbereitetes Personal zu den Sessions entsandten.¹⁵¹ Die vorliegende Fallstudie belegt, dass das Verfahren bei hinreichender Kooperationsbereitschaft das Ziel des produktiven und fortlaufenden Dialogs erreichen kann. Die USA sind, wenn auch jeweils mit Verspätung, ihrer Berichtspflicht nachgekommen. Sie haben auf alle Anfragen des Ausschusses reagiert sowie entsprechende Informationen und Stellungnahmen eingereicht und sie haben mit einer großen Delegation an der Session teilgenommen. Unabhängig von der inhaltlichen Offenheit gegenüber dem Ausschuss und der Konvention haben sie sich der Konfrontation vor dem Ausschuss zu keiner Zeit entzogen.

Bzgl. der Frage, ob und inwieweit das Berichtsverfahren tatsächlich geeignet ist, die menschenrechtliche Situation in einem Staat zu beeinflussen, können

¹⁵¹ Davy 2011, S. 252.

mangels umfassender Einsichten in die staatlichen Vorgänge im Zusammenhang mit dem Verfahren keine generellen Schlussfolgerungen gezogen werden. *Meyer-Ladewig* hat als jahrelanger Beauftragter für Menschenrechtsfragen im Bundesjustizministerium in Bezug auf die Berichtsverfahren Deutschlands vor einigen Ausschüssen den ernüchternden Befund geäußert, dass es seiner Erfahrung nach kaum Beispiele dafür gebe, dass Deutschland aufgrund eines Verfahrens ein Gesetz oder eine Praxis geändert habe.¹⁵² Auch bzgl. der vorgestellten Fallstudie liegt die Vermutung nahe, dass die USA ihre Praxis auch aufgrund des massiven weltweiten Protests gegen die Bedingungen in Guantanamo und anderswo und vor allem auch aufgrund des 2009 vollzogenen Regierungswechsels, also nicht allein aufgrund des Verfahrens vor dem UN-Ausschuss gegen Folter geändert haben. Die Bedeutung des Berichtsverfahrens für den (globalen) Menschenrechtsschutz kann dem Verfahren deshalb jedoch noch nicht abgesprochen werden. Und Beispiele wie das Verfahren zum ersten Staatenbericht Deutschlands zur UN-Behindertenrechtskonvention, zu dem der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderung im April 2015 seine abschließenden Bemerkungen veröffentlicht hat,¹⁵³ zeigen zudem, dass die UN-Konventionen und die Berichtsverfahren – entgegen der Erfahrung *Meyer-Ladewigs* – einen erheblichen Einfluss auf die staatliche Praxis haben können. Denn die UN-Behindertenrechtskonvention hat der Debatte um Gleichstellung und Inklusion von Menschen mit Behinderungen einen erheblichen Schub verschafft. Die dadurch verstärkte Bewusstseinsbildung in der Gesellschaft und die verstärkte Organisation von Menschen mit Behinderung – siehe etwa die Arbeit der BRK-Allianz im Rahmen des Berichtsverfahrens¹⁵⁴ – hat nicht nur in der Reformierung einiger Schulgesetze zugunsten von mehr Inklusion im Schulsystem Früchte getragen, sondern wird auch mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu führen, dass die UN-Behindertenrechtskonvention und die Spruchpraxis des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderung erheblichen Einfluss auf weitere legislative Maßnahmen, wie z.B. die Ausarbeitung des Bundesteilhabegesetzes oder Änderungen der Landesbauordnungen der Länder, haben werden. Und auch in dem hier zugrunde gelegten Fall hat das Verfahren – wie oben bereits festgestellt worden ist – maßgeblich dazu beigetragen,

¹⁵² *Meyer-Ladewig* 2011.

¹⁵³ *UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities*, Concluding Observations on the Initial Report of Germany, 17.04.2015, CRPD/C/DEU/CO/1.

¹⁵⁴ Ein Überblick zu dem Berichtsverfahren, die für das Verfahren relevanten Dokumente und die in das Verfahren eingeflossenen Schattenberichte, insbesondere der Bericht der BRK-Allianz, finden sich auf der Homepage des Deutschen Instituts für Menschenrechte (www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsabkommen/behindertenrechtskonvention-crpd/#c1919).

dass die zuvor schon vorgebrachten Kritikpunkte in einem mit den USA geführten, auf den Menschenrechten basierenden Verfahren behandelt wurden. Der Zivilgesellschaft war es zudem möglich, diesen Prozess konstruktiv zu begleiten. Durch die Vorlage von Schattenberichten und die Anhörung im Rahmen der Session konnten NGOs und unmittelbar Betroffene ihre Position vor dem Ausschuss vertreten und diesen gleichsam mit wichtigen Informationen beliefern. Außerdem stellt das Verfahren eine besondere Plattform zur Skandalisierung dar, denn die geäußerte Kritik wird unmittelbar Bestandteil eines am Maßstab des Rechts betriebenen Verfahrens und ist damit Teil eines Prozesses, der Kritik auf einer institutionalisierten Ebene in Form von kritischen Stellungnahmen, Empfehlungen und Handlungsaufforderungen unter Beobachtung der Weltöffentlichkeit direkt an die Staaten formuliert.

In diesem Zusammenhang wird darüber hinaus kritisiert, dass die Verfahren kaum Interesse wecken und insbesondere vor nationalen Gerichten kaum Beachtung finden. Diese Problemlage ist nicht einfach von der Hand zu weisen, obwohl in letzter Zeit zu verzeichnen ist, dass sich vor allem Rechtsanwälte_innen immer häufiger in nationalen Verfahren auf Entscheidungen und sonstige „Rechtsprechung“ internationaler gerichtlicher und quasi-gerichtlicher Instanzen berufen. Auf diesem Wege sehen sich nationale Gerichte immer häufiger mit international verbürgten Menschenrechten und der dazugehörigen Rechtsprechung konfrontiert.¹⁵⁵ Bzgl. der medialen Aufmerksamkeit für Berichtsverfahren ist das Verfahren der USA vor dem UN-Ausschuss gegen Folter aufgrund des großen Interesses der Weltöffentlichkeit an den Vorfällen in Guantanamo und anderswo sicherlich nicht repräsentativ. Es liegt letztlich an den Ausschüssen selbst, den beteiligten NGOs, den Medien und den Staaten, die Ergebnisse der Verfahren stärker zu kommunizieren. Das Verfahren Deutschlands vor dem UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderung ist ebenfalls ein Beispiel dafür, dass die Berichtsverfahren mehr und mehr öffentliches Interesse wecken und der Einfluss auf die staatliche Menschenrechtspraxis sehr hoch sein kann.

Als weiterer viel kritizierter Mischstand soll ein Problem angeführt werden, das die Berichtsverfahren mit allen menschenrechtsbezogenen Verfahren auf internationaler Ebene gemein haben: fehlende oder schwache Durchsetzungs- und Sanktionsmöglichkeiten. Für das Berichtsverfahren wird dieses Problem zum einen dann relevant, wenn Staaten nicht oder zu spät ihre Berichte vorlegen und zum anderen dann, wenn Staaten den Empfehlungen und Anmerkungen des Ausschusses keine Folge leisten. Auf der Ebene der UN-Antifolterkonven-

¹⁵⁵ Siehe Fn. 48 (C.) unter Verweis auf aktuelle Entscheidungen des BVerwG im Bereich des Migrationsrechts.

tion und des UN-Sozialpakts gibt es zwar eine Pflicht zur Vorlage der Berichte (Art. 19 UN-Antifolterkonvention und Art. 16 UN-Sozialpakt), jedoch keine Pflicht zur Umsetzung der Empfehlungen und Anmerkungen der zuständigen Ausschüsse. Soweit es also um die fehlende Bereitschaft zur (rechtzeitigen) Einreichung der Berichte geht, können fehlende Durchsetzungs- und Sanktionsmöglichkeiten im Vergleich zum nationalen Recht mit seinen staatlichen Vollstreckungsmöglichkeiten, den in Kapitel VII der UN-Charter festgehaltenen Sanktionsmöglichkeiten und dem WTO-Recht mit seinen verschiedenen Sanktionsmöglichkeiten¹⁵⁶ durchaus als Schwäche angesehen werden. Was als Druckmittel übrig bleibt, ist zunächst die Möglichkeit der Skandalisierung/Anprangerung, des „blaming and shaming“, in der Hoffnung, dass Staaten grds. nicht als Menschenrechtsverweiger_innen dastehen wollen und so von sich aus der Berichtsvorlageverpflichtung nachkommen, um ihren Ruf im Hinblick auf die Einhaltung von Menschenrechten nicht zu beschädigen.¹⁵⁷ Die UN-Menschenrechtsausschüsse dokumentieren deshalb auch online einsehbar, ob Staaten die Berichte überhaupt vorgelegt haben bzw. ob und inwieweit Staaten sich mit der Vorlage in Verzug befinden.¹⁵⁸

Von einer anderen Möglichkeit machen die UN-Menschenrechtsausschüsse bereits Gebrauch: der Fortführung der Verfahren ohne die Beteiligung der Staaten und unter Verzicht auf die Staatenberichte.¹⁵⁹ Während also bzgl. der Vorlage der Berichte in den Verträgen selbst eine Vorlagepflicht statuiert ist, fehlt es an einer solchen für die Befolgung der in den Concluding Observations benannten Empfehlungen und Anregungen.

Obwohl die UN-Menschenrechtsausschüsse im Rahmen der UN-Individualbeschwerdeverfahren keine verbindlichen Entscheidungen treffen, ist davon auszugehen, dass die Verfahren insgesamt auf individuelle Wiedergutmachung und Rehabilitation ausgerichtet sind. Dementsprechend empfehlen die Ausschüsse bei festgestellten Vertragsverletzungen oftmals eine individuelle finanzielle Entschädigung.

Noch deutlicher wird die hohe Bedeutung der Verbindlichkeit der in Individualbeschwerdeverfahren ergangenen Entscheidungen bei vergleichsweise „starken“ Beschwerdeverfahren wie z. B. dem vor dem EGMR. Denn im Gegensatz zu Verfahren vor den UN-Menschenrechtsausschüssen sind die endgül-

¹⁵⁶ Zu den Sanktionsmöglichkeiten im Rahmen der WTO-Streitbeilegungsverfahren siehe etwa *Jordan* 2005.

¹⁵⁷ *Davy* 2011, S. 257 ff.

¹⁵⁸ Siehe http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/MasterCalendar.aspx.

¹⁵⁹ Zu dem Verfahren bei unzureichenden oder überfälligen Berichten des CESCR siehe *CESCR*, Report on the forty-fourth and forty-fifth Sessions: Chapter II: Overview of the Present Working Methods of the Committee, UN Doc. E/2011/22; E/C.12/2010/3, Rn. 41.

tigen Urteile des EGMR gemäß Art. 46 EMRK ausdrücklich verbindlich und gemäß Art. 41 EMRK ist dieser ermächtigt, bei Vorliegen einer Verletzung der EMRK eine finanzielle Entschädigung zuzusprechen.

In Abgrenzung zu den Individualbeschwerdeverfahren hebt *Gusy* jedoch zutreffend hervor, dass es sich bei den Berichtsverfahren eben nicht um Rechtsschutzverfahren handelt.¹⁶⁰ In diesem Sinne ordnet *Müller* den politischen Umsetzungsunwillen bzw. die gegenüber den Empfehlungen der Ausschüsse ablehnende oder ignorierende Haltung als „Grenze“ im Hinblick auf die Umsetzung des Berichtsverfahren und gleichzeitig als Auswirkung des dialogischen Charakters ein.¹⁶¹ Der auf dem Prinzip der nicht-hierarchischen Konfliktlösung basierende dialogische Ansatz stehe Sanktionsmaßnahmen grds. entgegen und setze vielmehr voraus, dass die Staaten von sich aus die im Rahmen des Dialogs geäußerten Rechtsmeinungen und Empfehlungen angemessen berücksichtigen.¹⁶²

Dies schließt selbstverständlich nicht aus, dass der Ausschuss aus seiner Sicht bestehende Verletzungen konkret benennt und offensiv auf eine Änderung der Staatenpraxis drängt. Auch schließt es nicht aus, dass der Ausschuss mit Verweis auf die Bestimmungen des jeweiligen Vertrages konkrete Verpflichtungen herausarbeitet, diese benennt und den Staat auffordert, diese umzusetzen. Gerade im Hinblick auf strukturelle und systemische Missstände tritt hierbei die anleitende Funktion des Ausschusses in den Vordergrund. Das Anstoßen und Begleiten eines Lernprozesses erfolgt im Rahmen des Dialogs nicht nur durch den Austausch über die aktuelle Situation in dem betroffenen Staat, sondern vor allem auch dadurch, dass der Ausschuss dem Staat konkrete Verpflichtungen und Lösungswege aufzeigt und diese auch einfordert. Insofern ist die Annahme eines rein dialogischen und nichthierarchischen Ansatzes zu relativieren. Der UN-Ausschuss gegen Folter hat in der hier vorliegenden Fallstudie die USA aufgefordert, konkret gesetzgeberisch tätig zu werden und z. B. auf Bundesebene Folter durch die (Wieder-)Einführung des „Law Enforcement Torture Prevention Act“ unter Strafe zu stellen.¹⁶³

Hierbei sei angemerkt, dass die Durchsetzung entsprechender Empfehlungen ohnehin auf internationaler Ebene nur eingeschränkt möglich wäre, liegt es doch in der ausschließlichen Kompetenz (und der Pflicht) der Staaten, ihre Praxis menschenrechtskonform auszugestalten. Dies ist ein Grund dafür, dass die

¹⁶⁰ *Gusy* 2011, S. 16 f., Fn. 9.

¹⁶¹ *Müller* 2011, S. 402 f.

¹⁶² Ebenda.

¹⁶³ *UN Committee Against Torture (CAT)*, Concluding Observations on the Combined Third to Fifth Periodic Reports of the United States of America, 19.12.2014, UN Doc. CAT/C/USA/CO/3–5, Rn. 9.

Empfehlungen in der Regel keine konkreten Maßnahmen benennen, sondern generell zur Ergreifung von Maßnahmen auffordern, die geeignet sind, den Missstand effektiv zu beheben. Ein weiterer Grund für die eingeschränkten Durchsetzungsmöglichkeiten besteht darin, dass den Staaten bei der Verwirklichung menschenrechtlicher Verpflichtungen vor allem im Hinblick auf Schutz- und Leistungsverpflichtungen oftmals ein Beurteilungsspielraum (*margin of appreciation*) bzgl. der Ergreifung konkreter Maßnahmen zukommt. Soweit jedoch die menschenrechtliche Würdigung eines Sachverhaltes nur eine konkrete Konsequenz zulässt, im Falle der USA und den „erweiterten Verhörmethoden“ z. B. das sofortige Unterlassen solcher Behandlungen, so besteht der Unterschied zwischen der Aufforderung des Ausschusses und einer verpflichtenden Verurteilung z. B. des EGMR nur darin, dass es der Aufforderung an der formellen Verbindlichkeit fehlt. Die Unterlassungsverpflichtung hingegen folgt direkt aus der UN-Antifolterkonvention und ist unmittelbar umzusetzen. Insofern besteht die Stärke aller Menschenrechtsverfahren vor allem darin, konkrete Verpflichtungen und Verletzungen festzustellen und damit eine Konkretisierung und Auslegung der menschenrechtlichen Verpflichtungen vorzunehmen.

5. Zwischenergebnis

Abschließend sollen die wesentlichen Punkte und Ergebnisse zusammengestellt werden, die die Untersuchung der UN-Menschenrechtsberichterstattungsverfahren hervorgebracht hat:

- Zunächst bleibt festzustellen, dass die UN-Menschenrechtsorgane ihre Praxis stets im Hinblick auf die sich aus der Praxis ergebenden Bedürfnisse und unter dem Eindruck mangelnder Ressourcen fortentwickelt haben.
- Die von den Ausschüssen betriebene Fokussierung des Verfahrens auf konkrete und fortlaufend gegenständliche Missstände, vor allem durch die Einführung der „Simplified Reporting Procedure“, hat nicht nur zu einer Entlastung der Staaten und des Ausschusses geführt, sondern auch zu einem flüssigeren und zielorientierteren Ablauf des Verfahrens.
- Eine besondere Rolle bei der Fortentwicklung der Verfahren spielt die aktive Einbeziehung der Zivilgesellschaft; hierdurch konnte nicht nur die Beschaffung der relevanten Informationen verbessert werden, sondern auch der Dialog wurde durch eine praxisrelevante Perspektive erweitert.
- Es konnte herausgearbeitet werden, dass das Verfahren für Staaten die Möglichkeit bereitstellt, einen internen Evaluations- und Lernprozess durchzuführen.

- Durch die Erstellung der Berichte kommt es in jedem Fall zu einer mehr oder weniger tiefen und bewusst wahrgenommenen Bestandsaufnahme der eigenen staatlichen Praxis.
- Das Verfahren dient als Plattform für einen konstruktiven Dialog über die Praxis der berichtenden Staaten und die Skandalisierung und Anprangerung von Missständen durch den jeweiligen Ausschuss und die Zivilgesellschaft.
- Der Dialog dient insgesamt der Anleitung und Begleitung der Staaten im Hinblick auf deren Evaluations- und Lernprozess, in erster Linie durch die Überwachungsausschüsse, aber auch durch die an dem Verfahren teilnehmende Zivilgesellschaft.
- Die Anleitung und Begleitung erfolgt vor allem durch die an den Staat gerichteten Empfehlungen und Aufforderungen des jeweiligen Ausschusses.
- Selbst wenn das Verfahren zu keinem Lernprozess der berichtenden Staaten führt, so bietet es jedenfalls die Möglichkeit, die staatliche Praxis am Maßstab der gegenständlichen Menschenrechte einer umfassenden Prüfung zu unterziehen.
- In diesem Zusammenhang dient es auch dazu, den am Maßstab des Rechts geführten Dialog zwischen Ausschuss, Staaten und Zivilgesellschaft über die streitige staatliche Praxis zu dokumentieren.
- Im Rahmen des Verfahrens besteht für den jeweiligen Ausschuss die Möglichkeit, die vertraglich verbürgten Rechte anhand der Praxis eines Staates zu konkretisieren und einer eigenen praxisorientierten Rechtsauslegung zu unterziehen.
- Zuletzt können im Rahmen der Verfahren einzelfallunabhängig strukturelle Menschenrechtsproblemlagen und die Implementierung von (prozeduralen) menschenrechtlichen Vorgaben in die Strukturen der Staaten in den Blick genommen werden.

II. Ein- und Anleitung von Selbstevaluations- und Lernprozessen

Wie der Untersuchung der Staatenberichtsverfahren vor den UN-Menschenrechtsorganen entnommen werden kann, wird durch die Berichtsverfahren zunächst eine Bestandsaufnahme durch Selbstevaluation initiiert. Auf der Grundlage dieser Selbstevaluation ist es möglich, konkrete Lernprozesse einzuleiten, die darauf gerichtet sind, bestehende Menschenrechtsverletzungen abzustellen und die Strukturen der Organisation so einzustellen, dass in Zukunft im Einzelfall Maßnahmen als menschenrechtswidrig erkannt und vermieden werden.

Im folgenden Teil der Arbeit soll in einem ersten Schritt herausgearbeitet werden, dass generell Mechanismen der Selbstevaluation, wie sie im Rahmen

von Berichterstattungsverfahren, aber auch im Rahmen anderer prozeduraler menschenrechtlicher Vorgaben regelmäßig stattfinden, die Voraussetzung dafür bilden, dass Organisationen, also auch Unternehmen, sich auf die Belange ihrer sozialen und ökologischen Umwelt abstimmen können (1). Nachdem die Grenzen freiwilliger Selbstevaluation und der freiwilligen Durchführung von Lernprozessen kurz skizziert wurden (2), soll in einem zweiten Schritt darauf eingegangen werden, wie Selbstevaluations- und Lernprozesse von außerhalb einer Organisation ein- und angeleitet werden können (3). Hierbei wird zunächst auf die Frage eingegangen, welche Rolle das Recht auf Weltebene bei der Bearbeitung von Konfliktlagen zukommt und ob und inwieweit die globalen menschenrechtlichen Regelungsbereiche sich zu Rechtsregimen ausdifferenziert haben. Im Anschluss daran wird untersucht, wie die verschiedenen Regelungsbereiche zueinander stehen und wie sie aufeinander einwirken (können). Es soll dabei aufgezeigt werden, dass im Nebeneinander von unternehmerischer Selbstregulierung und externen menschenrechtlichen Vorgaben wechselseitige Lernprozesse stattfinden, und dass zur Überwindung der Grenzen freiwilliger Selbstregulierung auf die Durchführung von Lernprozessen ausgerichteter Zwang erforderlich ist. Ausgehend hiervon wird argumentiert, dass nichtfinanzielle Berichterstattung grds. ein Verfahren darstellt, das die Möglichkeit bietet, Lernprozesse ein- und anzuleiten und diese auch durch eine Reihe von auf die Durchführung von Lernprozessen gerichtete Zwangsmechanismen durchzusetzen (4). Auf der Grundlage der vorangegangenen Untersuchung wird argumentiert, dass nichtfinanzielle Berichterstattung nur durch die Einführung eines hinreichenden Monitoringverfahrens diese Leistung erbringen kann.

1. Selbstevaluation als Voraussetzung für die Abstimmung des Wirtschaftssystems auf die Belange seiner sozialen und ökologischen Umwelt

Bei der Selbstevaluation geht es im Zusammenhang der nichtfinanziellen Berichterstattung darum, die für Menschenrechtsfragen relevanten Bereiche eines Unternehmens in den Blick zu nehmen. Hierbei soll das Unternehmen selbst auf konkrete und strukturelle Problemlagen stoßen und die Möglichkeit erhalten, eigene Strategien zu entwickeln, um konkrete Menschenrechtsverletzungen abzustellen und ihnen vorzubeugen, indem die internen Prozesse und Strukturen auf Menschenrechtsbelange eingestellt werden. Neben der Erfassung akuter Verletzungen geht es also darum, strukturelle Problemlagen zu identifizieren und mit einer Umstellung der unternehmensinternen Strukturen die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass in der täglichen Praxis künftige Kollisionen mit

Menschenrechtsbelangen vermieden werden. An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass nicht nur im Rahmen der Erarbeitung eines Erstberichts Prozesse der Selbstevaluation stattfinden, sondern von da an fortlaufend und wiederholt während des gesamten Prozesses der Berichterstattung. Außerdem ist festzustellen, dass nicht nur im Rahmen der nichtfinanziellen Berichterstattung Prozesse der Selbstevaluation stattfinden. Es ist vielmehr zu beobachten, dass aktuelle Menschenrechtsrahmenwerke, die sich auf die Bindung von Unternehmen an Menschenrechte beziehen, eine Reihe von Instrumenten bereithalten, die auf Selbstevaluation und die Vornahme einer unternehmensinternen Bestandsaufnahme gerichtet sind. In den UNGP handelt es sich dabei um folgende Instrumente.¹⁶⁴

Laut Prinzip 15 lit (a) und 16 sollen mit dem von den Unternehmen selbst auszufertigenden Policy Commitment die Erwartungen und Vorhaben im Hinblick auf die Aktivitäten des Unternehmens schriftlich formuliert werden (siehe insb. Prinzip 16 lit. (c)). Diese Strategie soll dann in allen künftigen Strategien und Aktivitäten des Unternehmens Berücksichtigung finden (Prinzip 16 (e)) und gegenüber dem eigenen Personal kommuniziert werden (Prinzip 16 lit. (d)). Die Erarbeitung eines Policy Commitments setzt danach voraus, dass das Unternehmen im Hinblick auf seine eigenen Aktivitäten und Strukturen ein eigenes Verständnis und eine eigene allgemeine Strategie für die Umsetzung von Menschenrechten im Unternehmen entwickelt. Und davon ausgehend stellt es einen generellen Maßstab für den Umgang mit menschenrechtsbezogenen Fragen dar.

Der in den Prinzipien 15, 17 und 18 geforderte Due Diligence-Prozess zielt darauf ab, die Auswirkungen der Aktivitäten von Unternehmen auf Menschenrechte zu identifizieren und schädlichen Auswirkungen vorzubeugen bzw. diese abzuschwächen, indem u. a. potenzielle und tatsächliche Menschenrechtsrisiken erfasst und die Ergebnisse der Erfassung in den Entscheidungsprozessen des Unternehmens berücksichtigt werden. Auch bei den Due Diligence-Prozessen geht es damit maßgeblich um eine Evaluation der eigenen Aktivitäten und der internen Strukturen. Laut Prinzip 19 sollen die Ergebnisse und Erkenntnisse der Due Diligence-Prozesse sowie der einzelfall- bzw. projektbezogenen Impact Assessments¹⁶⁵ dementsprechend auch unmittelbar in die Prozesse und Strukturen eines Unternehmens einfließen, damit im Einzelfall gewährleistet ist, dass

¹⁶⁴ Zum aktuellen Stand der nach den UNGP formulierten „responsibility to respect“ siehe O'Brien und Dhanarajan 2016. Siehe auch folgende an Unternehmen gerichtete Anleitung zur Umsetzung der UNGP: *Shift, Oxfam und Global Compact Network Netherlands* 2016.

¹⁶⁵ Zur Praxis der Impact Assessments siehe z. B. die Beiträge in der Special Issue „Human Rights and Impact Assessment“ der Zeitschrift *Impact Assessment and Project Appraisal* (Vol. 31, Issue 2, 2013).

negative Auswirkungen auf Menschenrechte verhindert bzw. abgeschwächt werden können. Und um die Effektivität der internen Vorkehrungen nachprüfen zu können, sollen diese gemäß Prinzip 20 fortlaufend nachverfolgt und überprüft werden. Damit verlangt Prinzip 20 einen ständigen internen Evaluationsprozess.

Und auch die Draft Norms sahen unter „General Provisions of Implementation“ u. a. ausdrücklich vor, dass Unternehmen zunächst interne Regelungen zur Umsetzung der in den Draft Norms enthaltenen Menschenrechte annehmen, verbreiten und implementieren (Rn. 15 Satz 1) und daneben periodisch eine Evaluation der Auswirkungen ihrer Aktivitäten auf die in den Draft Norms genannten Menschenrechte vornehmen sollen (Rn. 16 Satz 3).

Eine kursorische Betrachtung aktueller Instrumente zur Durchsetzung von Menschenrechten gegenüber Unternehmen lässt damit den Schluss zu, dass (fortlaufende) Selbstevaluation aktuell eine maßgebliche Strategie zur Auflösung von Spannungen im Verhältnis Wirtschaft & Menschenrechte darstellt. Die Instrumente stimmen darin überein, dass sie darauf abzielen, durch prozedurale Vorgaben die Vereinbarkeit der Aktivitäten des Unternehmens mit Menschenrechten sicherzustellen. Dabei soll es stets darum gehen, allgemein das Unternehmen für Menschenrechtsfragen zu sensibilisieren und bereits frühzeitig Risiken zu identifizieren, um schon im Vorfeld Beeinträchtigungen zu verhindern und vorzubeugen.

Nichtfinanzielle Berichterstattung ist danach nur eines dieser auf Selbstevaluation gerichteten Instrumente. In den einzelnen Prinzipien der UNGP finden sich demgemäß Vorgaben, über die zuvor genannten Praktiken zu berichten (siehe Prinzipien 16 lit. (d) und 17 Satz 2), und Prinzip 21 bestimmt ausdrücklich, dass Unternehmen darüber berichten sollen, wie sie den Auswirkungen ihrer Aktivitäten auf Menschenrechte begegnen. Auch in den Draft Norms war bestimmt, dass Unternehmen über die Implementierung der in den Draft Norms enthaltenen Bestimmungen berichten sollen (Rn. 15 Satz 2 Draft Norms). Durch die Berichterstattung soll damit in weiten Teilen über die auf die Abstimmung der Aktivitäten eines Unternehmens gerichtete interne Selbstevaluation und Bestandsaufnahme berichtet und damit gleichzeitig eine Evaluation der bisherigen Bestandsaufnahme und Selbstevaluation vorgenommen werden. Neben der Erfassung konkreter Probleme zielt nichtfinanzielle Berichterstattung damit auch auf die Evaluation von Selbstevaluationsprozessen ab. Das an den UNGP ausgerichtete Rahmenwerk der RAFI bestätigt diesen Befund. Denn die Fragen beziehen sich nur in geringem Maße auf die Darstellung konkreter Einzelfälle; sie fragen vielmehr vor allem die Implementierung der genannten Instrumente im Unternehmen ab:

- Part A: Governance of Respect for Human Rights (bezogen auf das Policy Commitment)
- Part B: Defining the Focus of Reporting (Bestimmung von typischen Risiken und besonders schweren Auswirkungen)
- Part C: Management of Salient Human Rights Issues (Specific Policies; Stakeholder Engagement; Assessing Impacts; Integrating Findings and Taking Action; Tracking Performance; Remediation)

Die benannten Mechanismen der Selbstevaluation lassen sich insgesamt als Prozesse der *Reflexion* beschreiben. Die Reflexion ist ein Prozess, der Selbst-Thematisierung ermöglicht und dadurch einem System erlaubt, ein Verhältnis zu sich selbst herzustellen.¹⁶⁶ Unter Heranziehung der Differenz System/Umwelt wird das System selbst zum Gegenstand der eigenen Beobachtung und für Teile des Systems wird das System als Ganzes für eine Selbst-Thematisierung zugänglich.¹⁶⁷ Das System orientiert bei der Reflexion die systemeigenen Operationen an der eigenen Einheit; Selbstreferenz und Systemreferenz finden also zugleich statt.¹⁶⁸ Reflexion stellt sich damit als Selbstbeobachtung bzw. Beobachtung des Systems durch sich selbst dar.¹⁶⁹ Sie ermöglicht es, den aktuellen Zustand des Systems mit anderen möglichen Zuständen zu vergleichen und dabei die Frage nach den jeweiligen Vor- und Nachteilen möglicher Zustände zu stellen.¹⁷⁰ Die Chance der Reflexion liegt darin, dass funktional ausdifferenzierte Teilsysteme lernen, sich selbst als adäquate gesellschaftliche Umwelt anderer Teilsysteme zu identifizieren und in der Folge sich selbst zu beschränken.¹⁷¹ Die gesamtgesellschaftliche Notwendigkeit der Reflexion ergibt sich daraus, dass ganz generell autonome und ausdifferenzierte Systeme zur Eigenrationalitätsmaximierung tendieren und damit immer mehr Optionen und Möglichkeiten schaffen, als andere Systeme verkraften können.¹⁷² In dem hier zugrunde liegenden Zusammenhang macht sich die Maximierung der Eigenrationalität des Wirtschaftssystems etwa in der Beobachtung weitreichender Einschränkungen von Menschenrechten lokaler Bevölkerungen, wie z. B. der Arbeiter_innen in großen Teilen der globalen Textilindustrie, bemerkbar. Damit nun Systeme nicht ihre Autonomie und funktionale Eigenständigkeit durch schädliche Expansionstendenzen anderer Systeme verlieren, „ist Koexistenz, Kompatibilität

¹⁶⁶ Luhmann 1975b, S. 73.

¹⁶⁷ Luhmann 1983, S. 617; Luhmann 1975b, S. 73.

¹⁶⁸ Luhmann 1983, S. 601, 617.

¹⁶⁹ Luhmann 1997a, S. 757.

¹⁷⁰ Baraldi, Corsi und Esposito 1997, S. 155.

¹⁷¹ Luhmann 1975b, S. 86.

¹⁷² Willke 1993, S. 252.

und Koordination nur möglich, wenn die jeweiligen Teile sich selbst beschränken, ihre Operationsvielfalt reduzieren, indem sie sie schon mit Rücksicht auf die Möglichkeiten der anderen Teile und des Ganzen formulieren¹⁷³. Reflexion bietet damit die Möglichkeit, das autonome und ausdifferenzierte Wirtschaftssystem auf andere gesellschaftlichen Teilsysteme abzustimmen.¹⁷⁴ Die Abstimmung auf andere Teilsysteme stellt sich in diesem Sinne als Reaktion auf Umweltbedingungen dar, die das Teilsystem zur Aufgabe von Handlungsmöglichkeiten zwingen, um sich im Hinblick auf die neuen Bedingungen der Umwelt verbesserte „evolutionäre Chancen zu verschaffen“.¹⁷⁵ Die Selbstevaluation soll danach Unternehmen dazu bringen, eigenständig Aktivitäten zu identifizieren, die schädliche Auswirkungen auf ihre Umwelt haben. Es soll damit auch präventiv Spannungen mit Umweltbelangen entgegengewirkt werden. Der Abstimmungsprozess ist dabei kein Prozess, der unmittelbar von außen eingeleitet und angeordnet werden kann. Aufgrund der operativen Geschlossenheit der Systeme kann er nur aus dem System selbst heraus erfolgen. Die Ökonomie kann „nicht mehr von innen demokratisch umgestaltet, d. h. auf einen politischen Integrationsmodus umgestellt werden [...], ohne in ihrem systemischen Eigensinn beschädigt und damit in ihrer Funktionsfähigkeit gestört zu werden.“¹⁷⁶ Aus alleinigem Antrieb des Wirtschaftssystems erfolgt eine Abstimmung jedoch grds. nur, soweit es sich davon neue „evolutionäre Chancen“ verspricht.¹⁷⁷ Die *Reflexion* stellt danach eine Operation dar, die Abstimmung ermöglicht.¹⁷⁸

Die Ausarbeitung eines Impact Assessment, die Formulierung eines Policy Commitment, die Implementierung von Due Diligence-Prozessen und die Praxis der nichtfinanziellen Berichterstattung zielen damit darauf ab, die Auswirkungen der eigenen Aktivitäten und des eigenen Unternehmens auf die Umwelt des Unternehmens abzuschätzen. Sie schaffen kognitive Voraussetzungen, die es erst ermöglichen, dass Menschenrechtsproblemlagen erkannt, antizipiert, in ihren Folgen bewertet und für interne Korrekturen der Handlungssteuerung

¹⁷³ Ebenda (Hervorhebungen weggelassen).

¹⁷⁴ Willke spricht hier von *Reintegration* und meint dabei nicht die Rückgängigmachung gesellschaftlicher Ausdifferenzierung, sondern die Abstimmung gesellschaftlicher Teilsysteme unter Beibehaltung hoher Komplexität und gesellschaftlicher Differenzierung (ebenda, S. 245 ff.).

¹⁷⁵ Ebenda, S. 252 f.

¹⁷⁶ *Habermas* 1990, S. 36.

¹⁷⁷ Vgl. hierzu auch oben B.I.

¹⁷⁸ Die genannten Mechanismen der Due Diligence-Prozesse, Impact Assessments etc. können entsprechende Reflexionsprozesse auslösen. Voraussetzung dafür ist, dass das Wirtschaftssystem diese Mechanismen aufnimmt und anwendet. Kommt es dazu, ist darin eine Evolution im Sinne einer Komplexitätssteigerung des Systems zu sehen, mit der auf Veränderungen in der Umwelt reagiert wird (*Abegg* 2009, S. 407).

ausgewertet werden können.¹⁷⁹ Erst hierdurch entsteht die Möglichkeit, dass operative Komplexität derart eingeschränkt wird, dass diejenigen Handlungsoptionen selektiert werden können, die nicht nur den maximalen, sondern langfristig den größten Nutzen versprechen, soweit man im Einzelfall vom Business Case for CSR ausgeht oder sonstige Mechanismen finanzielle Nachteile für den Fall menschenrechtswidriger Aktivitäten in Aussicht stellen.¹⁸⁰ Gleichsam eignet der Prozess der Selbstevaluation sich dazu, unter den vielen möglichen Handlungsoptionen diejenigen zu identifizieren, die sich als umweltschädlich erweisen. Dies hat allerdings noch nicht zur Folge, dass sich daran umweltadäquates Handeln anschließt. Die am Code zahlen/nicht zahlen orientierte Wirtschaftslogik bleibt der Bezugspunkt wirtschaftlicher Operationen. Eine Folgenbewertung erfolgt genau an diesem Maßstab; umweltadäquates Handeln setzt sich im Zweifel durch, wenn dies wirtschaftlich den größten Vorteil verspricht. Genau aus diesem Grund ist hier festzustellen, dass Selbstevaluation allein nur dann eine Abstimmung auf außersystemische Belange zur Folge hat, wenn dies (kurzfristig oder langfristig) wirtschaftlich sinnvoll ist.

2. Motivation und Grenzen der auf Freiwilligkeit beruhenden Selbstevaluation

Wie lässt sich unter diesen Voraussetzungen erklären, dass es trotz der für Unternehmen mit der Durchführung von Maßnahmen zur Selbstevaluation verbundenen nicht unerheblichen Kosten und des administrativen Arbeitsaufwands in weitgehender Abwesenheit staatlicher Regulierung zu einer Verbreitung entsprechender Praktiken gekommen ist? Hat die Wirtschaft aus Rücksichtnahme auf ihre systemische Umwelt damit begonnen, Due Diligence-Prozesse durchzuführen und über die ökologischen und sozialen Auswirkungen ihrer Aktivitäten zu berichten? Ein maßgeblicher Gesichtspunkt kann darin gesehen werden, dass die Motivation z. B. zur freiwilligen Berichterstattung auf die hierdurch entstehenden wirtschaftlichen Chancen zurückzuführen ist. Denn soweit davon ausgegangen wird, dass Kund_innen, Konsument_innen, Aktionär_innen, potenzielle Arbeitnehmer_innen, Investor_innen, Geschäftspartner_innen, staatliche Akteur_innen, NGOs und sonstige Stakeholder ein gesteigertes Interesse an CSR und nichtfinanzieller Berichterstattung haben und entsprechende Erwartungen gegenüber Unternehmen formulieren, ermöglicht nichtfinanzielle Berichterstattung die Identifikation von Reputationsrisiken, neue wirtschaftliche Perspektiven und gleichsam eine Reputationssteigerung, was wiederum

¹⁷⁹ Willke 1993, S. 113.

¹⁸⁰ Vgl. Ebenda.

mittelbar mit finanziellen Vorteilen verknüpft sein kann.¹⁸¹ Selbstbeschränkung als Folge von Reflexion erfolgt daher nicht aufgrund altruistischer Motive, sondern aus eigenem Interesse. Sie dient zwar dazu, schädliche Auswirkungen der eigenen Aktivitäten auf andere soziale Bereiche abzuwenden. Die Selbstbeschränkung, d. h. die Reduzierung operativer Komplexität, erfolgt jedoch aus dem Antrieb heraus, dem System perspektivisch den optimalen Nutzen anstatt eines kurzfristigen maximalen Nutzens zu verschaffen.¹⁸² In der hier zugrunde liegenden Konstellation wird nichtfinanzielle Berichterstattung also im Zweifel deshalb praktiziert, um den Erwartungen von Stakeholdern zu genügen, was wiederum einen finanziellen Vorteil verspricht: Menschenrechtsorientierte Praktiken werden verfolgt, um einen Reputationsverlust zu vermeiden bzw. um eine bessere Reputation zu erlangen. Und das Problem des Greenwashings weist darauf hin, dass die Praxis nichtfinanzieller Berichterstattung unabhängig von der Frage, ob sich entsprechende CSR-Praktiken tatsächlich auf die alltäglichen Aktivitäten von Unternehmen auswirken, zur Aufwertung des Images oder zur Anpreisung von Produkten und Dienstleistungen beitragen kann.

Allerdings wurde oben bereits aufgezeigt, dass CSR häufig nur solange und so weit betrieben wird, wie die sich daraus ergebenden wirtschaftlichen Vorteile oder die in Aussicht stehenden Chancen den finanziellen und administrativen Aufwand überwiegen.¹⁸³ Dass immer noch einige Unternehmen keine CSR-Strategie verfolgen und keine der zuvor benannten Maßnahmen durchführen, ist daher vornehmlich darauf zurückzuführen, dass die damit verbundenen Kosten und der entsprechende administrative Aufwand die dadurch erwarteten Vorteile überwiegen. In diesen Fällen fällt also häufig eine durch CSR eingeleitete freiwillige Selbstbegrenzung aus.

3. Möglichkeiten der externen Einleitung von Lernprozessen im Rahmen nichtfinanzieller Berichterstattung

Im Hinblick auf diese Ausgangslage soll in der Folge untersucht werden, ob und inwieweit nichtfinanzielle Berichterstattung von außerhalb des Unternehmens eingeleitet und begleitet werden kann. Weil grundsätzlich davon auszugehen ist, dass Unternehmen nur selbst entscheiden, ob sie ihre Praxis auf externe soziale Belange einstellen, geht es dabei um die Frage, wie und unter welchen Voraussetzungen Unternehmen sich selbst regulieren und wie von außen auf diesen Prozess eingewirkt werden kann. Maßgeblich ist hierbei, in welchem Verhältnis

¹⁸¹ Fijka 2014, S. 11 ff.

¹⁸² Willke 1993, S. 112 f.

¹⁸³ Oben B.I.

unternehmensinterne Normierungen zu staatlichen, supranationalen, internationalen und transnationalen Normierungen stehen und wie sich diese „äußeren“ Normierungen auf die internen Normierungsprozesse auswirken bzw. auswirken können. Diese Frage ist insbesondere für den Erfolg zukünftiger Steuerungs- und Regulierungsvorhaben oder die Fortführung bestehender Mechanismen von besonderer Bedeutung.

a) Die Rolle des Rechts bei der Einhegung weltgesellschaftlicher Expansionsstendenzen

Bevor herauszuarbeiten ist, unter welchen Voraussetzungen unternehmensinterne Regulierung von außen eingeleitet bzw. angestoßen werden kann, soll der Frage nachgegangen werden, wie sich das Recht in der transnationalen Konstellation darstellt. Die Relevanz des Rechts ergibt sich hier daraus, dass vor allem dem sogenannten „Soft Law“ im Spannungsfeld Wirtschaft & Menschenrechte eine bedeutsame Rolle bei der Anregung und Einleitung von interner Selbstregulierung und damit der Durchführung nichtfinanzieller Berichterstattung zukommt. Insofern stellt sich ganz generell die Frage, welche Rolle dem Recht bei der Abstimmung der globalen Aktivitäten von Unternehmen auf die sozialen Belange ihrer Umwelt zukommt. Die Frage nach dem hier maßgeblichen Rechtsbegriff rechtfertigt sich auch vor dem Hintergrund, dass nicht nur den „Soft Law“-Instrumenten, sondern auch unternehmerischer Selbstregulierung oftmals die Rechtsqualität abgesprochen wird.¹⁸⁴

Eine kurze Erfassung der für den Bereich Unternehmen & Menschenrechte relevanten Regelungsarrangements verdeutlicht, dass eine Regulierung von Unternehmen nicht nur durch Nationalstaaten stattfindet, sondern eine Reihe von Akteur_innen normative Vorgaben für Unternehmen erarbeiten, die in ihrer Ausgestaltung und Zielrichtung ganz verschiedene Formen annehmen.¹⁸⁵ Entgegen staatszentristischen Beschreibungen des Rechts als „unified and exclusive hierarchical normative ordering depending from the power of the state“¹⁸⁶ wonach nur das als Recht gilt, was auch von oder zwischen Staaten in Geltung gesetzt wird,¹⁸⁷ werden die unterschiedlichen Regelungsansätze auf globaler

¹⁸⁴ Einen Überblick zur Einordnung des „Soft Law“ und der Codes of Conduct bieten *Thürer* 2009 und *Friedrich* 2010. Eine ausführliche Auseinandersetzung mit den Positionen zur Einordnung des „Soft Law“ findet sich bei *Cárdenas Castañeda* 2013, S. 367 ff. Zur Frage der Unterscheidung zwischen Recht und Nicht-Recht am Beispiel des „Soft Law“ und des internationalen Rechts siehe *Pauwelyn* 2012. Siehe zudem *Dupuy* 1991; *Giersch* 2015. Zur Einordnung der Codes of Conduct siehe ferner *Creutz* 2013.

¹⁸⁵ Hierzu oben A.I.2 und A.I.3.

¹⁸⁶ *Griffiths* 1986, S. 4.

¹⁸⁷ Siehe hierzu ausführlich *Viellechner* 2013, S. 20 ff.

Ebene bzw. zur Regelung globaler Sachverhalte zunehmend als *Rechtspluralismus* beschrieben. Den Weg für den heute auf globaler Ebene beschriebenen Rechtspluralismus ebneten Studien, die der Exklusivität staatlichen Rechts schon auf staatlicher bzw. regionaler Ebene widersprachen, indem sie etwa außerstaatliche Normativität der indigenen Gesellschaftsordnungen oder der subalternen Klassen in den Barrios oder Favelas Südamerikas beobachteten.¹⁸⁸ Das Konzept des Rechtspluralismus zielt damit nicht nur darauf ab, staatlichen „legal centralism“ als Mythos und Illusion zu enttarnen¹⁸⁹ und die Monopolstellung des Staates hinsichtlich der Schaffung und Verwaltung von Recht herauszufordern,¹⁹⁰ sondern macht auch auf das Faktum und die Möglichkeit aufmerksam, dass „within the same social order, or social or geographical space, more than one body of law, pertaining to more or less the same set of activities, may co-exist“¹⁹¹. Rechtspluralismus wird daher allgemein als Situation definiert, in der mehrere Rechtsbereiche in einen gesellschaftlichen Umfeld koexistieren.¹⁹² Die bedeutsamste Folge der Identifizierung außerstaatlichen Rechts besteht darin, dass damit nicht nur die Frage nach dem Begriff des Rechts neu gestellt wurde, sondern auch Fragen bzgl. der Eigenheiten und Unterschiede unterschiedlicher rechtlicher Ordnungen, des Verhältnisses dieser Ordnungen zueinander und zu anderen sozialen Bereichen in den Fokus geraten sind.¹⁹³ Auf der globalen Ebene ist die Relevanz des Konzepts des Rechtspluralismus besonders auf zwei zentrale Beobachtungen zurückzuführen: zum einen auf die Feststellung, dass sich das Völkerrecht in eine Reihe unterschiedlicher Bereichsregime, wie z. B. internationales Menschenrechts-, Umweltrechts-, Wirtschaftsrechts-, Seerechts- und Strafrechtsregime, „fragmentiert“ hat.¹⁹⁴ Zum anderen hat eine Reihe von Studien auf globaler Ebene Rechtsentwicklungen z. B. im Bereich der Internetregulierung¹⁹⁵, des Handelsschutzrechts,¹⁹⁶ des Investitionsschutzrechts¹⁹⁷ und des Seehandelsrechts¹⁹⁸ ausgemacht, die sich jenseits des Staates oder nur unter Beteiligung von Nationalstaaten vollzogen haben und sich des-

¹⁸⁸ Siehe hierzu eingehend *Fechner* 2016, S. 129 ff.

¹⁸⁹ *Griffiths* 1986, S. 4.

¹⁹⁰ *Michaels* 2009, S. 245.

¹⁹¹ *von Bena-Beckmann und von Benda-Beckmann* 2006, S. 14.

¹⁹² *Michaels* 2009, S. 245.

¹⁹³ Siehe *Merry* 1988, die zugleich einen Überblick über die zentralen Themen der Rechtspluralismus-Debatte der 1980er Jahre liefert.

¹⁹⁴ *Koskenniemi und Leino* 2002.

¹⁹⁵ Siehe hierzu *Viellechner* 2013 und *Renner* 2010.

¹⁹⁶ Siehe hierzu *Renner* 2010.

¹⁹⁷ Siehe hierzu ebenda sowie *Hofmann* 2011.

¹⁹⁸ Siehe hierzu *Maurer* 2012.

wegen als transnationales Recht¹⁹⁹ beschreiben lassen. Der „globale“ Rechtspluralismus ist danach zu sehen als eine Situation des Nebeneinanders und der gleichzeitigen Überlagerung und Vermengung teils territorial ausgerichteter, teils funktional orientierter internationaler, supranationaler und transnationaler Rechtsregimes²⁰⁰ – mit anderen Worten, „an interlocking web of jurisdictional assertions by state, international, and non-state normative communities“²⁰¹ die als eigenständige rechtliche Ordnungen jeweils das Primat der Regelung der eigenen Angelegenheiten für sich beanspruchen.²⁰²

Das Konzept des Rechtspluralismus ist auch für die Systemtheorie anschlussfähig, wenn man wie *Fischer-Lescano* und *Teubner* davon ausgeht, dass die staatlichen Rechtsordnungen, also die traditionelle territorial-segmentäre Differenzierung, durch eine thematisch-funktionale bzw. „*issue*-spezifische“ Differenzierung der globalen *Rechtsregime* überlagert wird.²⁰³ Obwohl die verschiedenen nationalen Rechtsordnungen und transnationalen Rechtsregime eigenständig und zunächst unabhängig voneinander bestehen, lassen sie sich gleichfalls als Bestandteile eines einzigen globalen Rechtssystems beschreiben.²⁰⁴ Dies ergibt sich daraus, dass die unterschiedlichen Rechtsordnungen sich alle am Code des Rechtssystems (Recht/Unrecht) orientieren, und nur anhand unterschiedlicher Programmierungen operieren.²⁰⁵ Weil alle Operationen, die sich am Rechtscode orientieren, dem Rechtssystem zuzuordnen sind, sind also nationale, völkerrechtliche und transnationale Regelungsbereiche dem Rechtssystem zuzuordnen, wenn sie sich der Sprache und der Formen des Rechts bedienen.²⁰⁶ Für die Frage der Qualifizierung von so genanntem Soft Law als Recht hat diese Feststellung zur Folge, dass entsprechende Regelungs-

¹⁹⁹ *Viellechner* definiert transnationales Recht als Recht, „das (1.) grenzüberschreitende, wenn auch nicht notwendigerweise weltumspannende Sachverhalte betrifft, (2.) sowohl die Beziehungen der Einzelnen als auch Gegenstände von allgemeinem Interesse regelt, wobei es sich regelmäßig auf einzelne Sachbereiche beschränkt, (...) (3.) überwiegend, wenn auch nicht ausschließlich, durch nicht-staatliche Akteure in Vertragsform gesetzt wird“, durch allgemeine Rechtsgrundsätze ergänzt wird und zuletzt durch die Einsetzung eigener Streitentscheidungsmechanismen eine relative Unabhängigkeit von anderen Rechtsordnungen erlangt (*Viellechner* 2013, S. 180 f.).

²⁰⁰ *Fischer-Lescano und Viellechner* 2010, S. 22.

²⁰¹ *Berman* 2007, S. 1159.

²⁰² *Fischer-Lescano und Teubner* 2006, S. 34 f.

²⁰³ Ebenda, S. 36 f.; so auch *Stichweh* 2006, S. 241, 254 f.

²⁰⁴ *Viellechner* 2013, S. 249 ff.

²⁰⁵ Ebenda, S. 249 f.

²⁰⁶ Ebenda, S. 249.

bereiche auch als Recht zu qualifizieren sind, wenn sie sich am Rechtscode orientieren.²⁰⁷

Der Rechtscode allein orientiert allerdings die einzelnen Operationen nur dadurch, dass er den Anschluss an nachfolgende Operationen absichert; er gibt keine Handlungsanweisungen.²⁰⁸ „Da die Werte Recht und Unrecht nicht selber Kriterien für die Feststellung von Recht und Unrecht sind, muß es weitere Gesichtspunkte geben, die angeben, ob und wie die Codewerte Recht und Unrecht *richtig* bzw. *falsch* zugeordnet werden.“²⁰⁹ Diese Leistung erbringen *Programme*. Programme stellen sich dabei als Regeln dar, durch die eine für das System „richtige“ Zurechnung von Sachverhalten auf Werte des Rechtscodes erfolgt.²¹⁰ Als Programm des Rechtssystems gilt all das, was für die Zurechnung von Sachverhalten/Tatbeständen zu den Codewerten bereitgestellt ist.²¹¹ Umfasst ist damit das gesamte positive Recht in Form von Verträgen, Verfassungen, Gesetzen, Verordnungen sowie Gerichtsentscheidungen mit Präjudizwirkung.²¹² Sie bestimmen die jeweiligen Bedingungen, an denen sich die Operationen auszurichten haben.²¹³ Programme sind damit grundsätzlich ersetzbar und modifizierbar; der Code eines Systems ist hingegen unentbehrlich, weil mit der Änderung des Codes eine Änderung der Funktion des Systems einhergehen würde.²¹⁴ Die Programme divergieren damit auch je nach Rechtsordnung. Die Operationen des Rechtssystems orientieren sich daher an unterschiedlichen Programmen; soweit sie aber dem Rechtssystem zugeordnet werden sollen, ist es erforderlich, dass sie sich am immer gleichen und universellen Rechtscode orientieren und damit immer die Funktion des Rechts erfüllen, nämlich die Stabilisierung kontrafaktischer Erwartungen.²¹⁵

Dadurch, dass die einzelnen Rechtsordnungen und Rechtsregime in einem einheitlichen Rechtssystem operieren, können sie auch selektiv untereinander an die Operationen einer „fremden“ Ordnung oder eines „fremden“ Regimes anschließen oder diese als für sie geltendes Recht anerkennen.²¹⁶ Sie bleiben dabei jedoch in dem Sinne autonom (nicht jedoch operativ geschlossen), dass sie selbst selektiv über den Anschluss an fremde Operationen oder deren Übernah-

²⁰⁷ Zur Diskussion, ob es sich bei Soft Law um Recht handelt, siehe die Nachweise in Fn. 184 (C.).

²⁰⁸ Baraldi, Corsi und Esposito 1997, S. 139.

²⁰⁹ Luhmann 1993, S. 189 f.

²¹⁰ Luhmann 1986, S. 194.

²¹¹ Ebenda, S. 196 f.

²¹² Ebenda, S. 197.

²¹³ Baraldi, Corsi und Esposito 1997, S. 139.

²¹⁴ Luhmann 1986, S. 195 f.

²¹⁵ Luhmann 1993, S. 124 ff., 199 f.

²¹⁶ Renner 2010, S. 223 f.

me am Maßstab ihrer eigenen Normen entscheiden.²¹⁷ In diesem Sinne bestimmt jede Rechtsordnung und jedes Rechtsregime das Verhältnis zu anderen Rechtsordnungen und Rechtsregimen autonom für sich.

Eine Betrachtung des Verhältnisses zwischen nationalem und internationalem Recht einerseits und unternehmensinterner Regulierung und anderen Rechtsordnungen andererseits bestätigt diese Einschätzung.

Unabhängig von der Frage, in welchem Verhältnis nationales und internationales Recht zueinander stehen,²¹⁸ bestimmt sich das Zusammenwirken zwischen internationalem und nationalem Recht aus einem Abstimmungsprozess beider Rechtsordnungen und kann demnach je nach Nationalstaat verschiedene Ausformungen annehmen. Für das Völkervertragsrecht statuiert Art. 26 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (WVK) etwa den Grundsatz „pacta sunt servanda“, und nach Art. 27 Satz 1 WVK kann sich eine Vertragspartei nicht auf innerstaatliches Recht berufen, um die Nichterfüllung eines Vertrags zu rechtfertigen. Auf der anderen Seite bestimmt beispielsweise für die Bundesrepublik Deutschland Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG, dass Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes bedürfen. Demnach werden völkerrechtliche Verträge (so weit sie die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen) mit dem Zustimmungsgesetz in den Rang eines Bundesgesetzes gestellt. Sie gelten damit wie jedes andere Bundesgesetz und entfalten entsprechende Rechtswirkungen. Für das Verhältnis der beiden Rechtsordnungen des internationalen und des nationalen Rechts gilt danach, dass das internationale Recht zwar Vorgaben bzgl. der Berücksichtigung durch nationales Recht formulieren kann, indes allein das nationale Recht bestimmt, ob und inwieweit es sich für das internationale Recht öffnet.

Das Verhältnis zwischen der unternehmensinternen Regulierung und nationaler, internationaler oder transnationaler Regulierung ist ungleich schwieriger zu bestimmen. Wie bereits oben gezeigt, mangelt es derzeit etwa auf internationaler Ebene an verbindlichen menschenrechtlichen Vorgaben für Unternehmen. Während sich im Rahmen der UN für Nationalstaaten inzwischen ein vielschichtiges rechtsverbindliches System zum Schutz der Menschenrechte herausgebildet hat, ist der Versuch, transnationale Unternehmen unmittelbar an

²¹⁷ Ebenda.

²¹⁸ Zu den theoretischen Ansätzen des Monismus und Dualismus siehe Dupuy 2011, Rn. 4–26. Ausgehend von der Beobachtung einer Fragmentierung des Rechts auf globaler Ebene plädieren Fischer-Lescano und Teubner 2007 und Koskeniemi und Leino 2002 für einen pluralistischen Ansatz.

Menschenrechte zu binden, mit den zuvor schon benannten Draft Norms vorerst gescheitert und erst kürzlich wieder auf Initiative u. a. von Ecuador und Südafrika neu aufgenommen worden.²¹⁹ Von Seiten des internationalen Rechts bestehen damit (noch) keine rechtsverbindlichen Vorgaben.

Anders verhält es sich mit der Bestimmung dieses Verhältnisses durch unternehmensinterne Regulierung. Denn Unternehmen orientieren sich regelmäßig an den bestehenden internationalen Standards für die Formulierung der eigenen Selbstverpflichtungserklärungen und nehmen hierauf ausdrücklich Bezug. Die Linde AG z. B. formuliert in ihrem Verhaltenskodex ausdrücklich die „Leitlinie“, dass sie den Schutz und die Förderung der Menschenrechte unterstützt.²²⁰ Als materieller Bezugspunkt werden ausdrücklich die AEMR sowie einige dort enthaltene Menschenrechte benannt.²²¹ In der „Position zum Thema Menschenrechte“ wird das Verhältnis zu Menschenrechten weiter konkretisiert. Die Linde Group ist danach „committed to respecting and supporting the protection of human rights“.²²² Als materieller Maßstab werden konkret folgende Standards und Konventionen benannt: Die AEMR, die UNGP, der UNGC, die OECD-Guidelines sowie die „Prinzipien“ der ILO, wie sie in der Erklärung über grundlegende Rechte bei der Arbeit (1998) und in der Dreigliedrigen Grundsatzklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik festgehalten sind.²²³ Hierin kann eine Überführung dieser internationalen Instrumente und staatsbezogenen Menschenrechtskonventionen in die unternehmerische Rechtsordnung bzw. eine Öffnung für diese gesehen werden. Dies gilt zumindest für die darin enthaltenen materiellen Vorgaben. Sie werden damit zum Maßstab für die interne Beurteilung von Problemlagen und konkreten Missständen im Rahmen der internen Monitoring- und Auditmechanismen erklärt.

Und auch für das Verhältnis zu nationalem Recht lassen sich Abstimmungsmechanismen auf beiden Seiten identifizieren. Aus der Perspektive der Nationalstaaten gilt in Bezug auf rechtsverbindliche Vorgaben, dass diese für Unternehmen, die in den Anwendungs- und Jurisdiktionsbereich der entsprechenden Gesetze fallen, auch rechtsverbindliche Geltung beanspruchen und mit den Staaten zur Verfügung stehenden Durchsetzungsmöglichkeiten verbunden sind. Nationalstaatliche Regelungen gehen insofern von einem Anwendungsvorrang des nationalen Rechts gegenüber unternehmensinterner Regulierung aus. Soweit nun unternehmensinterne Regelungen nicht über nationalstaatliche Rege-

²¹⁹ Hierzu oben A.I.2.a).

²²⁰ *The Linde Group* 2007b, S. 38.

²²¹ Ebenda.

²²² *The Linde Group* 2014.

²²³ Ebenda.

lungen hinausgehen,²²⁴ sind Unternehmen verpflichtet, die nationalstaatlichen Vorgaben einzuhalten.²²⁵

Und auf der Ebene der Unternehmen finden sich wiederum regelmäßig Regelungen, die intern das Verhältnis zu nationalstaatlicher Regulierung betreffen. Der Verhaltenskodex der Linde AG etwa sieht für das Verhältnis zu nationalstaatlichem Recht in diesem Sinne folgende Vorgaben vor:

„Der Kodex legt Mindestanforderungen bezüglich des Verhaltens fest, das von allen Beschäftigten der Linde AG erwartet wird. Sofern lokale Gesetze oder andere geltende Richtlinien von Linde restriktiver sind als unser Kodex, finden die lokalen Gesetze oder die jeweiligen anderen geltenden Richtlinien von Linde Anwendung.“²²⁶

Die Linde AG erkennt damit den Anwendungsvorrang des nationalen Rechts ausdrücklich an, behält es sich aber gleichsam vor, darüber hinausgehende Regeln selbst zu setzen oder nicht vom nationalen Recht erfasste Bereiche zu regulieren. Dies betrifft zum einen die interne Organisation, aber vor allem auch das Verhältnis zu anderen wirtschaftlichen Akteur_innen. Hierbei sind vor allem Regulierungen der Lieferkette, wie z. B. die von der Linde AG formulierten Anforderungen an Lieferant_innen („Verhaltenskodex für Lieferanten der Linde AG“)²²⁷ zu nennen, die auch Bestandteil der Lieferant_innen-Verträge und Einkaufsbedingungen sind.²²⁸

Es kann danach festgestellt werden, dass Unternehmen im Rahmen der internen Selbstregulierung auch das Verhältnis zu anderen Regulierungsebenen für

²²⁴ Für den Bereich des Umweltrechts hat *Herberg* herausgearbeitet, dass besonders westliche Chemieunternehmen für sich, Zuliefer_innenbetriebe und Anlagenbetreiber_innen oftmals durch die Implementierung von eigenen Regelungen und Kontrollmechanismen „ein engmaschiges Regelungsnetz, ein Filigranwerk mit der Funktion, oberhalb der rechtlichen Lücken und Niedrigstandards in den verschiedenen Tätigkeitsländern ein verantwortbares Schutzniveau zu gewährleisten“, eingeführt haben *Herberg* 2007, S. 209.

²²⁵ Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, – und zwar unabhängig von der Regelungskompetenz der Nationalstaaten – dass die Regulierung der auf dem eigenen Territorium stattfindenden Aktivitäten im Hinblick auf Produktionsabläufe, Arbeitsstandards etc. weitaus dichter ist als die Regulierung der extraterritorialen Aktivitäten, der entsprechenden Entscheidungsprozesse sowie der Beziehungen eines Unternehmens zu anderen Unternehmen in der Zuliefererkette. Denn diese Bereiche werden zuvorderst durch die genannten internationalen und transnationalen „Soft Law“-Mechanismen sowie von eigener Selbstregulierung erfasst.

²²⁶ *The Linde Group* 2007b, S. 9.

²²⁷ *The Linde Group* 2013. Auch in diesem Dokument formuliert die Linde Group für sich selbst im eigenen Unternehmen und in den Beziehungen zu Geschäftspartner_innen die Verpflichtung, „alle geltenden Gesetze und Vorschriften einzuhalten, Menschenrechte und Sozialstandards zu achten sowie die Umwelt zu schützen“.

²²⁸ Dies ist jedenfalls der Homepage der Linde Group zu entnehmen (www.the-linde-group.com/de/corporate_responsibility/business_and_governance/supply_chain/index.html).

sich mitbestimmen. Sie entscheiden eigenständig, ob und inwieweit sie menschenrechtliche Instrumente aufnehmen und wie sie ihr Verhältnis zu nationalen Rechtsordnungen gestalten.

Den Studien zum „globalen“ Rechtspluralismus ist es zuzuschreiben, dass die Annahmen des Nebeneinanders verschiedener rechtlicher Ordnungen, der dezentralen Stellung des Staates und der zunehmende Bedeutung von transnationalem Recht auf globaler Ebene eine breite Anerkennung finden.²²⁹ Als Reaktion auf diese Ausgangslage wurden indes eine Reihe von Schlussfolgerungen und Lösungsansätze präsentiert, die von einem Rückzug in den Nationalstaat bzw. einer Stärkung der territorialbezogenen Souveränität auf der einen Seite bis zu einem vereinheitlichenden Universalismus im Sinne eines „Weltrechts“ auf der anderen Seite reichen.²³⁰ In Abgrenzung zu diesen beiden Extremen wurden in letzter Zeit immer wieder vielversprechende Modelle entwickelt, die zur Bewältigung von Kollisionslagen zwischen einzelnen rechtlichen Ordnungen auf eine wechselseitige bzw. responsive Abstimmung mittels rechtlicher Abstimmungs- und Kollisionsmechanismen setzen.²³¹ Davon abgesehen sind aber auch die dem Konzept des Rechtspluralismus immanenten Problemlagen wieder hervorgetreten und haben sich im Hinblick auf die Situation der Weltgesellschaft sogar noch verschärft.²³² Für die vorliegende Untersuchung handelt es sich dabei vor allem um die Fragen, ob die im Spannungsverhältnis Unternehmen & Menschenrechte maßgeblichen Regelungsbereiche als Recht zu qualifizieren sind, wie sich die verschiedenen Regelungsbereiche gegenüberstehen und welche Möglichkeiten das Recht hier zur Abstimmung des Verhältnisses der Wirtschaft und der Unternehmen mit ihrer sozialen und ökologischen Umwelt bereithält.²³³

Bei der Bestimmung der Frage, was konkret als Recht gilt, zeigen sich jedoch erkennbare Unterschiede zwischen einem rechtspluralistischen und einem differenztheoretischen Ansatz. *Berman* etwa beantwortet die Frage, was Recht ist und was nicht mit einem sehr pragmatischen Ansatz:

„[P]luralism frees scholars from needing an essentialist definition of ‘law.’ For example, with legal pluralism as our analytical frame, we can get beyond the endless debates both about whether international law is law at all and whether it has any real effect. Indeed, the whole

²²⁹ *Michaels* 2009, S. 255; *Twining* 2010, S. 507 ff.

²³⁰ Kritik gegenüber beiden Extremen übt *Berman* 2007, S. 1162 ff., 1180 ff. Siehe auch *Berman* 2012, S. 61 ff.

²³¹ Siehe *Viellechner* 2012; *Fischer-Lescano und Teubner* 2006, S. 57 ff.; *Joerges* 2011; *Berman* 2005.

²³² *Michaels* 2009, S. 255; *Twining* 2010, S. 511 ff.

²³³ Zur Debatte bzgl. der Funktion des Rechts im Hinblick auf Erwartungssicherung und Verhaltenssteuerung siehe *Luhmann* 1999.

debate about law versus non-law is largely irrelevant in a pluralism context because the key questions involve the normative commitments of a community and the interactions among normative orders that give rise to such commitments, not their formal status.²³⁴

Unter Recht ist demnach all das zu verstehen, was das Label „Recht“ trägt, oder anders formuliert: „Law is whatever people identify and treat through their social practices as ‘law’ (or recht or droit and so on).“²³⁵ *Michaels* modifiziert diesen Rechtsbegriff dadurch, dass er – vom internationalen Privatrecht inspiriert – als eine weitere Voraussetzung fordert, dass von Recht nicht schon dann ausgegangen werden kann, wenn ein sozialer Bereich etwas als Recht bezeichnet, sondern als zweites Element hinzukommen muss, dass etwas erst dann zu Recht wird, wenn es von einem anderen sozialen Bereich als Recht anerkannt wird.²³⁶ Damit kreiert er einen *relativen* Rechtsbegriff. Denn nach seinem Verständnis kann nun jeder soziale Bereich autonom bestimmen, was für ihn selbst als Recht gilt; gleichsam gilt danach aber auch andersherum, dass andere soziale Bereiche autonom entscheiden, ob das Recht der anderen anerkannt wird.²³⁷

Nach differenztheoretischen Ansätzen gilt das Recht, genauso wie die Wirtschaft, die Religion, die Politik etc., als soziales System. Besonders ist hier, dass es nicht auf eine Anerkennung bzw. Qualifizierung durch Dritte ankommt, sondern allein danach gefragt wird, ob die Kommunikationen eines gesellschaftlichen Bereichs dem Code Recht/Unrecht folgen. Damit also eine rechtliche Operation vorliegt, muss eine Kommunikation erfolgt sein und nicht bloß irgendein Verhalten.²³⁸ Um die Kommunikation dem System Recht zuordnen zu können, muss sich ebendiese an dem speziellen Rechtscode (Recht/Unrecht) orientieren, also den Anspruch auf rechtliche Geltung erheben, indem etwas als Recht oder Unrecht behauptet wird.²³⁹ Das Rechtssystem bildet dann die Gesamtheit aller Kommunikationen, die sich am Rechtscode orientieren. Recht ist danach all das, was rechtliche Kommunikation ist; das Recht schafft sich somit durch die rechtlichen Kommunikationen selbst, ohne dass es eines Ursprungs oder Gründungsaktes bedarf.²⁴⁰

Mit einem differenztheoretischen Ansatz lässt sich nun feststellen, dass sowohl die unternehmensinterne Regulierung als auch die einschlägigen sogenannten „Soft Law“-Instrumente die Möglichkeiten für rechtliche Kommunikation bieten. Denn beide Regelungsinstrumente stellen jeweils Programme dar,

²³⁴ *Berman* 2007, S. 1177.

²³⁵ *Tamanaha* 2000, S. 313.

²³⁶ *Michaels* 2014, S. 52 ff.

²³⁷ Ebenda.

²³⁸ *Luhmann* 1993, S. 67.

²³⁹ Ebenda, S. 67 ff.

²⁴⁰ *Renner* 2010, S. 207 mit Verweis auf *Luhmann* 1993, S. 168.

die eine Zuordnung von bestimmten Sachverhalten zu den Codewerten Recht/Unrecht ermöglichen. Der Code of Conduct des Textilunternehmens H & M bestimmt in Bezug auf Kinderarbeit unter 2.1 „Child Labour“ Folgendes:

„H&M does not accept child labour. No person shall be employed at an age younger than 15 (or 14 where the national law so allows) or younger than the legal age for employment if this age is higher than 15.“²⁴¹

Am Maßstab dieser Normierung kann nun im Einzelfall ein Verstoß als Unrecht und nicht-vereinbar mit dem Code of Conduct behauptet werden. Genauso verhält es sich etwa mit der „Empfehlung“ V. 1. a) der OECD-Guidelines, wonach Unternehmen das Recht der von dem multinationalen Unternehmen beschäftigten Arbeitskräfte respektieren sollen, Gewerkschaften und Vertretungsorgane ihrer Wahl zu gründen bzw. ihnen beizutreten.²⁴² Im Falle eines Verstoßes kann in Bezug auf die OECD-Guidelines eine Verletzung ebendieser behauptet werden. Damit ist festgestellt, dass die unternehmensinternen Regulierungen und die „Soft Law“-Instrumente Ausgangspunkte rechtlicher Kommunikation sein können.

b) Was macht ein globales Rechtsregime aus?

Wann aber wird ein Bereich der globalen Regulierung von Unternehmen zu einem *Rechtsregime*, das als Teil des Rechtssystems anderen Rechtsordnungen bzw. Rechtsregimen gegenüberstehen kann? Aus differenztheoretischer Perspektive wird davon ausgegangen, dass die Ausdifferenzierung eines sozialen Systems eine sich gleichzeitig vollziehende interne Differenzierung erfordert.²⁴³ Für das Rechtssystem stellt das Gerichtswesen einen wesentlichen Teil dieser internen Differenzierung dar und wird, soweit es etabliert wurde, zu einem ausdifferenzierten Teilsystem des Rechtssystems.²⁴⁴ Dabei bildet das Gerichtswesen das Zentrum des Rechtssystems; die Peripherie wird gebildet durch alle nicht-gerichtlichen Arbeitsbereiche, wie den Bereich der Gesetzgebung und die „privaten“ Bereiche des Vertragsschlusses und des Anwaltswesens.²⁴⁵ Die „zentrale“ Stellung der Gerichte im Rechtssystem ergibt sich daraus, dass nur die Gerichte einem Operationszwang unterliegen bzw. dem Verbot der Justizverweigerung unterstehen.²⁴⁶ Allein die Gerichte sind mit der Aufgabe konfron-

²⁴¹ H & M 2010, S. 2, Rn. 2.1.

²⁴² Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) 2011a, S. 37, V. 1. a).

²⁴³ Luhmann 1993, S. 297.

²⁴⁴ Ebenda, S. 299.

²⁴⁵ Ebenda, S. 320 ff.

²⁴⁶ Ebenda, S. 297 ff.

tiert, im Einzelfall/Streitfall über das „prinzipiell Unentscheidbare“ eine Entscheidung zu fällen.²⁴⁷ Und weil die Funktion des Rechtssystems darin besteht, normative Erwartungen zu stabilisieren,²⁴⁸ und die Leistung des Rechts darin, für andere Teilsysteme Verhaltenssteuerung und Konfliktlösung zu ermöglichen,²⁴⁹ erfordert die operative Schließung des Rechtssystems die Notwendigkeit des Entscheidens durch die Gerichte.²⁵⁰ Denn ohne die Herbeiführung einer letztverbindlichen Entscheidung könnte nicht festgestellt werden, wer im Recht und wer im Unrecht ist; die Paradoxie Recht=Unrecht könnte nicht entparadoxiert werden.²⁵¹ „Sobald ein organisiertes Entscheidungssystem im Recht institutionalisiert ist, kann nur noch in diesem festgelegt werden, was in einem offiziellen Sinne Recht ist (*normative Geschlossenheit*).“²⁵² Das Recht bietet also im Fall der Enttäuschung normativer Erwartungen ein System, das es ermöglicht, normative Erwartungen gerade im Enttäuschungsfall aufrechtzuerhalten, also trotz enttäuschender Realität nicht die Erwartungen an die Realität anzupassen, sondern an den Erwartungen festzuhalten.²⁵³ Im Ergebnis gibt es damit erst dann einen Anlass zur rechtlichen Kommunikation, wenn über Erwartungsenttäuschungen gestritten und über diesen Streit von einem unabhängigen Dritten entschieden wird.²⁵⁴

Auch wenn die Nationalstaaten völkerrechtliche Menschenrechtsverträge in das staatliche Recht überführt haben, hat sich deutlich gezeigt, dass die Verträge erst dadurch an Relevanz gewinnen, dass sie durch die für die Überwachung und Konkretisierung berufenen Organe und Gerichte in der Praxis angewandt werden. Die Sprengkraft der EMRK z. B. im Bereich der Sicherungsverwahrung²⁵⁵ und des Ausweisungsrechts²⁵⁶ wurde erst mit der Anwendung durch den

²⁴⁷ Ebenda, S. 308.

²⁴⁸ Ebenda, S. 131.

²⁴⁹ Ebenda, S. 156 ff.

²⁵⁰ Ebenda, S. 307.

²⁵¹ Ebenda, S. 310, 320; allgemein zur Paradoxie des Rechts bei Luhmann siehe *Lai* 2014.

²⁵² *Calliess* 2009, S. 59. In diesem Sinne setzt ein Rechtssystem folgende drei Rechtskommunikationen voraus: „(1) Eine Klageschrift (ego), (2) eine Klageerwiderung (alter), und (3) ein streitentscheidendes Urteil durch einen unabhängigen Dritten (alter ego).“ (*Calliess* 2006, S. 281).

²⁵³ *Baraldi, Corsi und Esposito* 1997, S. 48 f.

²⁵⁴ *Renner* 2010, S. 209 ff.

²⁵⁵ Siehe hierzu *Pollähne* 2010.

²⁵⁶ Zu den Auswirkungen der Rspr. des EGMR auf das deutsche Ausweisungsrecht vor der Reformierung durch das Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der

Aufenthaltsbeendigung vom 27. Juli 2015 (BGBl. I, 1386) siehe *Alexy* 2011. Mit der Reformierung sollte das Ausweisungsrecht vor allem an die Anforderungen der EMRK und die sich daraus ergebenden Modifizierungen des Ausweisungsrechts durch dt. Gerichte angepasst werden (*Marx* 2015).

EGMR entfaltet und die Anforderungen, die die UN-Behindertenrechtskonvention an einen Nationalstaat und seine genuine Rechts- und Sozialordnung stellen, werden nun mit der Aufnahme der Arbeit des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderung im Rahmen der Berichtsverfahren z. B. im Hinblick auf die Frage der Inklusion im Schulwesen formuliert.²⁵⁷ Auf der anderen Seite ist die in der Rechtspraxis bisher noch geringe Relevanz sozialer Menschenrechte, so wie sie in einigen Verfassungen sowie in völkerrechtlichen Verträgen, wie z. B. dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte oder der Europäischen Sozialcharta, festgehalten sind, maßgeblich auf bisher unzureichende Möglichkeiten der Durchsetzung vor nationalen oder internationalen gerichtlichen oder gerichtsähnlichen Instanzen zurückzuführen. Soweit damit davon auszugehen ist, dass Menschenrechtskodifikationen in weiten Teilen erst durch die Anwendung im Einzelfall ihre volle Wirkung entfalten konnten, ist hier zu konstatieren, dass der Grund dafür darin zu sehen ist, dass nur anlässlich der Abweichung und Erwartungsenttäuschung Erwartungen zur Norm werden, indem im Einzelfall eine Entscheidung über Recht und Unrecht gefällt wird.²⁵⁸

Und eine (vollständige) operative Geschlossenheit des Rechtssystems kann nur dann erreicht werden, wenn diese Entscheidungen verschriftlicht, begründet und veröffentlicht werden, weil nur „dadurch der rechtliche Diskurs durch die Bezugnahme auf frühere Kommunikationen in einem Modus der Beobachtung zweiter Ordnung operieren kann“.²⁵⁹ Dies gilt gerade auch für die Entscheider_innen, welche beobachten müssen, „wie das Recht durch andere Beobachter beobachtet wird“, und damit ihre Entscheidung „im Kontext anderer Entscheidungen verorten“ müssen.²⁶⁰ Im Anschluss daran geht Calliess davon aus, dass sich auf globaler Ebene Rechtsregime nur dann herausbilden, wenn diese selbst eine Binnendifferenzierung durch Herausbildung von Gerichts- oder gerichtsähnlichen Instanzen vollzogen haben:

„[Globale Zivilregime] etablieren sich als *Rechtsregimes*, wenn sie über die Konfliktlösung und Verhaltenssteuerung hinaus zur Herstellung von Rechtssicherheit in der Weltgesellschaft beitragen und sich damit auch funktional als Teilsystem des Weltrechtssystems etablieren.

²⁵⁷ Zu den Anforderungen der UN-Behindertenrechtskonvention im Bereich der Inklusion im Schulwesen siehe die letzten abschließenden Bemerkungen im Berichtsverfahren (*UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding Observations on the Initial Report of Germany*, 17.04.2015, CRPD/C/DEU/CO/1, 17 f., 45 f.) sowie *Siehr und Wrase* 2014.

²⁵⁸ *Luhmann* 1993, S. 261. So auch schon *Kelsen* 1992, S. 114 ff.

²⁵⁹ *Renner* 2010, S. 212, mit Verweis auf *Calliess* 2002, S. 192 ff. Siehe auch *Calliess und Renner* 2009.

²⁶⁰ *Luhmann* 1993, S. 236; siehe auch *Renner* 2010, S. 210 f.

Dies ist jedenfalls dann der Fall, wenn das Regime über ein Verfahren zur unparteilichen Streitschlichtung verfügt und die ergangenen Entscheidungen veröffentlicht werden.²⁶¹

Gemessen daran erscheint es zumindest zweifelhaft, ob die unternehmensinternen Regulierungen auf der einen Seite und die globalen, d. h. internationalen und transnationalen, Instrumente auf der anderen Seite als Rechtsregimes zu qualifizieren sind. Dies gilt vor allem für das Kriterium der Unabhängigkeit, der Voraussetzung der Veröffentlichung der Entscheidungen und der auf Dezision gerichteten Ausgestaltung.

Auf der Ebene der internationalen Menschenrechtsinstrumente ist ein deutlicher Trend zu Beschwerdeverfahren zu verzeichnen. Als bedeutsamstes Beispiel ist wohl der Beschwerdemechanismus der OECD-Guidelines zu nennen. Die OECD-Guidelines sehen diesbezüglich vor, dass die Mitgliedstaaten sogenannte Nationale Kontaktstellen (NKS) einzurichten haben, die mit der Bearbeitung der Beschwerdeverfahren betraut sein sollen.²⁶² Im Hinblick auf die Verfahren vor den NKS stellt sich vor allem die Frage, ob diesen die Funktion zukommt, über Einzelfälle zu entscheiden oder sie vielmehr nicht-rechtliche Mediationsverfahren darstellen.²⁶³ Für die Rechtsförmigkeit des Verfahrens spricht die Tatsache, dass die OECD eine Art Verfahrensordnung²⁶⁴ und eine Kommentierung hierzu²⁶⁵ ausgearbeitet und veröffentlicht hat und die Nationalen Kontaktstellen in der Regel selbst über Verfahrensordnungen verfügen.²⁶⁶ Gegen die Qualifizierung der Verfahren als gerichtsförmig spricht hingegen deren Ausrichtung und Zielsetzung. In der „Verfahrensordnung“ der OECD heißt es hierzu, dass „[t]he NCP will offer a forum for discussion and assist the busi-

²⁶¹ Calliess 2009, S. 69, mit Verweis auf Calliess 2006, S. 279 ff.

²⁶² *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* 2011c, S. 68.

²⁶³ Eine ausführliche Analyse der Praxis der Nationalen Kontaktstellen findet sich bei Weidmann 2014, S. 235 ff. Siehe hierzu auch folgenden Bericht der OECD zur Praxis der NKS zwischen 2000 und 2015: *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* 2016. Eine Auswertung einiger Fälle vor den Nationalen Kontaktstellen der Schweiz, Großbritanniens und Deutschlands mit besonderem Augenmerk auf die Kriterien der Unparteilichkeit, Berechenbarkeit und Transparenz liefert das *European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR)* 2011. Siehe zudem Schmiederjahn 2013, S. 105 ff. sowie Krajewski, Bozorgzad und Heß 2016.

²⁶⁴ *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* 2011c.

²⁶⁵ *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* 2011b.

²⁶⁶ Diesen Dokumenten sind nicht nur Vorgaben für die Einrichtung, Organisation und Zusammensetzung der Nationalen Kontaktstellen zu entnehmen, sondern auch spezifische Bestimmungen zum Ablauf des Verfahrens. In diesem Sinne ist den beiden Dokumenten der OECD zu entnehmen, wer ein Verfahren einleiten kann, unter welchen Voraussetzungen eine Nationale Kontaktstelle ein Verfahren eröffnen kann und welche Nationale Kontaktstelle im Einzelfall für ein Verfahren sachlich und örtlich zuständig ist (ausführlich hierzu mit Bezugnahme auf die Praxis der Nationalen Kontaktstellen: Weidmann 2014, S. 237–242).

ness community, worker organisations, other non-governmental organisations, and other interested parties concerned to deal with the issues raised in an efficient and timely manner and in accordance with applicable law²⁶⁷. Das Verfahren ist danach als Diskussionsplattform ausgestaltet, bei der es darum geht, zwischen den Verfahrensbeteiligten zu vermitteln. Danach würde es naheliegen, es als reines Mediationsverfahren einzuordnen. Dem würde entsprechen, dass der „Erfolg“ des Verfahrens davon abhängt, dass die Parteien überhaupt daran teilnehmen und zudem keine unmittelbaren Sanktionsmöglichkeiten vorgesehen sind. Zur Frage der Beendigung der Verfahren sind der „Verfahrensordnung“ und den hierzu erfolgten Kommentierungen verschiedene Vorgaben zu entnehmen. Allerdings sehen diese nicht vor, dass das Verfahren mit einem Schiedsspruch beendet wird, soweit keine Einigung erzielt werden kann. Vielmehr sollen (1.) die Nationalen Kontaktstellen in den Fällen, in denen sie der Meinung sind, dass ein Verfahren nicht zu eröffnen ist, eine Erklärung veröffentlichen, in der zumindest die aufgeworfenen Fragen sowie die Gründe für die Entscheidung der Nationalen Kontaktstelle dargelegt sind.²⁶⁸ Soweit die Parteien eine Einigung getroffen haben, sollen die Nationalen Kontaktstellen (2.) einen Bericht veröffentlichen, der die aufgeworfenen Fragen, den Zeitpunkt, an dem die Einigung erzielt wurde, und den Inhalt der Einigung darlegen, wobei bzgl. des letzten Punktes die ausdrückliche Zustimmung der Parteien erforderlich ist.²⁶⁹ Wenn die Parteien keine Einigung erzielen konnten oder sich eine Partei weigerte, an dem Verfahren teilzunehmen, sollen die Nationalen Kontaktstellen (3.) eine Erklärung über die in dem Verfahren aufgeworfenen Fragen abfassen, ggf. Empfehlungen zur Umsetzung der Leitsätze formulieren und in der Erklärung die Gründe aufnehmen, die eine Einigung verhindert haben.²⁷⁰ Damit wird den Nationalen Kontaktstellen insgesamt nicht vorgegeben, im Einzelfall eine Verletzung oder Nicht-Verletzung der OECD-Guidelines festzustellen. Dies wäre ebenfalls ein Argument dafür, dass es sich weniger um ein quasigerichtliches Verfahren als um eine Art Mediationsverfahren handelt. Allerdings enthält die „Verfahrensordnung“ auch keine Bestimmung, die es den Nationalen Kontaktstellen verbietet, entsprechende Stellungnahmen und Feststellungen zu treffen. Und die Praxis zeigt, dass zunehmend Nationale Kontaktstellen von der Möglichkeit Gebrauch machen, konkrete Verletzungen festzustellen und zu benennen. Zu beachten ist dabei jedoch, dass die jeweiligen Nationalen Kontaktstellen

²⁶⁷ *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* 2011c, S. 72.

²⁶⁸ Ebenda, S. 73; *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* 2011b, S. 84, Rn. 32.

²⁶⁹ *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* 2011c, S. 73.

²⁷⁰ Ebenda; *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* 2011b, S. 85, Rn. 36.

im Detail ein unterschiedliches Verständnis bzgl. der Reichweite des Verfahrens haben und dementsprechend (auch unter Berücksichtigung der konkreten Verfahrenssituation) mehr oder weniger bereit sind, konkrete Feststellungen zur Frage der Verletzung der OECD-Guidelines zu treffen. Die Nationale Kontaktstelle der USA hat sich z. B., nachdem Gewerkschaften der Nissan Motor Co., Ltd. und deren Tochterunternehmen Nissan North America, Inc. die Verletzung der Vereinigungsfreiheit vorgeworfen hatten und die beschuldigten Unternehmen die Teilnahme an dem Verfahren verweigerten, dazu entschlossen, keine konkrete Feststellung zur Frage einer möglichen Verletzung zu treffen, da dies dem rein vermittelnden und voluntativen Charakter des Verfahrens widerspreche und künftigen Vermittlungsversuchen entgegenstehen könnte.²⁷¹ In einem anderen Fall hat die deutsche Kontaktstelle in einer Konstellation, in der ein Unternehmen die Teilnahme an dem Verfahren vor der deutschen Kontaktstelle verweigert hatte, gleichzeitig die Sache aber auch vor anderen Gerichtsinstanzen anhängig war, Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Handelns des Unternehmens unter konkreter Benennung der einschlägigen Bestimmungen der OECD-Guidelines geäußert, sich zugleich aber im Hinblick auf konkrete Feststellung oder Handlungsempfehlungen angesichts der laufenden Verfahren zurückgehalten.²⁷² Weidmann hat in einer umfangreichen Untersuchung der bis ca. 2013 ausgeübten Praxis Nationaler Kontaktstellen herausgearbeitet, dass diese in einigen Fällen weitgehende Aussagen zum Umfang menschenrechtlicher Verantwortung von Unternehmen getroffen und auch im Einzelfall durch die Verfahren konkrete Verhaltensänderungen bewirkt haben.²⁷³ Sie zeigt auf, dass insbesondere zu Fragen der Verantwortung von Unternehmen bei staatlichen Menschenrechtsverletzungen und im Hinblick auf Arbeitnehmer_innenrechte und die Anforderungen an Due Diligence-Prozesse sowie Impact Assessments die Nationalen Kontaktstellen konkrete Feststellungen zu den Anforderungen der OECD-Guidelines getroffen haben.

In einem Verfahren gegen das Bergbauunternehmen Vedanta Sources plc., in dem von einer NGO gerügt wurde, dass das Unternehmen im Rahmen eines Minenprojektes es versäumt habe, die von dem Projekt betroffene einheimische indigene Bevölkerung zu konsultieren und zu berücksichtigen, hat die zuständi-

²⁷¹ U.S. National Contact Point for the OECD Guidelines for Multinational Enterprises, Final Statement v. 30.01.2015 (*UAW and IndustriALL ./. Nissan North America, Inc.*), abrufbar unter <http://mneguidelines.oecd.org/database/instances/us0040.htm>.

²⁷² Siehe German National Contact Point for the OECD Guidelines for Multinational Enterprises, Final Statement v. 05.03.2015 (*Industriegewerkschaft Metall (IG Metall) ./. Hyundai Motor Europe Technical Center GmbH (HMETC) in Rüsselsheim, Germany*), S. 5, abrufbar unter <http://mneguidelines.oecd.org/database/instances/de0020.htm>.

²⁷³ Weidmann 2014, S. 276 ff.

ge Nationale Kontaktstelle des Vereinigten Königreichs in dem Unterlassen der Konsultation und der fehlenden Durchführung eines Impact Assessments eine Verletzung der OECD-Guidelines festgestellt.²⁷⁴ Die Kontaktstelle sieht darin nicht nur eine Verletzung der OECD-Guidelines,²⁷⁵ sondern verweist auch auf internationale Menschenrechtsinstrumente wie den UN-Zivilpakt, die UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung und die UN-Erklärung über die Rechte indigener Völker,²⁷⁶ aus denen sich eine staatliche Pflicht zur Konsultation indigener Bevölkerungsgruppen ergebe, welche auch von Unternehmen zu respektieren sei.²⁷⁷ Im Ergebnis wurden also konkrete Rechte der indigenen Bevölkerung formuliert sowie daraus resultierende „Respektierungspflichten“, die im Einzelnen die Implementierung von unternehmensinternen Mechanismen zur Gewährleistung von Konsultationen und Menschenrechts-

²⁷⁴ Zur fehlenden Konsultation und der versäumten Durchführung eines Impact Assessments siehe UK National Contact Point for the OECD Guidelines for Multinational Enterprises, Final Statement v. 25.09.2009 (*Survival International ./. Vedanta Resources plc.*), Rn. 60, abrufbar unter www.oecdwatch.org/cases/Case_165.

²⁷⁵ Konkret benannt werden Verletzungen der Chapter II 2. („Respect the human rights of those affected by their activities consistent with the host government’s international obligations and commitments.“), Chapter II 7. („Develop and apply effective self-regulatory practices and management systems that foster a relationship of confidence and mutual trust between enterprises and the societies in which they operate.“) und Chapter V 2. b („engage in adequate and timely communication and consultation with the communities directly affected by the environmental, health and safety policies of the enterprise and by their implementation.“) der 2000er-Fassung der OECD-Guidelines, abrufbar unter: www.oecd.org/investment/mne/1922428.pdf (UK National Contact Point for the OECD Guidelines for Multinational Enterprises, Final Statement v. 25.09.2009 (*Survival International ./. Vedanta Resources plc.*), Rn. 64–67, abrufbar unter www.oecdwatch.org/cases/Case_165).

²⁷⁶ „Articles 2(1), 18, and 27 of the UN International Covenant on Civil and Political Rights respectively cover: non-discrimination in the enjoyment of civil and political rights, freedom of religion, and the rights of ethnic minorities. Articles 5(c), 5(d)(v), 5(e) of the UN Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination respectively cover: non-discrimination in the enjoyment of political rights, non-discrimination in the enjoyment of the right to own property, and non-discrimination in the enjoyment of economic, social and cultural rights. Article 8(j) of the Convention on Biological Diversity covers the protection of indigenous communities. Articles 12, 18, 19 and 32 of the UN Declaration on the Rights of Indigenous People respectively cover: indigenous groups’ right to practice their religion and for protection of their religious sites, indigenous groups’ right to participate in decision-making affecting their rights, consultation with indigenous groups, and indigenous groups’ right to determine their development priorities and to consent to the exploitation of their land“ (UK National Contact Point for the OECD Guidelines for Multinational Enterprises, Final Statement v. 25.09.2009 (*Survival International ./. Vedanta Resources plc.*), Rn. 59, abrufbar unter www.oecdwatch.org/cases/Case_165).

²⁷⁷ UK National Contact Point for the OECD Guidelines for Multinational Enterprises, Final Statement v. 25.09.2009 (*Survival International ./. Vedanta Resources plc.*), Rn. 60, abrufbar unter www.oecdwatch.org/cases/Case_165.

verträglichkeitsprüfungen umfassen.²⁷⁸ Ausgehend von den zuvor genannten Feststellungen geht die Nationale Kontaktstelle sodann dazu über, Empfehlungen an das Unternehmen zu formulieren. Diese begrenzen sich nicht auf den konkreten Sachverhalt, also darauf, Konsultationen mit der betroffenen indigenen Bevölkerung aufzunehmen,²⁷⁹ sondern beziehen sich auch auf die generellen Strukturen des Unternehmens. Bezugnehmend u. a. auf die Arbeit John Ruggie's als UN-Sonderberichterstatter für den Bereich Wirtschaft & Menschenrechte benennt die Kontaktstelle zu ergreifende Maßnahmen, wie z. B. die wirksame, d. h. vor allem praxisorientierte, Implementierung von Due Diligence-Prozessen in die Unternehmensstrukturen, ohne hierbei jedoch auf die konkreten Strukturen des Unternehmens einzugehen.²⁸⁰

Und auch in einem anderen aktuellen Fall hat die Nationale Kontaktstelle des Vereinigten Königreichs konkrete Verletzungen der OECD-Guidelines festgestellt. Das Verfahren betrifft die Beschwerden einiger NGOs gegen ein britisches Unternehmen (Gamma International UK Ltd.), welches u. a. Überwachungstechnologien vertreibt. Die NGOs werfen dem Unternehmen vor, Bahrain Überwachungstechnologien verkauft sowie staatliche Stellen im Umgang mit den Technologien geschult zu haben, welche dann gezielt gegen Menschenrechtsaktivist_innen eingesetzt wurden. Hierdurch hätten sie an staatlichen Menschenrechtsverletzungen in Bezug auf das Recht auf die Privatsphäre, die Meinungsfreiheit, die Vereinigungsfreiheit und das Verbot willkürlichen Arrests und der Folter teilgenommen. Nachdem Vermittlungsversuche im Rahmen des Verfahrens vor allem wegen fehlender Bereitschaft des Unternehmens gescheitert waren, konnte die Nationale Kontaktstelle im Rahmen ihrer abschließenden Erklärung zwar mangels belastbarer Beweise keine Beteiligung des Unternehmens an Menschenrechtsverletzungen durch die Belieferung Bahrains feststellen.²⁸¹ Allerdings stellte sie fest, dass das Unternehmen zum einen nicht über Strategien, wie z. B. Due Diligence-Prozesse, verfüge, die präventiv geeignet sind, den Einsatz ihrer Produkte für Menschenrechtsverletzungen zu verhindern, und zum anderen keine Rechtsschutzmöglichkeiten bei Verstößen bereithält oder an Rechtsschutzverfahren teilnimmt und das Unternehmen den Standards der OECD-Guidelines nicht gerecht wurde.²⁸² Dementsprechend hat

²⁷⁸ Ebenda, Rn. 61.

²⁷⁹ Ebenda, Rn. 73 f.

²⁸⁰ Ebenda, Rn. 75–80.

²⁸¹ UK National Contact Point for the OECD Guidelines for Multinational Enterprises, Final Statement v. Dezember 2014 (*Privacy International ./. Gamma International UK Ltd.*), Rn. 40 ff., abrufbar unter www.oecdwatch.org/cases/Case_286.

²⁸² Ebenda, S. 15, 61, 68 f.

die Nationale Kontaktstelle auch in diesem Verfahren mehrere konkrete Verletzungen der OECD-Guidelines festgestellt.

In Bezug auf die Verfahren vor den auf der Grundlage der OECD-Guidelines eingesetzten Nationalen Kontaktstellen lässt sich also feststellen, dass das Verfahren jedenfalls in der zuvor vorgestellten Art der Betreibung durch die Nationale Kontaktstelle des Vereinigten Königreichs durchaus auf eine Entscheidung über Einzelfälle ausgerichtet ist. Hinzu kommt, dass die „Entscheidungen“ bzw. Stellungnahmen der Nationalen Kontaktstellen in der Regel veröffentlicht werden. Bemerkenswert ist auch, dass immer mehr Nationale Kontaktstellen teilweise sehr ausführliche Bewertungen der gegenständlichen Sachverhalte am Maßstab der OECD-Guidelines, des internationalen Völkerrechts und anderer menschenrechtlicher Instrumente, wie z. B. den UNGP, vornehmen.

Im Hinblick auf unternehmensinterne Streitschlichtungsinstrumente besteht vor allem das Problem, dass die Verfahrensweise oftmals intransparent ist und zudem die Ergebnisse der Verfahren selten veröffentlicht werden. Der Verhaltenskodex der Linde AG sieht z. B. die Einrichtung der „Linde Group Integrity Line“ (in der Folge: „Integrity Line“) vor.²⁸³ Die Integrity Line ist ein Medium und integraler Bestandteil der Linde AG, unter dem Anliegen, Vorwürfe oder Verstöße gegen den Verhaltenskodex sowie andere Standards und Leitlinien von internen und externen Personen und Gruppen gegenüber der Linde AG vorgebracht werden können.²⁸⁴ Die Integrity Line wird maßgeblich von dem „Linde Integrity Committee“ betrieben, das sich aus Vertreter_innen der Zentralbereiche Corporate Communications, Interne Revision, Personal und Recht zusammensetzt.²⁸⁵ Unklar bleibt dabei, wie genau die Problemlagen letztlich bearbeitet werden und was das Ergebnis einer Untersuchung durch das Line Integrity Committee ist.²⁸⁶ Und dass es sich hierbei nicht um ein rechtsbasiertes Streitschlichtungsverfahren handelt, wird schon daran deutlich, dass keine Verfahrensregeln frei verfügbar sind, keine Entscheidungen veröffentlicht werden, kein konkreter rechtlicher Maßstab der Verfahren benannt wird und das Linde Integrity Committee offensichtlich nicht aus unabhängigen Entscheider_innen besteht.

Und auch gegenüber den nach den OECD-Guidelines errichteten NKS wird oftmals der Einwand nicht hinreichender Unabhängigkeit erhoben. Die Nationalen Kontaktstellen können einerseits mit hohen Regierungsbeamt_innen oder hochrangigen Vertreter_innen eines oder mehrerer Ministerien besetzt und andererseits auch als öffentliche Dienststelle unter Leitung hoher Beamt_innen

²⁸³ *The Linde Group* 2007b, S. 10 ff.

²⁸⁴ Ebenda, S. 11.

²⁸⁵ Ebenda.

²⁸⁶ Das Verfahren der Integrity Line wurde in einem separaten Dokument konkretisiert: *The Linde Group* 2007a.

geführt werden.²⁸⁷ Und obwohl die beteiligten Personen und Stellen ausdrücklich zur Unparteilichkeit angehalten sind,²⁸⁸ so bleiben Bedenken hieran besonders dann bestehen, wenn – wie im Falle der deutschen NKS²⁸⁹ – die Streit-schlichtungsinstanz bei Organen der Exekutive angesiedelt ist.²⁹⁰ Aus diesem Grund hat sich z. B. die Niederlande dazu entschieden, ihre NKS als von Exekutivorganen unabhängige Institution auszugestalten.²⁹¹

Ein weiterer Aspekt, der gegen die Gerichtsförmigkeit der Verfahren vor den NKS spricht, besteht darin, dass die Teilnahme an den Verfahren für die Beteiligten nicht obligatorisch ist. Gerichtsförmige Verfahren in einem stark verrechtlichten Regelungsbereich zeichnen sich im Gegensatz zu politischen Verfahren grds. durch eine *obligatorische Gerichtsbarkeit* aus.²⁹² Denn nur dann bleibt es nicht den Beteiligten der Verfahren überlassen, ob sie sich dem Verfahren stellen oder nicht.²⁹³

Nach den zuvor aufgestellten Kriterien ist feststellen, dass die Mechanismen der Selbstregulierung vieler Unternehmen und auch das der Linde Group sowie die Verfahren vor den NKS nicht die Eigenschaften aufweisen, die für die Qualifizierung als Rechtsregime vonnöten sind. Und genau hier stellt sich die Frage nach der Relevanz der Bestimmung von Kriterien für die Einordnung als Rechtsregime. Es wurde zuvor festgestellt, dass die Zugehörigkeit einer Kommunikation zum Rechtssystem davon abhängt, ob sie sich am Rechtscode orientiert,²⁹⁴ und zugleich wurde festgestellt, dass unternehmensinterne Selbstregulierung im

²⁸⁷ *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* 2011c, S. 71.

²⁸⁸ Ebenda, S. 71, 72; siehe auch *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* 2011b, S. 81 f., Rn. 22, wo es heißt, dass die Nationalen Kontaktstellen im Rahmen der Verfahren Unparteilichkeit gewährleisten sollen.

²⁸⁹ Die deutsche nationale Kontaktstelle ist beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) im Referat VC3 (Auslandsinvestitionen, Nationale Kontaktstelle OECD-Leitsätze) angesiedelt und besteht aus einer öffentlichen Dienststelle unter Leitung hoher Beamt_innen.

²⁹⁰ Die Ansiedlung der deutschen Kontaktstelle im Bundesministerium für Wirtschaft stellt einen wesentlichen Kritikpunkt an der Praxis in Deutschland dar. Es wird argumentiert, dass durch die organisatorische Ausgestaltung die Unabhängigkeit der Kontaktstelle nicht gewährleistet ist. Siehe hierzu *European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR)* 2013; *Germanwatch* 2008. A.A. *Kasolowsky und Voland* 2014, S. 1292, die insbesondere darauf verweisen, dass die deutsche NKS bereits mehrere Unternehmen gerügt hat, seine Entscheidungen mit anderen Ministerien abstimmt und ablehnende Entscheidungen ausreichend begründet.

²⁹¹ Siehe hierzu *Dutch Ministry of Foreign Affairs* 2014, wobei auch hier zu beachten ist, dass die Mitglieder der niederländischen NKS vom Ministry of Foreign Affairs benannt werden.

²⁹² *Zangl und Zürn* 2004, S. 27.

²⁹³ Ebenda, mit Verweis auf *Morgenthau* 1963, S. 254 ff.

²⁹⁴ Oben C.II.3.a).

Einzelfall die Möglichkeit der rechtscodeorientierten Kommunikation bereithält. Gleichmaßen wurde ausgeführt, dass für rechtliche Kommunikation nur dann Anlass besteht, wenn im Streitfall Streitfragen von einer unabhängigen Instanz entschieden werden können und zudem diese Entscheidungen öffentlich verfügbar sind, weil nur dann ein operativ geschlossener Rechtsdiskurs entstehen kann, der durch Beobachtungen zweiter Ordnung auf vorherige Rechtskommunikationen Bezug nehmen kann.²⁹⁵ Je nach Einzelfall könnte man nun davon ausgehen, dass unternehmensinterne Regulierung entweder durch soziale (d. h. außerrechtliche) Normierung stattfindet oder dass sich das Rechtsregime „Unternehmen“ noch in der Entwicklung befindet und sich noch nicht vollständig ausdifferenziert hat. Die erheblichen Defizite im Bereich der Streitschlichtungsmechanismen sind zudem Ansätzen entgegenzuhalten, die im Hinblick auf unternehmerische Selbstregulierung Konstitutionalisierungsprozesse identifizieren.²⁹⁶ Zwar eignen sich solche Ansätze besonders dazu, die Prozesse unternehmerischer Selbstregulierung näher zu betrachten. Allerdings sehen sie sich angesichts der benannten Mängel der Frage ausgesetzt, welche Folgerungen daraus zu ziehen sind, dass (gerade im Bereich der Wirtschaft) das Recht oftmals eine unzulängliche Autonomie aufweist.²⁹⁷

c) Wechselseitige Irritationen zwischen Selbst- und Fremdregulierung

In der Folge soll aufgezeigt werden, dass es für die Bestimmung des Verhältnisses der Selbstregulierung von Unternehmen zu anderen Regelungsbereichen und die Frage der Möglichkeiten des externen Einflusses auf unternehmensinterne Regulierung nicht auf die Zu- oder Aberkennung der Regimequalität ankommt. Es ist zunächst unerheblich, ob der Regelungsbereich eine operative

²⁹⁵ Renner 2010, S. 212. Oben C.II.3.b).

²⁹⁶ Nach Teubner sind die Voraussetzungen einer entsprechenden Konstitutionalisierung gegeben, wenn unternehmerische Selbstverpflichtungserklärungen zum einen „fundamentale Prinzipien“ des Unternehmens verrechtlichen und zum anderen zugleich durch das Aufstellen von „Regeln zu ihrer Selbstlimitierung“ zentrale Verfassungsfunktionen erfüllen (Teubner 2010, S. 1452). Erforderlich sei darüber hinaus, dass sie mit den Merkmalen der *doppelten Reflexivität* und der *binären Metacodierung* „genuine Verfassungsstrukturen“ ausbilden (ebenda, S. 1455 ff.).

²⁹⁷ Neves 2013, S. 72 f. Zudem stellen sich die Fragen, welchen Mehrwert es hat, den Begriff der Verfassung auf Prozesse jenseits des Staates auszuweiten und wie der Tatsache begegnet wird, dass sich Verfassungen im nationalstaatlichen Kontext bisher durch eine starke politische Dimension ausgezeichnet haben (in diesem Sinne skeptisch gegenüber der Annahme, dass Prozesse globaler Verrechtlichung die Möglichkeit eines Konstitutionalisierungsprozesses auch außerhalb staatlicher und politischer Institutionen impliziert: Vesting 2009. Teubner indes unterscheidet zwischen dem politischen System und einer Politisierung gesellschaftlicher Teilsysteme (Teubner 2012, S. 175 ff.). Hierzu: Horst 2013; Möller 2015, S. 172 f.).

Geschlossenheit bzw. funktionale Autonomie aufweisen kann.²⁹⁸ Maßgeblich sind vielmehr die Prozesse, die zwischen und innerhalb der verschiedenen Regelungsbereiche stattfinden und im Rahmen derer eine weitere Ausdifferenzierung der Regelungsbereiche zu geschlossenen Rechtsregimen angestoßen werden kann. Ausgangspunkt ist dabei die Feststellung, dass allein Unternehmen darüber entscheiden, welche außerhalb ihrer Strukturen erzeugten Standards und Mechanismen sie in die eigenen Strukturen überführen, und insofern kein unmittelbarer „Geltungstransfer“ erfolgt.²⁹⁹ Teubner beschreibt die Prozesse in und zwischen den beiden Regelungsbereichen als *Hyperzyklus* und *Ultrazyklus*. Von einem *Hyperzyklus* ist immer dann die Rede, „wenn innerhalb eines geschlossenen Netzwerks³⁰⁰ Operationskreisläufe bestehen, die ihrerseits zirkulär miteinander verknüpft sind“.³⁰¹ Von einem *Ultrazyklus* ist hingegen dann auszugehen, wenn zwischen den gegenseitigen Netzwerken „ein Kreislauf wechselseitiger Irritationen“ entsteht.³⁰² Die Figur des Hyperzyklus ist an dieser Stelle nicht weiter von Interesse.³⁰³ Von Interesse für die vorliegende Untersuchung sind jedoch die ultrazyklischen Prozesse, die sich im Verhältnis zwischen den gegenläufigen Netzwerken identifizieren lassen. Der „Kreislauf wechselseitiger Irritationen“ spielt sich dabei zwischen den Selbstverpflichtungserklärungen der Unternehmen und den staatlich, international und transnational erzeugten Standards und Leitlinien ab. Unter *Irritation* ist dabei ein Systemzustand zu verstehen, der zur Fortsetzung der autopoietischen Operationen des Systems anregt.³⁰⁴ Dabei kann Irritation, als Einwirken der Umwelt auf das System, das System selbst aber nicht determinieren, denn eine Determination des Systems kann nur im rekursiven Netzwerk der eigenen Operationen erzeugt werden und bleibt in diesem Zusammenhang an die systemeigenen Strukturen gebunden.³⁰⁵

²⁹⁸ Vgl hierzu am Beispiel Brasiliens Neves 1992.

²⁹⁹ Teubner 2010, S. 1463 f.

³⁰⁰ Teubner geht davon aus, dass sich mit den Regulierungsbereichen *Netzwerke* gegenüberstehen. Er beschreibt sie als Netzwerke und nicht als sich gegenüberstehende Organisationen (also Unternehmen und internationale Organisationen wie z.B. die UN oder die OECD), Rechtsregime oder Rechtsordnungen, weil sich die jeweiligen Regelungsbereiche als Normverflechtungen jeweils mehrerer Kollektivakteur_innen und deshalb als zwei innerhalb des Rechtssystems zu verortende geschlossene Regelungsnetzwerke darstellen (ebenda, S. 1464).

³⁰¹ Ebenda, S. 1465. Zum Hyperzyklus des Rechts siehe Teubner 1989, S. 36 ff.

³⁰² Für den hier zugrundeliegenden Zusammenhang beschreibt er den zirkulären Kreislauf von Operationen im Verhältnis zwischen den die Selbstverpflichtung setzenden Unternehmen und den über Vertragsbeziehungen in den geschlossenen Geltungsbereich der Selbstnormierung einbezogenen Unternehmen (Teubner 2010, S. 1465).

³⁰³ Ebenda.

³⁰⁴ Luhmann 1997b, S. 807.

³⁰⁵ Ebenda.

Die Irritation lässt also zwei Möglichkeiten offen, wie das System auf die Irritation reagieren kann: Entweder es setzt darauf, dass die Irritation von selbst wieder verschwindet, oder es initiiert einen Lernprozess, der auch darauf gerichtet sein kann, interne Strukturen zu ändern.³⁰⁶ Die Offenheit bzgl. dieser beiden Alternativen im Umgang mit Irritationen garantiert damit zum einen die Autopoiesis der Systeme und zum anderen ihre Evolutionsfähigkeit.³⁰⁷ In diesem Zusammenhang handelt es sich um Irritationen, also um das Einwirken der Umwelt auf das System,³⁰⁸ weil die Operationen außerhalb der unternehmensinternen Regulierung nicht an die unternehmensinternen Operationen anschließen. Denn entsprechende Leitlinien und Standards finden nur insoweit Geltung innerhalb der unternehmensinternen Regulierung, soweit diese ausdrücklich in ihren Geltungsbereich überführt worden sind. Und auch dann können Operationen außerhalb der unternehmensinternen Regulierung nicht an den internen Code anschließen, weil sie außerhalb dessen Geltungsbereichs zu lokalisieren sind; sie sind für interne Operationen anschlussfähig, jedoch nicht andersherum.³⁰⁹ Zwischen den Netzwerken, Rechtsordnungen oder Regelungsbereichen besteht daher lediglich ein Verhältnis der *Interlegalität*, so wie es *Amstutz* im Anschluss an *de Sousa Santos*³¹⁰ beschreibt, nämlich als das Verhältnis von „Rechtssystemen unterschiedlicher Herkunft, die sich wechselseitig anregen, gegenseitig verbinden, ineinandergreifen und durchdringen, ohne zu einheitlichen Super-Ordnungen zu verschmelzen, die ihre Teile absorbieren, sondern in ihrem Nebeneinander als heterarchische Gebilde dauerhaft bestehen“.³¹¹ In diesem Nebeneinander besteht nun das Potenzial, dass es durch einen „Kreislauf wechselseitiger Irritationen“ sowohl im Rahmen der unternehmensinternen Regulierung als auch innerhalb des staatlichen, internationalen und transnationalen Regulierungsbereichs zu einem Prozess der Produktion neuer Normen kommt (und zwar innerhalb der Unternehmen durch Annahme und außerhalb durch die Umsetzung der bestehenden Standards in die Praxis).³¹² Die Pluralität der miteinander interagierenden Regelungsbereiche schafft einen Wettbewerb normativer Ordnungen, im Rahmen dessen „jurisgenerativ“ kreative Lern- und Innovationsprozesse in Gang gesetzt werden können.³¹³ Und diese Prozesse be-

³⁰⁶ Ebenda.

³⁰⁷ Ebenda.

³⁰⁸ Siehe hierzu *Luhmann* 1993, S. 442 ff.

³⁰⁹ *Teubner* 2010, S. 1465 f.

³¹⁰ *De Sousa Santos* geht davon aus, dass „our life is constituted by an intersection of different legal orders, that is, by *interlegality*“ *De Sousa Santos* 2002, S. 437.

³¹¹ *Amstutz* 2003, S. 213, (zitiert nach *Viellechner* 2013, S. 265, Fn. 2). Siehe auch *Amstutz* 2009, S. 339.

³¹² *Teubner* 2010, S. 1468.

³¹³ *Günther* 2014, S. 7.

ziehen sich nicht nur auf eine weitere Verrechtlichung sondern können auch auf die weitere Ausdifferenzierung des Regulierungsbereichs z. B. im Hinblick auf die Implementierung von unternehmensinternen Rechtsschutzverfahren gerichtet sein.

d) Voraussetzung für die Einleitung von Lernprozessen: Lern-Pressionen

Dass Prozesse der Produktion von Normen auf Seiten der Unternehmen einsetzen, setzt voraus, dass Unternehmen von außen irritiert werden. *Teubner* beschreibt den Prozess der auf Normproduktion gerichteten Irritation als *Lern-Pressionen*.³¹⁴ Die Lern-Pressionen bestehen dabei aus zwei Elementen: erstens aus dem Erlernen von Anpassung, d. h. dem Erlernen der Änderung kognitiver Strukturen des Unternehmens (1.), und zweitens aus darauf ausgerichtetem Zwang (2.).³¹⁵

(1.) Einleitung von Lernprozessen

Das erste Element der Lern-Pressionen besteht in einem Lernprozess, der durch den Kreislauf wechselseitiger Irritationen entsteht. Weil dieser Lernprozess durch Irritation ausgelöst wird, finden dabei keine direkte Kommunikation und kein Geltungstransfer zwischen den gegenseitigen Regelungsbereichen statt. Staatliche, internationale und transnationale Menschenrechtsregime produzieren vielmehr Normen in Form von Richtlinien, Empfehlungen und Prinzipien, „an denen die Unternehmen ablesen können, welche gesellschaftlichen Erwartungen an sie gestellt werden, ohne dass sie diese eins zu eins übernehmen müssen“.³¹⁶ Irritationen erfolgen daher zunächst in der Formulierung und Bereitstellung entsprechender Bestimmungen und Instrumente.

Die Untersuchung der Menschenrechtsberichterstattung vor den UN-Menschenrechtsausschüssen hat jedoch gezeigt, dass über die Formulierung allgemeiner Normen hinaus auch konkrete Verfahren dazu dienen, über Irritationen Lernprozesse ein- und anzuleiten. Die Berichtsverfahren dienen in diesem Sinne als Kanal für zielgerichtete Irritationen. Die Stärke der Berichtsverfahren im Hinblick auf den durch Irritation ermöglichten Lernprozess liegt dabei zunächst darin, dass gerade strukturelle Organisationsdefizite sowie strukturelle Menschenrechtsproblemlagen in den Blick genommen werden können. Am Beispiel des Verfahrens der USA vor dem UN-Ausschuss gegen Folter konnte gezeigt werden, wie der Ausschuss die menschenrechtlichen Probleme rund um die (ex-

³¹⁴ *Teubner* 2010, S. 1467 ff.

³¹⁵ *Ebenda*, S. 1467.

³¹⁶ *Ebenda*, S. 1468.

traterritoriale) Inhaftierung von im Rahmen des „Krieges gegen den Terror“ festgenommenen Personen aufgearbeitet hat und hierbei konkrete Mängel in der Rechtsordnung der USA ausgemacht und benannt sowie Empfehlungen zur Ausräumung dieser Mängel formuliert hat.³¹⁷ Im Rahmen des Verfahrens können die USA also ablesen, welche konkreten Erwartungen das UN-Antifolterregime an den Umgang mit den in Guantanamo und anderswo Inhaftierten stellt. Die USA haben nun zwei Möglichkeiten, auf die als Empfehlungen formulierten Irritationen zu reagieren: sie können entweder darauf setzen, dass die Irritationen von selbst wieder verschwinden, indem sie untätig bleiben bzw. keine zielgerichteten und nachhaltigen Maßnahmen ergreifen, oder sie können, insbesondere durch legislative Anpassungen, einen auf die Änderung interner Strukturen gerichteten Lernprozess initiieren.³¹⁸ Der fortlaufende Charakter des Berichtsverfahrens gewährleistet, dass das Verhalten der USA einer fortlaufenden Evaluation durch den Ausschuss unter Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteur_innen ausgesetzt ist. Der dialogische und fortlaufende Charakter des Prozesses verfolgt damit generell den Zweck, den Lernprozess der Nationalstaaten kritisch zu begleiten und die im Laufe des Verfahrens erfolgten Schritte und Maßnahmen der berichtenden Nationalstaaten zu evaluieren. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass generell durch Berichtsverfahren der Lernprozess im Rahmen eines festen Verfahrens stattfinden und begleitet werden kann. Erst diese Art der prozeduralen Ausgestaltung führt dazu, dass Irritationen kanalisiert, dauerhaft sowie problem- und fallorientiert ausgeübt und bearbeitet können.

Dadurch, dass die Verfahren die Erwartungen an die Nationalstaaten am Maßstab der völkerrechtlichen Verträge formulieren, kommt es im Rahmen des UN-Antifolterregime gleichzeitig zu einer stetigen Produktion neuer Normen. Die menschenrechtlichen Bestimmungen werden im ultrazyklischen Prozess anhand der Praxis der Nationalstaaten konkretisiert und fortentwickelt. In diesem Sinne konnte der UN-Ausschuss gegen Folter im Berichtsverfahren der USA den Folterbegriff der UN-Antifolterkonvention im Hinblick auf konkrete Handlungen der USA näher bestimmen und seine Position zu den Fragen der extraterritorialen Anwendbarkeit der Konvention und der Anwendung der Konvention in Kriegszeiten formulieren.³¹⁹

Diese Beobachtungen verdeutlichen nun zunächst, dass der UN-Ausschuss gegen Folter maßgeblich dazu beiträgt, durch die Feststellung der Rechtswidrigkeit der Folterhandlungen durch die USA die sich aus der UN-Antifolterkonven-

³¹⁷ Oben C.I.3.

³¹⁸ Vgl. *Luhmann* 1997b, S. 807.

³¹⁹ Oben C.I.3.

tion ergebenden normativen Erwartungen zu stabilisieren. Im Hinblick auf die Leistung des Rechts, die darin besteht, für andere Teilsysteme Verhaltenssteuerung und Konfliktlösung zu ermöglichen,³²⁰ ist zu konstatieren, dass die Berichtsverfahren weniger auf eine Entscheidung des Einzelfalls ausgerichtet sind als vielmehr auf die Einleitung eines fortlaufenden konstruktiven Dialogs und eines Lernprozesses, der zu einer Implementierung der menschenrechtlichen Vorgaben in die Strukturen und Praktiken der betroffenen Staaten führen soll. Es geht also maßgeblich darum, Staaten für Menschenrechtsproblemlagen zu sensibilisieren und durch die Anleitung zur Anpassung von Strukturen und Praktiken auf menschenrechtliche Belange Menschenrechtsverletzungen präventiv entgegenzuwirken.

In der Folge soll mit *Amstutz* und *Karavas*, die das Vorhaben unternommen haben, Charakter, Funktion und Leistung des „globalen Rechts“ neu auszuloten, aufgezeigt werden, dass Lernprozesse auch im Verhältnis zwischen unternehmerischer Selbstregulierung und diesen gegenüberstehenden Menschenrechtsinstrumenten eine bestimmende Rolle spielen. Ihre Ausgangsthese lautet, dass „globales Recht“ kaum etwas mit dem Recht auf nationaler Ebene gemeinsam hat und das Recht der Weltgesellschaft nicht in Anlehnung an die Bedingungen im Nationalstaat, sondern nur im Hinblick auf die sozialen Strukturen der Weltgesellschaft rekonstruiert werden kann.³²¹ Das Weltrecht schöpfe „seine Natur – seine „Globalität“ – aus den sozialen Strukturen (...), aus denen es sich funktional ausdifferenziert hat“.³²² Hiervon ausgehend werfen die Autoren die Frage auf, worin die Funktion des Rechts in der funktional-thematisch differenzierten Weltgesellschaft besteht und ob diese abweicht von der Funktion des Rechts in der territorial-segmentär differenzierten Gesellschaft des Nationalstaates.³²³ Um sich dieser Frage anzunähern, beziehen sie sich zum einen auf *Luhmanns* Beobachtungen der Weltgesellschaft und zum anderen auf *Stichwehs* „kumulatives Modell von Sozialstrukturen“.

Stichweh geht davon aus, dass sich die Strukturen der Weltgesellschaft parallel zu den traditionellen regionalen Strukturen bilden, die eben diese nicht zum Verschwinden bringen, sondern überlagern.³²⁴ Die Strukturmuster „reproduzieren die präexistente kulturelle Diversität, aber sie drängen sie zugleich zurück und bringen eigenständige und neuartige soziale und kulturelle Muster hervor“.³²⁵ Als „kumulativ“ wird das Modell deshalb bezeichnet, weil eben die

³²⁰ *Luhmann* 1993, S. 156 ff.

³²¹ *Amstutz und Karavas* 2009.

³²² Ebenda, S. 653.

³²³ Ebenda, S. 647, 655 ff.

³²⁴ *Stichweh* 2006, S. 241, 254 f.

³²⁵ Ebenda, S. 241.

Strukturmuster der Weltgesellschaft nicht die regionalen und nationalen Strukturmuster substituieren.³²⁶ Die Weltgesellschaft und die Gesellschaft in Nationalstaaten haben damit ihre jeweils eigenen *Strukturmuster*, von *Stichweh* als *Eigenstrukturen* bezeichnet.³²⁷ Auf der Ebene der Weltgesellschaft stellen diese Strukturmuster die Ausdifferenzierung von Funktionssystemen, globale formale Organisationen (wie z.B. NGOs, IOs und multinationale Unternehmen), Netzwerke, epistemischen Communities, Weltereignisse (wie etwa Weltmeisterschaften, Weltausstellungen und -messen sowie Weltkonferenzen) sowie das Phänomen einer Weltöffentlichkeit dar.³²⁸

Aufgrund der ganz speziellen Eigenstrukturen der Weltgesellschaft muss laut *Amstutz* und *Karavas* die Frage gestellt werden, wie sich das Recht aus eben diesen Strukturen funktional ausdifferenzieren kann, d.h., welche Funktion dem Recht in der Weltgesellschaft zukommt.³²⁹ Erste Hinweise auf die Beantwortung dieser Frage liefere *Luhmann*, indem er darauf verweist, dass in den Erwartungsstrukturen der Weltgesellschaft „ein deutliches Vorherrschen kognitiver, adaptiver, lernbereiter Erwartungen“ zu beobachten ist, „während normative, Moral präzentierende und vorschreibende Erwartungen zurücktreten“.³³⁰ Der Grund hierfür liegt darin, dass mit zunehmender Komplexität und Kontingenz der Gesellschaft auch die potenzielle Gefahr von Spannungen mit anderen gesellschaftlichen Bereichen steigt.³³¹ Und global agierende Unternehmen bewegen sich zweifelsfrei in einer besonders komplexen Weltgesellschaft. Für die Reaktion auf Erwartungsenttäuschungen, die in der sozialen Umwelt der Unternehmen auftreten können, stehen stets zwei Möglichkeiten zur Verfügung: Zum einen kann man bereit sein, zu lernen (kognitive Erwartungen) und sich im Hinblick auf die enttäuschte Wirklichkeit anzupassen oder man kann sich dafür entscheiden, nicht zu lernen (normative Erwartungen) und an den enttäuschenden Erwartungen festzuhalten.³³² Besonders Wissenschaft, Technik und Wirtschaft würden laut *Luhmann* heute nicht nur aufgrund ihres hohen Expansionsdranges die in der Welt vorherrschenden Problemlagen bestimmen, sondern darüber hinaus auch maßgeblich die Möglichkeiten, Bedingungen und Grenzen zur Lösung der mit ihnen hervortretenden Probleme definieren.³³³ Und um Spannungen, die sich z. B. möglicherweise wiederum schädlich auf die Re-

³²⁶ Ebenda.

³²⁷ Ebenda.

³²⁸ Ebenda, S. 241 ff.

³²⁹ *Amstutz und Karavas* 2009, S. 655.

³³⁰ *Luhmann* 1975a, S. 55.

³³¹ Vgl. *Luhmann* 1987, S. 42.

³³² Ebenda; *Baraldi, Corsi und Esposito* 1997, S. 48 f.

³³³ *Luhmann* 1975a, S. 58.

putation des Unternehmens auswirken, vorzubeugen bzw. sie zu bearbeiten, bedarf es in besonderem Maße der Lernfähigkeit. Lernfähigkeit als Voraussetzung der Erfassung von Erwartungen und Erwartungsenttäuschungen wäre danach umso mehr gefordert, je höher sich die Komplexität der Umwelt eines Systems darstellt. In diesem Sinne würden diese sich in der besonders komplexen Weltgesellschaft bewegenden Teilsysteme auf einem „ausgeprägt kognitiven Erwartungsstil“ beruhen, was dazu führe, dass sie „Enttäuschungsrisiken nicht durch normatives Durchhaltenwollen, sondern [nur] durch Lernen“ in sich aufnehmen und bearbeiten können und werden.³³⁴

Auf der Grundlage der Feststellung, dass globale Interaktion maßgeblich durch kognitives Erwarten strukturiert werde, wagt er zu mutmaßen, „daß auf der Ebene der sich konsolidierenden Weltgesellschaft nicht mehr Normen (in Gestalt von Werten, Vorschriften, Zwecken) die Vorauswahl des zu Erkennenden steuern, sondern daß umgekehrt das Problem lernender Anpassung den strukturellen Primat gewinnt und die strukturellen Bedingungen der Lernfähigkeit aller Teilsysteme in Normierungen abgestützt werden müssen. Damit ließe man sich auf die Voraussetzung ein, daß auf sehr hohe und funktionspezifisch strukturierte Komplexität besser durch Lernprozesse als durch kontrafaktisches Festhaltenwollen vorgegebener Erwartungen reagiert wird.“³³⁵ So verstanden würde darin eine Favorisierung normativ abgestützter Lernprozesse zur Regulierung des Spannungsfeldes zwischen Wirtschaft & Menschenrechten zu sehen sein.

Ausgehend von diesen Mutmaßungen *Luhmanns*, die sich noch nicht konkret auf das System des Rechts beziehen, gehen *Amstutz* und *Karavas* der Frage nach, welche Funktion (und welche Leistung) das Recht in der Weltgesellschaft erbringt. In einem ersten Schritt wollen sie dabei festhalten, dass die in der Weltgesellschaft vorherrschende Bezugnahme auf kognitive Erwartungen sich auch in der Funktion des Rechts niederschlagen muss. Denn das (Welt-)Recht leite eben seine Funktion aus den Eigenstrukturen der (Welt-)Gesellschaft ab und es werde nur „toleriert“, wenn es sich auf das Problem der kognitiven Erwartungen bezieht.³³⁶ Davon ausgehend formulieren sie die These, dass sich das Recht auf der Ebene der Weltgesellschaft als „Vernetzungs-Recht“ bzw. als „Interlegalität“ darstellt, das als Verbindung zwischen den rechtlichen, proto-rechtlichen oder auch sozialen Normen beispielsweise der TNU's und den Normen derer sozialer Umwelten fungiert und damit Normen der unterschiedlichen Kontexte miteinander verknüpft.³³⁷ Dies soll zunächst bedeuten, dass das Recht

³³⁴ Ebenda.

³³⁵ Ebenda, S. 63.

³³⁶ *Amstutz und Karavas* 2009, S. 655 ff.

³³⁷ Ebenda, S. 657, 666.

auf der Weltebene nicht primär die Leistung erbringt, für Teilsysteme als Konfliktmechanismus bereitzustehen, sondern vielmehr in der Weise integrierend wirkt, dass es diesen kognitiven Ressourcen („cognitive resources“) bereitstellt und damit auf den Abstimmungsprozess des betreffenden Systems zu seiner systemischen und ökologischen Umwelt mittels Reflexion Einfluss nimmt.³³⁸ Und die kognitiven Ressourcen wirken in der Weise, dass sie im Sinne *Luhmanns* die „strukturellen Bedingungen der Lernfähigkeit“ normativ abstützen.³³⁹ Das bedeutet wiederum, dass das Recht den weltgesellschaftlichen Teilsystemen als Mechanismus zur Steigerung der Selbstlimitierung bereitsteht, der die operative Komplexität eines Teilsystems zugunsten seiner systemischen Umwelt reduziert.³⁴⁰ Den Unternehmen werden kognitive Ressourcen zur Verfügung gestellt, die diese nutzen können (oder auch nicht), um ihre Umwelten „auszukundschaften“ und um sie in die Lage zu versetzen, mit den dadurch gewonnenen Erkenntnissen ein umweltkompatibles Verhalten herstellen zu können.³⁴¹

Auf die Frage, ob es sich bei den relevanten Regelungsbereichen um Rechtsregime handelt oder ob es sich z. B. bei der unternehmerischen Selbstregulierung um die Ausformung proto-rechtlicher oder sozialer Normen handelt, kommt es somit nicht an.³⁴² Der Fokus liegt auf dem Verhältnis zwischen den Regelungsbereichen und dabei insbesondere an den die kognitiven Ressourcen bereitstellenden Regelungsbereich, der gerade nicht hauptsächlich die Leistung der Konfliktlösung erbringt, sondern die Entwicklung und Bereitstellung kognitiver Ressourcen. Der Schlüssel für die effektive Übertragung kognitiver Ressourcen in die Strukturen der Unternehmen besteht laut *Amstutz* und *Karavas* nun in dem zwischen Menschenrechtsinstrumenten und globalen Unternehmen bestehenden grundlegenden Verhältnis der Interlegalität und dem im Rahmen dieses Verhältnisses stattfindenden Prozess der *Interpenetration*, den *Teubner* als Ultrazyklus bzw. „Kreislauf wechselseitiger Irritationen“ bezeichnet.³⁴³ Um nun dieses Verhältnis und den Prozess der Interpenetration zu plausibilisieren, soll in der Folge auf das Verhältnis zwischen dem System der OECD-Guidelines und globalen Unternehmen eingegangen werden.

³³⁸ Ebenda, S. 657.

³³⁹ Ebenda, S. 660.

³⁴⁰ Ebenda, S. 657.

³⁴¹ Ebenda, S. 661.

³⁴² Hierzu oben C.II.3.b).

³⁴³ Siehe hierzu oben C.II.3.c). Zum Begriff der Interpenetration bzw. zu den unter diesem „Begriffstitel (...) zusammengefassten Verhältnisse[n]“ bei *Luhmann* siehe *Luhmann* 1983, S. 286 ff.

Die Produktion von „kognitiven Ressourcen“ lässt sich am Beispiel des Systems der OECD-Guidelines besonders anschaulich darstellen. Kognitive Ressourcen werden im Rahmen der OECD-Guidelines zum einen abstrakt (und themenbezogen bzw. „sektor-spezifisch“) angeboten und zum anderen konkret-individuell mittels der Verfahren vor den NCPs unter Verweis auf die abstrakten Angebote formuliert.

Zu den abstrakten Angeboten gehören – neben den OECD-Guidelines selbst – die sektor-spezifischen Initiativen in den Bereichen „Agricultural Supply Chains“, „Extractive Sector Stakeholder Engagement“, „Financial Sector Due Diligence“, „Mineral Supply Chains“ und „Textile and Garment Supply Chains“. Die Initiativen in all diesen Bereichen stellen sich so dar, dass die OECD – teilweise in enger Kooperation mit anderen Organisationen wie z. B. der FAO – nach einem Ausarbeitungsprozess unter Einbeziehung relevanter Akteur_innen und nach einem Konsultationsprozess sogenannte „Guidelines“ entwickelt oder bereits entwickelt hat, die nun von Unternehmen als „Leitlinien“ herangezogen werden können.³⁴⁴ Die Leitlinien, wie z. B. die im Bereich „Mineral Supply Chains“, orientieren sich dabei an den OECD-Guidelines sowie sonstigen rechtlichen Vorgaben und „Soft Law“-Bestimmungen auf regionaler und globaler Ebene. Sie geben den Unternehmen Hilfestellungen zur vorgabenkonformen Organisation und Strukturierung des eigenen Unternehmens und zum vorgabenkonformen Handeln im Einzelfall. Die Leitlinien zu den „Mineral Supply Chains“ bauen auf bestehende Maßnahmen der OECD, insbesondere die OECD-Guidelines, auf und teilen mit diesen den rechtlich unverbindlichen Charakter.³⁴⁵ Sie enthalten sodann eine ausdifferenzierte Systematik, anhand

³⁴⁴ Für die genannten Bereiche handelt es sich dabei zunächst um die Leitlinien im Bereich Konfliktminerale und „Textile and Garment Supply Chains“: *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) 2013* und *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) 2017*. In den Bereichen „Agricultural Supply Chains“ und „Extractive Sector Stakeholder Engagement“ liegen bisher Entwürfe für entsprechende Leitlinien vor: *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) 2015*; *Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) und Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) 2015*. Im Bereich „Financial Sector Due Diligence“ wird die Ausarbeitung einer entsprechenden Leitlinie derzeit vorbereitet (siehe hierzu die Homepage der OECD mit weiterführenden Informationen und Dokumenten: <http://mneguidelines.oecd.org/implementation/>).

³⁴⁵ Die Leitlinien im Bereich „Mineral Supply Chains“ geben bzgl. der Frage der „Natur“ der Leitlinien dementsprechend folgende Antwort: „This Guidance builds on and is consistent with the principles and standards contained in the OECD Guidelines for Multinational Enterprises and the OECD Risk Awareness Tool for Multinational Enterprises in Weak Governance Zones. It provides recommendations jointly addressed by governments to companies operating in or sourcing minerals from conflict-affected and high-risk areas, providing guidance on principles and due diligence processes for responsible supply chains of minerals from

derer Unternehmen ihre Strukturen und Aktivitäten an den besonderen Gefahren in diesem Bereich ausrichten können. Als Rahmenwerk werden 1. ein Fünf-Schritte Due Diligence-Programm (Annex I)³⁴⁶, 2. eine „model mineral supply chain policy“ (Annex II) und 3. Maßnahmen zur Risikominimierung sowie Indikatoren zur Messung von Verbesserungen (Annex III) vorgeschlagen. Dieser Rahmen ist an verschiedene Mineralien und die Stellung des Unternehmens in der Zuliefererkette konkret anzupassen, wobei die Leitlinien selbst insbesondere auf die besonderen Anforderungen bzgl. der Mineralien Gold, Zinn, Tantal und Wolfram eingehen und diesbezüglich spezielle und ergänzende Anleitungen vorsehen. Die Leitlinien bieten damit Unternehmen eine ausführliche Anleitung für die Anpassung ihrer Aktivitäten und Strukturen an.³⁴⁷

Auf individuell-konkreter Ebene werden kognitive Ressourcen u. U. im Rahmen der Verfahren vor den NKS formuliert. Wie oben bereits dargestellt,³⁴⁸ ist die Ausgestaltung der Verfahren und das Selbstverständnis der jeweiligen NKS von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat verschieden. Soweit aber NKS im Rahmen der Verfahren die Anforderungen bzw. den Inhalt der OECD-Guidelines am Einzelfall konkretisieren, besteht hierbei grds. die Möglichkeit, konkret und individuell den betroffenen Unternehmen Anleitungen und Hinweise für die Implementierung der OECD-Guidelines in die unternehmensinternen Strukturen zu geben. Dabei können die NKS wiederum auf die abstrakten Guidelines der OECD oder anderer Organisationen, wie z. B. der UNGP, Bezug nehmen. Geschehen ist dies z. B. im Rahmen zweier oben bereits vorgestellter Fälle vor der NKS des Vereinigten Königreichs: *Privacy International et al. ./ Gamma International* und *Survival International ./ Vedanta Resources plc*.

In dem Verfahren *Survival International ./ Vedanta Resources plc*, in dem es um die Erschließung einer Bauxit-Mine in einem Berggebiet in Indien ging, das von einem indigenen Stamm bevölkert und von diesen als heilig angesehen wird, hat die NKS dem Unternehmen mehrere Empfehlungen übermittelt. Mit der ersten Empfehlung legte er dem Unternehmen nahe, umgehend mit dem indigenen Stamm Konsultationen aufzunehmen und sich dabei an einer von dem *Secretariat of the Convention on Biological Diversity* erarbeiteten Leit-

conflict-affected and high-risk areas, consistent with applicable laws and relevant international standards. Observance of this Guidance is voluntary and not legally enforceable“ (*Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* 2013, S. 16).

³⁴⁶ Zum Fünf-Schritte Due Diligence-Programm siehe ebenda, S. 17 ff.

³⁴⁷ Auffällig sind dabei die Parallelen, die das Fünf-Schritte Due Diligence-Programm zu den Vorgaben der UNGP aufweist.

³⁴⁸ Oben C.II.3.b).

linie³⁴⁹ zu orientieren.³⁵⁰ Darüber hinaus empfahl die NKS dem Unternehmen, auf Menschenrechte und die Rechte indigener Völker bezogene Impact Assessments in seinen Projektmanagementprozessen zu implementieren. Die NKS betonte dabei zweimal ausdrücklich die Forderung, dass diese „do not remain ‘paper statements’ but are translated into concrete actions on the ground and lead to a change in the company’s behaviour“.³⁵¹ Und auch diesbezüglich verwies die NKS auf bestehende Anleitungen für die Implementierung von Due Diligence-Programmen und Impact Assessments, wie z. B. auf die oben bereits genannte Leitlinie des *Secretariat of the Convention on Biological Diversity* sowie auf die damaligen Arbeiten des UN-Sonderberichterstatters für den Bereich Wirtschaft & Menschenrechte, John Ruggie.³⁵²

In dem Verfahren *Privacy International et al. ./ Gamma International*, in dem es u. a. um die Lieferung von Überwachungstechnologien an Bahrain ging, stellte die NKS zunächst einige Verletzungen der OECD-Guidelines fest.³⁵³ Ausgehend von diesen Feststellungen empfahl er dem Unternehmen (und auch dem gesamten Konzern), dass es „a) takes note of international evidence and UK government advice and not just sanctions, in its due diligence b) participates in industry best practice schemes and discussions c) reconsiders its communications strategy to offer the most transparent and consistent engagement it considers appropriate to its sector. d) Where it identifies that its products may have been misused, co-operates with official remedy processes used by victims of the misuse.“³⁵⁴ Die Empfehlungen betreffen damit das konkrete Verhalten des Unternehmens im Rahmen seiner Due Diligence-Prozesse, der Kommunikations-

³⁴⁹ *Secretariat of the Convention on Biological Diversity* 2004.

³⁵⁰ UK National Contact Point for the OECD Guidelines for Multinational Enterprises, Final Statement v. 25.09.2009, Survival International ./ Vedanta Resources plc., Rn. 73 f., abrufbar unter http://oecdwatch.org/cases/Case_165.

³⁵¹ Ebenda, Rn. 75, 80.

³⁵² Ebenda, Rn. 76 ff.

³⁵³ Im Einzelnen handelt es sich dabei u. a. um folgende Verletzungen: „[T]he UK NCP has concluded that Gamma International UK Limited has not acted consistently with provisions of the OECD Guidelines requiring enterprises to do appropriate due diligence (Chapter II, Paragraph 10 and Chapter IV, Paragraph 5), to encourage business partners to observe Guidelines standards (Chapter II, Paragraph 13), to have a policy Commitment to respect human rights (Chapter IV, Paragraph 4), and to provide for or co-operate through processes to remediate human rights impacts (Chapter IV, Paragraph 6).“ (UK National Contact Point for the OECD Guidelines for Multinational Enterprises, Final Statement v. Dezember 2014, Privacy International ./ Gamma International UK Ltd., Rn. 68, abrufbar unter http://oecdwatch.org/cases/Case_286).

³⁵⁴ Ebenda, Rn. 73.

strukturen des Unternehmens und seiner Praxis im Umgang mit durch Opfer eingeleitete Rechtsschutzverfahren.³⁵⁵

Die kursorisch geschilderte „Empfehlungspraxis“ der NKS belegt, dass diese teilweise darum bemüht sind, den Unternehmen kognitive Ressourcen zur Verfügung zu stellen und bei diesen hierdurch einen internen Lernprozess an- und einzuleiten. Abgesehen von den Bemühungen der NKS im Einzelfall belegen die Beispiele darüber hinaus, dass die Verfahren ein besonders Potenzial in sich tragen, Lernprozesse an- und einzuleiten.

Mit dem Begriff Interpenetration werden die wechselseitigen Austauschbeziehungen zwischen den jeweiligen Systemen bezeichnet. Das System der OECD-Guidelines stellt den Unternehmen, als wiederum operativ geschlossenen Systemen, seine kognitiven Ressourcen zur Verfügung, damit die Unternehmen diese aufgreifen und in ihr eigenes Rechtsregime überführen/implementieren können.³⁵⁶ Und „wechselseitig“ ist diese Austausch- oder auch Vernetzungsbeziehung, weil hier das Rechtsregime der OECD-Guidelines darauf ausgerichtet ist, seine kognitiven Ressourcen an die Verhältnisse und Entwicklungen in der Weltgesellschaft anzupassen.³⁵⁷ In diesem Sinne vollzieht sich im Rahmen der Interpenetration eine „Ko-Evolution beider Rechte“.³⁵⁸ Und dadurch, dass im Wege der Interlegalität das OECD-Regime den Unternehmen kognitive Ressourcen zur Verfügung stellt, die darauf ausgerichtet sind, die operative Komplexität im Unternehmen zu minimieren, nimmt es Einfluss auf Lernprozesse in den Unternehmen, mit dem Ziel, die Adäquanz ihrer Operationen zu derer sozialen Umwelt zu steigern.³⁵⁹

(2.) *Pressionen*

Das zweite Element, der Zwang, ist darauf gerichtet, dass der Lernprozess tatsächlich stattfindet. Die Frage hierbei ist, wie Unternehmen dazu gebracht werden können, die ihnen zur Verfügung gestellten kognitiven Ressourcen tatsächlich zu nutzen. Auf nationaler Ebene stehen staatlichen Institutionen dabei grds. weitgehende Vollstreckungs- und Durchsetzungsmechanismen zur Verfügung. Und wie die Praxis zeigt, gibt es in manchen Staaten erste Anstrengungen, Un-

³⁵⁵ Dass die Empfehlungen in diesem Fall im Vergleich zu dem zuvor angeführten Verfahren eher knapp ausfallen, liegt vermutlich vor allem daran, dass die NKS die Bereitschaft des Unternehmens zur Teilnahme insgesamt als nicht zufriedenstellend eingestuft hat (ebenda, Rn. 70.) und daneben der dem Verfahren zugrunde liegende Sachverhalt Gegenstand eines im Vereinten Königreich eingeleiteten Strafverfahrens ist.

³⁵⁶ Vgl. *Amstutz und Karavas* 2009, S. 664.

³⁵⁷ Ebenda.

³⁵⁸ Ebenda.

³⁵⁹ Ebenda, S. 657, 665 f.

ternehmen zur Umsetzung prozeduraler Menschenrechtsschutzinstrumente zu verpflichten.³⁶⁰ Die besonderen rechtlichen und tatsächlichen Herausforderungen bei einer entsprechenden Regulierung ergeben sich dabei aus der Struktur und Organisation weltweit agierender Konzerne. Denn TNUs weisen eine „duale Struktur“ auf, die die Struktur der Weltgesellschaft widerspiegelt.³⁶¹ Genauso wie die globale Wirtschaft generell in die institutionellen Strukturen der Staaten eingebettet ist, sind sie einerseits durch Firmensitze lokal in den nationalen Systemen verortet.³⁶² Und andererseits sind sie aufgrund der sich im Wandel befindlichen Fragmentierung ihrer weltweiten Organisation und ihrer globalen Operation in vielen verschiedenen regionalen Umwelten aktiv und damit Teil der Weltgesellschaft.³⁶³ Zum einen bedeutet dies für staatliche Institutionen einen hohen administrativen Aufwand, um die Einhaltung der Vorgaben zu überwachen und im Einzelfall durch Sanktionen oder Ähnliches durchzusetzen. Und zum anderen bedingt die Strukturierung typischer TNUs in mehrere juristische Personen mit ihren jeweiligen Sitzen in unterschiedlichen Staaten, dass ein einzelner Staat im Rahmen seiner (begrenzten) Jurisdiktion nur schwer auf einen Konzern als Ganzes „zugreifen“ kann.

Wenn davon auszugehen ist, dass soziale Systeme nur selbst entscheiden können, ihre Strukturen an die Belange ihrer sozialen Umwelt anzupassen, dann müssen entsprechende Ansätze an die Prozesse anschließen, die genau dies ermöglichen: Selbstreflexionsprozesse in der Form von Lernprozessen. Es muss also darum gehen, systemexternen Druck aufzubauen, der gerade darauf gerichtet ist, dass systemintern Lernprozesse durchgeführt werden und extern bereitgestellte kognitive Ressourcen tatsächlich genutzt werden. *Teubner* geht dabei davon aus, dass Versuche der rechtlichen Regulierung und zivilgesellschaftlichen Einflussnahme nur dann Aussicht auf Erfolg haben, wenn sie auf die eigenständige Anpassung z. B. von TNU auf deren soziale Umwelt ausgerichtet sind.³⁶⁴ Und „[d]as verlangt geradezu nach massiven externen Interventionen aus Politik, Recht und Zivilgesellschaft. (...) Die Aufgabe hieße – mit Geschick und Glück –, politische, rechtliche und gesellschaftliche Außenimpulse mit Änderungen der inneren Konstitution zu kombinieren.“³⁶⁵ Damit stehen sich die Fronten „rechtliche Regulierung“ vs. „Prinzip der Freiwilligkeit“ nicht gegenüber, sondern sind eng miteinander verschränkt. Das heißt, dass es sich bei (staatlichen) Eingriffen in der Form von Verpflichtungen, Verboten, Sanktionie-

³⁶⁰ Hierzu oben A.I.3.

³⁶¹ *Amstutz und Karavas* 2009, S. 665.

³⁶² *Sassen* 2007, S. 56 ff., 73 ff.; *Amstutz und Karavas* 2009, S. 665.

³⁶³ *Amstutz und Karavas* 2009, S. 665.

³⁶⁴ *Teubner* 2012, S. 135, mit Verweis auf *Ladeur* (insb. *Ladeur* 2006, S. 657).

³⁶⁵ *Teubner* 2012, S. 135.

rungen, Verurteilungen etc. und deren Vollstreckung nicht um ausgeschlossene Mittel handelt, sondern diese einen Teil der erforderlichen Anstrengungen darstellen. Insofern stehen zur Durchsetzung nichtfinanzieller Berichterstattung weitergehende Mittel zur Verfügung als das im Rahmen der staatlichen Menschenrechtsberichterstattung der Fall ist. Die Möglichkeit, auf nationale Durchsetzungsmechanismen zurückzugreifen, stellt damit einen der wesentlichen Vorteile nichtfinanzieller Berichterstattung gegenüber staatlicher Menschenrechtsberichterstattung dar.

Im Sinne des zuvor eingeführten Konzepts der *Lern-Pressionen* muss es also darum gehen, auf lernende Anpassung und Änderung kognitiver Strukturen durch Aufnahme und Implementierung externer kognitiver Ressourcen gerichteten Zwang auszuüben.³⁶⁶ Und als Faustformel gilt bei der Ausübung von Lern-Pressionen, dass insgesamt solche Ansätze Erfolg versprechen, die auf die Gegebenheiten der Weltgesellschaft abgestimmt sind. Deshalb beschränkt sich die Auswahl an Zwangsmöglichkeiten aufgrund der gesellschaftlichen „Verortung“ des Zwangsobjektes nicht ausschließlich auf nationalstaatlichen Zwang, sondern umfasst auch weltgesellschaftlichen Zwang. Letzterer kann schon aus tatsächlichen Gründen kein mit nationalstaatlichen Vollstreckungsmechanismen vergleichbarer Zwang sein, da die globaler Ebene abseits der Staaten keine politische Instanz bereithält, die über einen vergleichbaren Vollstreckungsapparat verfügt.

Welche Zwangsmechanismen stehen danach bereit? Zunächst sind staatliche Zwangsmechanismen zu nennen. Staatlicher Zwang zur Regulierung extraterritorialer Aktivitäten von Unternehmen kann hierbei ganz unterschiedliche Formen annehmen. Einige Staaten haben bereits weitgehende Schritte eingeleitet oder unternommen, um Unternehmen zu verpflichten, auf Selbstevaluation ausgerichtete Maßnahmen vorzunehmen. Zu nennen ist hierbei vor allem die hier gegenständliche Regulierung im Bereich der nichtfinanziellen Berichterstattung, insbesondere die der EU durch die Richtlinie 2014/95/EU und die Initiativen zur Verpflichtung von Unternehmen zur Durchführung von Due Diligence-Maßnahmen³⁶⁷. Als weitere Maßnahmen kämen Verpflichtungen zur Implementierung von unternehmensinternen Rechtsschutzmöglichkeiten in Betracht.³⁶⁸ Neben der Verpflichtung zu Maßnahmen, die auf unternehmensinterne Selbstevaluation ausgerichtet sind, besteht für Staaten die Möglichkeit, gegen die Nichteinhaltung entsprechender Verpflichtungen durch Sanktionierung vorzugehen und hierdurch den Druck auf Unternehmen weiter zu erhö-

³⁶⁶ Ebenda, S. 146 f.

³⁶⁷ Siehe hierzu oben A.I.3.

³⁶⁸ Für einen Überblick über aktuelle Praktiken im Bereich der „non-judicial grievance mechanisms“ siehe *Wilson und Blackmore* 2013 und *Rees* 2011.

hen. Abgesehen von finanziellen Sanktionsmöglichkeiten gewinnen in der Praxis Maßnahmen an Bedeutung, die darauf gerichtet sind, etwa im Beschaffungs- und Vergabewesen menschenrechts- oder umweltbezogene Anforderungen zu implementieren oder die Gewährung von Subventions- oder sonstigen Unterstützungsleistungen von der Einhaltung entsprechender Vorgaben abhängig zu machen.³⁶⁹ Für Nationalstaaten besteht demnach neben finanziellen Sanktionen eine Reihe von Optionen, menschenrechtsbezogene Gesetzgebung durchzusetzen.

Neben staatlichen Zwangsmaßnahmen lassen sich vielschichtige Möglichkeiten nichtstaatlicher Akteur_innen identifizieren, die geeignet sind, Druck auf Unternehmen auszuüben. Hierzu zählen zunächst Maßnahmen von Unternehmen selbst, die darauf gerichtet sind, in den vertraglichen Beziehungen zu anderen Unternehmen, insbesondere zu Zuliefererunternehmen, diese auf die Einhaltung menschenrechtlicher Standards zu verpflichten. In diesem Sinne kann der Abschluss von Verträgen von der Einhaltung menschenrechtlicher Standards oder z. B. der Durchführung von Audits abhängig gemacht werden und es können Sanktionen für den Fall der Nichteinhaltung vereinbart werden.³⁷⁰

Darüber hinaus kommen auf der globalen zivilgesellschaftlichen Ebene zudem nichtrechtliche Mechanismen in Betracht.³⁷¹ Entsprechende Mechanismen konnten bereits im Rahmen der staatlichen Menschenrechtsberichterstattung oder auch bei der Bekämpfung von Greenwashing identifiziert werden.³⁷² Als wesentliche Schwäche der Berichtsverfahren vor den UN-Menschenrechtsausschüssen gilt allgemein, dass das Verfahren nicht primär darauf ausgerichtet ist, rechtsverbindliche Entscheidungen auszusprechen, und keine Möglichkeiten bereithält, Feststellungen oder Empfehlungen sanktionsbewährt durchzusetzen. Damit teilen die Verfahren das Schicksal anderer internationaler Instanzen. Denn auch für die Verfahren vor dem EGMR gilt, dass keine Möglichkeiten bestehen, die Entscheidungen des Gerichts zwangsweise durchzusetzen. Es wirkt vielmehr eine andere Art von Zwang: Das Verfahren vor dem UN-Ausschuss gegen Folter hat verdeutlicht, dass die Grenzen des Verfahrens und insbesondere des konstruktiven Dialogs dann erreicht sind, wenn sich eine Regierung, wie hier die Bush-Regierung, klar gegen die Position des Ausschusses ausspricht und sich den Empfehlungen und Aufforderungen ausdrücklich wi-

³⁶⁹ Zur aktuellen Entwicklung im Beihilfe-, Vergabe- und Beschaffungsrecht (vor allem in Hinblick auf die neue allgemeine Vergaberichtlinie 2014/24/EU (ABl. 2014 L 94)) siehe *Latzel* 2014; *Gölnitz* 2011; *Ziekow* 2013; *Brackmann* 2014.

³⁷⁰ Siehe hierzu etwa *Cronstedt und Thompson* 2015, S. 9 ff.

³⁷¹ *Teubner* 2012, S. 148; *Amstutz und Karavas* 2009, S. 668.

³⁷² Siehe oben C.I und B.II.3.

dersetzt.³⁷³ In diesen Fällen sind es allein außerrechtliche Mechanismen, die Zwang ausüben. Für das Verfahren der USA vor dem UN-Ausschuss gegen Folter zeigt sich dieser Zwang in der Form, dass die Feststellungen des Ausschusses und die Skandalisierung des Verhaltens der USA durch zivilgesellschaftliche Akteur_innen im Rahmen und außerhalb des Verfahrens gesellschaftlichen Druck auf die US-Regierung ausgeübt haben. Die Praktizierung von Folter in Guantanamo und anderswo hat letztlich zu einem massiven Reputationsverlust der USA geführt. Damit einher geht nicht nur ein genereller Vertrauensverlust, sondern auch die Verschlechterung der Position der USA gegenüber anderen Staaten. Die USA müssen es sich gefallen lassen, von anderen Staaten und sonstigen Akteur_innen der Weltgesellschaft als Folterstaat bezeichnet zu werden.³⁷⁴ Bei der kritischen Würdigung der Menschenrechtspraxis anderer Staaten wirkt dies fort. Die Obama-Regierung war sich dieses Schadens anscheinend bewusst und hat u. a. im Rahmen des Verfahrens vor dem UN-Antifolterausschuss versucht, diesem Reputationsverlust durch die Einräumung der Folterfälle und eine Entschuldigung entgegenzuwirken.

Welches aber sind die weltgesellschaftlichen Kräfte, die – im vorliegenden Fall gegenüber wirtschaftlichen Akteur_innen – Zwang ausüben können? Was bewegt Unternehmen dazu, Menschenrechte zu berücksichtigen, die ihnen angebotenen kognitiven Ressourcen zu nutzen und in ihre Strukturen aufzunehmen? Das „Prinzip der Freiwilligkeit“ lässt zunächst vermuten, dass Unternehmen CSR-Strategien ganz von sich allein entwickeln und umsetzen. Wie oben bereits aufgezeigt wurde,³⁷⁵ ist jedoch davon auszugehen, dass Unternehmen häufig entsprechende Maßnahmen nur dann umsetzen, wenn dies wirtschaftlich Sinn macht, etwa weil diese die Einsparung von Finanzmitteln versprechen, einen Vorteil gegenüber Konkurrent_innen bieten, den Zugang zu neuen Märkten, Kooperationen oder besonders qualifiziertem Personal eröffnen, zu erwartende Regulierung ausbremsen oder verhindern oder ein besonderes Image vermitteln bzw. wenn das Fehlen entsprechender Maßnahmen ein negatives Image vermittelt und damit Einfluss auf die Reputation des Unternehmens hat, was wiederum eine ökonomische Sanktionierung zur Folge haben kann.³⁷⁶ Es hat

³⁷³ Oben C.I.3.

³⁷⁴ Als Reaktion auf den für 2015 veröffentlichten US-Menschenrechtsbericht, in dem Menschenrechtsproblemlagen in China thematisiert werden, hat China beispielsweise einen eigenen Menschenrechtsbericht veröffentlicht, in dem den USA u. a. „wahllose“ Folter gegenüber Terrorverdächtigen vorgeworfen wird (*Spiegel Online* 2015).

³⁷⁵ Oben B.I.

³⁷⁶ Vgl. die Auflistung der sogenannten „externen Faktoren“ bei *Howard-Grenville, Nash und Coglianesi* 2008, S. 76f., m. w. N. Sie verweisen sodann auch auf die besondere und bisweilen oft vernachlässigte Bedeutung „interner Faktoren“ für die Umsetzung und Einführung von CSR, wie z. B. Motivation, Kenntnisse und Fähigkeiten des Managements im Be-

sich allerdings gezeigt, dass sich diese Faktoren u.U. von außen beeinflussen lassen. Auf der Ebene der Weltgesellschaft haben zivilgesellschaftliche Akteur_innen, wie z.B. NGOs, Gewerkschaften, Medien und Protestbewegungen, durch das Aufdecken und die aktive Thematisierung und Skandalisierung von Missständen und Menschenrechtsverletzungen Reputationseffekte angetrieben, die sich in wirtschaftlichen Effekten niederschlagen können. Aufgrund der zunehmenden Sensibilisierung von Investor_innen, Verbraucher_innen, staatlichen Kooperationspartner_innen, Arbeitnehmer_innen, Angestellten und Handelspartner_innen³⁷⁷ können NGOs und andere zivilgesellschaftliche Akteur_innen so durch Skandalisierung und die Benennung von Missständen Unternehmen unter Druck setzen. Der gesellschaftliche Druck als Zwangsmittel erweist sich danach gegenüber TNUs als weit einschneidender als gegenüber Nationalstaaten. Das „Prinzip der Freiwilligkeit“ beruht damit letztlich auch nicht auf Freiwilligkeit. Denn Unternehmen implementieren oder entwickeln CSR-Strategien nur unter der Bedingung, dass von außen Lern-Pressionen auf sie ausgeübt werden.³⁷⁸ In diesem Sinne findet die Selbstregulierung von Unternehmen nicht aufgrund einer altruistischen Selbstbegrenzung statt, sondern erst durch das Zusammenspiel von internen Lernprozessen und externer sozialer Zwangsausübung.³⁷⁹

4. Zwischenfazit: Nichtfinanzielle Berichterstattung als Verfahren zur Ausübung von Lern-Pressionen

Die vorausgegangene Untersuchung zeigt die Voraussetzungen auf, unter denen es gelingen kann, eine Abstimmung der Wirtschaft auf soziale und ökologische Belange vorzunehmen. Erforderlich ist zum einen die Einleitung von Lernprozessen und zum anderen die Ausübung von darauf ausgerichtetem Zwang. Die Lernprozesse finden im Zusammenspiel wechselseitiger Irritationen bzw. Interpenetrationen zwischen TNUs auf der einen Seite und den kognitive Ressourcen produzierenden Regelungsbereichen auf der anderen Seite statt. Und weil entsprechende Lernprozesse nur in eingeschränktem Maße von allein eingeleitet werden und nur die Unternehmen selbst darüber entscheiden, Veränderungs-

reich der CSR sowie die Kultur und Identität im Hinblick auf die Organisation eines Unternehmens.

³⁷⁷ Generell zur Bedeutung von CSR für Konsument_innen und Investor_innen siehe oben B.I.3. Zum Interesse von Investor_innen an nichtfinanzieller Berichterstattung siehe Eccles, Serafeim und Krzus 2011; *Initiative for Responsible Investment (Hauser Center for Nonprofit Organizations at Harvard University)* 2012.

³⁷⁸ Teubner 2012, S. 149.

³⁷⁹ Ebenda, S. 149 f.

prozesse vornehmen, sind externe Pressionen vonnöten, die auf die eigenständige Anpassung z. B. von TNUs auf deren soziale Umwelt ausgerichtet sind und rechtliche oder zivilgesellschaftliche Sanktionsmechanismen bereithalten, die geeignet sind, wirtschaftlichen Druck auszuüben.

Die vorliegende Untersuchung hat ergeben, dass Menschenrechtsberichterstattung maßgeblich auf die Ein- und Anleitung von Lernprozessen abzielt. Gleichzeitig konnte festgestellt werden, dass nichtfinanzielle Berichterstattung anfällig für die zuvor benannten Schwachstellen ist: die Gefahr des Greenwashing und der weitestgehend fehlenden Nachvollziehbarkeit der Erfolge der Verfahren. Ohne Verifizierungsverfahren lässt sich schlichtweg oftmals kaum feststellen, ob und inwieweit konkrete Umstrukturierungsprozesse und sonstige Maßnahmen zur Implementierung von Menschenrechten in Unternehmen tatsächlich stattfinden. Deshalb soll vorgeschlagen werden, Monitoringverfahren mit Teilnahmemöglichkeiten für zivilgesellschaftliche Akteur_innen im Rahmen der nichtfinanziellen Berichterstattung zu implementieren. Der Vorschlag stützt sich dabei auf die zuvor herausgearbeiteten und in der Folge zusammengefassten Feststellungen:

- Zwar können Unternehmen ganz unabhängig von einem Monitoringverfahren eine Evaluation der eigenen Strukturen vornehmen und daran Lernprozesse anknüpfen. Allerdings bietet ein Monitoringverfahren die Möglichkeit, den Stand und die Entwicklung dieses Prozesses zu überprüfen und somit dem Vorwurf entgegenzuwirken, dass es regelmäßig nicht nachvollziehbar sei, ob Unternehmen tatsächlich entsprechende Prozesse durchführen oder einleiten, und darüber hinaus können die Unternehmen im Rahmen dieser Prozesse angeleitet und begleitet werden.
- Daran anknüpfend bietet ein Monitoringverfahren die Möglichkeit, Missstände und Schwächen der konkreten Unternehmenspraxis zu thematisieren und auf der Grundlage eines konstruktiven Dialogs unter Bezugnahme auf bestehende kognitive Ressourcen konkret auf das jeweilige Unternehmen bezogene Wege zur Ausräumung dieser Missstände aufzuzeigen und zu erarbeiten.
- Und selbst wenn das Verfahren zu keinem Lernprozess der berichtenden Unternehmen führt, so bietet es jedenfalls die Möglichkeit, die Praxis am Maßstab der gegenständlichen Menschenrechte einer umfassenden Prüfung zu unterziehen und ggf. Empfehlungen zur Beseitigung von Missständen oder der Einleitung von Lernprozessen zu artikulieren.
- Das Betreiben eines Monitoringverfahrens bietet zudem die Möglichkeit, einen am Maßstab des Rechts geführten Dialog zwischen Monitoringinstitution und Unternehmen zu führen und zu dokumentieren.

- Daneben kann das den Verfahren zugrunde gelegte Recht anhand konkreter Missstände oder Best Practice-Modelle konkretisiert und fortentwickelt werden. In diesem Sinne besteht die Möglichkeit einer wechselseitigen Ko-Evolution der beiden Regelungsbereiche.
- Im Rahmen eines Monitoringverfahrens können einzelfallunabhängig strukturelle Menschenrechtsproblemlagen und die Implementierung von (prozeduralen) menschenrechtlichen Vorgaben in die Strukturen des Unternehmens in den Blick genommen werden.
- Die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteur_innen bietet zunächst den Vorteil, dass Monitoringinstitutionen Zugang zu zusätzlichen Informationen erlangen.
- Darüber hinaus kann ein Monitoringverfahren, welches für die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteur_innen offensteht, als Plattform für Skandalisierung und Anprangerung von Missständen sowie der Ausräumung von Vorwürfen dienen.
- Gerade in Situationen, in denen nicht nur die Positionen zivilgesellschaftlicher Akteur_innen und Unternehmen, sondern auch die Positionen verschiedener externer Stakeholder divergieren, kann eine Monitoringinstanz Klarheit bzgl. der Frage schaffen, ob einzelne Aktivitäten oder Strukturen im Einklang mit den Vorgaben des zugrunde liegenden rechtlichen Maßstabs stehen.
- Schließlich kann ein Monitoringverfahren die Grundlage für weitere rechtliche Verfahren oder Sanktionsmechanismen darstellen, die auf die Durchsetzung von Menschenrechten gerichtet sind bzw. mit diesen verknüpft werden.

Eine mit Monitoringverfahren ausgestattete nichtfinanzielle Berichterstattung kann danach als Verfahren zur Umsetzung der Strategie der Lern-Pressionen fungieren. Berichtsverfahren dienen als Kanal für wechselseitige Irritation. Zugleich können Berichtsverfahren auch zu einer weiteren Ausdifferenzierung der Regelungsbereiche beitragen. Als Verfahren zur Ausübung von Lern-Pressionen sind Berichtsverfahren Ausfluss einer *Prozeduralisierung des Rechts*³⁸⁰, bei der es darum geht, die „Kompatibilisierung unterschiedlicher Teilrationalitäten sowie die Bevorratung gesamtgesellschaftlicher, struktureller Lernfähigkeit“ herzustellen,³⁸¹ indem rechtlich arrangierte Möglichkeiten für die Einforderung von Rechten und den Ausgleich widerstreitender Interessen bereitgestellt wer-

³⁸⁰ Eingehend zu den vielfältigen theoretischen Ansätzen im Hinblick auf eine „Prozeduralisierung des Rechts“ in der prozeduralen Theorie der juristischen Rechtsanwendung (Alexy), in der Theorie des demokratischen Rechtsstaats bei Habermas und in der Theorie des reflexiven Rechts (Teubner/Willke) siehe Calliess 1999, S. 91 ff.

³⁸¹ Ebenda, S. 180.

den, im Rahmen derer eine Interpretation und Konkretisierung positiver Normierung sowie die Entwicklung einer teilbereichsspezifischen Dogmatik vorgenommen werden können.³⁸² Im Ergebnis kann jedoch erst dann, wenn Unternehmen auf die Kooperation mit entsprechenden (Monitoring-)Instanzen verpflichtet werden, sichergestellt werden, dass tatsächlich „ein Netzwerk rechtlicher Kontrolle entsteht, in dem Rechtsnormen wirksam werden“.³⁸³

Wie, wo und von wem aber sollte bzw. könnte ein entsprechendes Modell verwirklicht werden? Die vorliegenden Untersuchungen haben ergeben, dass weder ein etatistischer Ansatz, der allein darauf setzt, Unternehmen mittels „verbindlicher“ nationaler und internationaler Regulierung an Menschenrechte zu binden, noch ein Weg, der allein auf (Selbst-)Regulierung abseits des Staates setzt, sich als zielführend erweist. Denn ein etatistischer Ansatz verkennt erstens das Potenzial privater und internationaler Menschenrechtsregulierung im Hinblick auf die Produktion kognitiver Ressourcen, zweitens die rechtliche Wirkung, die solche Instrumente im Zusammenspiel mit anderen Regelungs-bereichen entfalten können, und drittens das Potenzial zivilgesellschaftlicher und privater Druck- und Durchsetzungsmöglichkeiten. Auf der anderen Seite lassen auf Selbstregulierung setzende Strategien Möglichkeiten unberücksichtigt, die staatliche Strukturen im Bereich der Durchsetzung bieten. Erfolgsversprechend ist daher nur ein Ansatz, der die jeweiligen Stärken staatlicher Regulierung und privater und internationaler Regulierung anerkennt und diese nicht als gegenläufigen oder unabhängig voneinander nebeneinanderlaufend begreift, sondern von einem durch Komplementarität und Interdependenz geprägten Verhältnis ausgeht. Das Setzen auf die Stärken des Staates findet seine Berechtigung in der Annahme, dass Staaten nicht als „Opfer der Globalisierung“ anzusehen sind, die fortan die globalen Entwicklungen passiv über sich ergehen lassen müssen, sondern der Staat nach wie vor aktiv und einflussreich an der Gestaltung globaler Prozesse teilnimmt und die Prozesse der Weltgesellschaft sich nicht vollständig außerhalb nationaler Strukturen abspielen, sondern lokal und institutionell eingebettet sind.³⁸⁴ Zu beobachten ist zudem, dass Staaten nicht nur im Rahmen des WTO-Regimes oder z. B. durch internationale Freihandels- und Investitionsschutzabkommen die Voraussetzungen für die Ausbreitung und den Schutz des globalen Handels schaffen, sondern auch – etwa zur Durchsetzung privater Schiedssprüche – ihre nationalen Institutionen bereitstellen, um das Recht auf Eigentum global agierender Unternehmen oder die Durchsetzbarkeit von Verträgen abzusichern. Im Hinblick auf den einzelnen Staat und unter Berücksich-

³⁸² *Wiethölter* 1989, S. 510.

³⁸³ *Fischer-Lescano* 2014, S. 973.

³⁸⁴ *Sassen* 2007, S. 56. Global agierende Unternehmen sind in diesem Sinne durch den Sitz zentraler Unternehmensstrukturen territorial mit Nationalstaaten verbunden.

tigung der Diversität und des Ungleichgewichts in der Staatenwelt gilt dabei zwar, dass die sich weiter ausbreitende globale Wirtschaft die Regulierungskapazitäten einzelner Staaten oftmals übersteigt.³⁸⁵ Allerdings sind zentrale Funktionen und institutionelle Ausprägungen überproportional stark vor allem in den Territorien der technisch und wirtschaftlich hoch entwickelten Staaten angesiedelt.³⁸⁶ Die Implikation dieser Befunde ist nach *Sassen* die, dass sich im Kontext der Globalisierung der Wirtschaft ein neuer Typ staatlicher Autorität entwickelt, der nicht nur in der Lage ist, wirtschaftliche Freiräume zu sichern sondern auch für die Verwirklichung nicht-unternehmerischer Ziele genutzt werden kann.³⁸⁷ Für die vorliegende Untersuchung bedeutet dies, dass die Möglichkeiten staatlicher Regulierung in Bezug auf global agierende Unternehmen mit Sitz im Inland neu ausgelotet werden müssen. Dabei muss es darum gehen, regulative und auf Durchsetzung gerichtete Maßnahmen mit und auf außerstaatliche bzw. internationale „Soft Law“-Regulierung sowie private und zivilgesellschaftliche Durchsetzungsmöglichkeiten abzustimmen.

Die Ausgestaltung der Richtlinie 2014/95/EU belegt die Vorteile eines Ansatzes, der darauf abzielt, verschiedene Regulierungsansätze miteinander in Verbindung zu setzen und ein Vergleich der staatlichen Menschenrechtsberichterstattung vor den UN-Menschenrechtsorganen mit nichtfinanzieller Berichterstattung zeigt in Bezug auf die Durchsetzungsmöglichkeiten die Stärken, die eine Einbeziehung staatlicher Strukturen bietet.

Zunächst ist hervorzuheben, dass die Europäische Union eine regulative Maßnahme gewählt hat, die sich nicht direkt auf die wirtschaftlichen Aktivitäten der betroffenen Unternehmen auswirkt oder versucht, unmittelbar die Handlungen der Unternehmen zu beeinflussen. Sie vermeidet es dadurch, in die Autonomie der wirtschaftlichen Prozesse direkt einzugreifen, indem sie z. B. gewisse Aktivitäten direkt verbietet oder Vorgaben einführt, die unmittelbar wirtschaftliche Handlungen betreffen. Es handelt sich vielmehr um eine Intervention, die darauf ausgerichtet ist, die internen Strukturen der betroffenen Unternehmen zu ändern, indem mit der Verpflichtung zur nichtfinanziellen Berichterstattung ein Mechanismus zur Durchführung von Lernprozessen in das Unternehmen eingefügt wird.³⁸⁸

³⁸⁵ Ebenda, S. 65.

³⁸⁶ Vgl. Ebenda.

³⁸⁷ Ebenda, S. 80.

³⁸⁸ Mittels Selbstevaluation soll erreicht werden, dass Unternehmen menschenrechtliche Problemlagen identifizieren und ggf. ihre Strukturen so ausrichten, dass entsprechende Kollisionslagen zu Menschenrechten antizipiert, vermieden und auch bearbeitet werden können, indem z. B. die in den UNGP oder den Draft Norms vorgesehenen Mechanismen (wie z. B. Due Diligence-Prozesse, Impact Assessments oder unternehmensinterne Beschwerdemecha-

Die Europäische Union hat mit der Ausarbeitung der Richtlinie 2014/95/EU zudem einen regulativen Ansatz gewählt, der auf die Organisationsstrukturen von TNUs und die bisher erfolgten Regulierungsbemühungen abgestimmt ist. Denn die Richtlinie gibt vor, dass die Mitgliedstaaten die Pflicht zur Berichterstattung in ihr nationales Recht implementieren müssen und die betroffenen Unternehmen dazu verpflichten, auf der Grundlage bereits bereitgestellter Leitlinien wie denen der GRI ihrer Berichtspflicht nachzukommen. Damit ist sichergestellt, dass alle in den Anwendungsbereich fallenden europäischen Unternehmen über nichtfinanzielle Aktivitäten berichten. Da vor allem IOs und zivilgesellschaftliche Akteur_innen wie die GRI oder die RAFI die Standards (oder: kognitiven Ressourcen) für die Erarbeitung und Erstellung von nichtfinanziellen Berichten bereitstellen, wurde (zunächst) darauf verzichtet, die Berichterstattung als solche selbst zu regeln. Die durch die Richtlinie 2014/95/EU eingeleitete Regulierung bezieht dabei vielmehr die bestehenden Rahmenwerke und Leitlinien mit ein, indem sie diese als mögliche Grundlage der Berichterstattung benennt. Es wird damit an die bereits bestehenden Austauschprozesse zwischen Unternehmen und den Anbieter_innen von Leitlinien zur nichtfinanziellen Berichterstattung angeknüpft. Insgesamt bedienen sich die EU und die Mitgliedstaaten letztlich bei der Regulierung nicht nur der Organisationen und Instanzen, die bereits Rahmenwerke und Leitlinien anbieten, sondern auch der Regelungsobjekte selbst, indem sie diese zur Selbstregulierung verpflichten.³⁸⁹ Im Rahmen dieser „regulierten Selbstregulierung“ verbleibt damit nicht nur Unternehmen ein Spielraum zur Umsetzung der international und zivilgesellschaftlich entwickelten kognitiven Ressourcen, sondern gleichzeitig wird auch den die kognitiven Ressourcen entwickelnden Instanzen genügend Spielraum für ein Eingreifen in den Prozess der Selbstregulierung durch Unternehmen belassen.³⁹⁰ Die Richtlinie setzt danach auf ein Zusammenspiel europäischer Gesetzgebung, nationaler Regulierung und nationaler, internationaler supranationaler und transnationaler Standardsetzung. Was aber einen auf „regulierte Selbstregulierung“ setzenden Ansatz von auf Deregulierung setzende Ansätze unterscheidet, ist das Vorsehen von verbindlichen Kontrollmechanismen, die

nismen) in die Strukturen eines Unternehmens implementiert werden. In der Weise würde ein entsprechender Strukturwandel dazu führen, dass diejenigen Möglichkeiten und Optionen, die sich als menschenrechtswidrig erweisen, als in Betracht kommende Optionen herausgefiltert werden. Es würde dadurch eine Vorauswahl der Wahlmöglichkeiten in Bezug auf zukünftige Prozesse und Operationen stattfinden; die Änderung von Strukturen kann mithin eine „Selektion weiterer Selektionen“ anleiten (Luhmann 1983, S. 74; generell zum Prozessbegriff siehe ebenda, S. 73 ff. und zum Strukturbegriff siehe ebenda, S. 73 f., 377 ff.).

³⁸⁹ Kroker 2015, S. 122 f.

³⁹⁰ Nieto Martín 2008, S. 493.

organisationsinterne und organisationsexterne Überprüfungsinstanzen miteinander verknüpfen.³⁹¹ Die Europäische Union hat damit zwar eine unionsweite Pflicht zur Berichterstattung eingeführt. Verbindliche Monitoring- und Durchsetzungsmechanismen sieht die Richtlinie hingegen nicht vor; sie legt es den Mitgliedstaaten in ErwG 10 lediglich nahe, nationale Verfahren einzurichten, mit denen die Erfüllung der Pflichten nach dieser Richtlinie gewährleistet werden kann.³⁹²

³⁹¹ *Fischer-Lescano* 2014, S. 973, mit Verweis auf *Teubner* 1982.

³⁹² Siehe hierzu oben A.II.8 und unten D.V.4.

D. Möglichkeiten zur Einführung von Monitoringverfahren

In der Folge soll der Frage nachgegangen werden, wie und wo Monitoringverfahren eingeführt werden können. Bevor verschiedene Modelle im Einzelnen besprochen werden, soll – unabhängig davon, dass die folgenden Ausführungen sich auch auf die Möglichkeit der Einführung privater Monitoringverfahren beziehen – einerseits der Frage nachgegangen werden, ob Staaten nach europäischem und internationalem Recht verpflichtet sind, Monitoringverfahren im Bereich der nichtfinanziellen Berichterstattung einzuführen (I), und soll andererseits geprüft werden, ob menschenrechtliche Bestimmungen der Einführung von Monitoringverfahren entgegenstehen (II).

I. Besteht für Staaten eine menschenrechtliche Verpflichtung zur Einführung von Monitoringverfahren?

Auf der Ebene des internationalen Rechts könnte sich eine entsprechende Pflicht aus den verschiedenen regionalen und globalen Menschenrechtsabkommen ergeben. Die typische hier relevante Konstellation, in der sich eine Verpflichtungssituation der Vertragsstaaten ergeben kann, soll dabei wie folgt gefasst werden: Ein Unternehmen bzw. Tochterunternehmen oder Zuliefer_innenbetrieb dieses Unternehmens mit Sitz in einem Vertragsstaat verletzt die Rechte von Individuen oder Gruppen in anderen Staaten oder beteiligt sich an entsprechenden Rechtsverletzungen. Der Vertragsstaat, in dem das (Mutter)Unternehmen seinen Sitz hat, hat keine bzw. unzureichende Maßnahmen ergriffen, um die Rechtsverstöße zu verhindern oder zu unterbinden. Die beschriebene Konstellation stellt sich damit als eine mögliche Verletzung einer Schutzpflicht in einem extraterritorialen Sachverhalt dar. Zu prüfen wäre demnach zunächst, ob die einschlägigen Menschenrechtsabkommen auf extraterritoriale Sachverhalte Anwendung finden. Anschließend stellt sich die Frage, ob und inwieweit sich im Einzelfall eine auf die Implementierung von Monitoringmechanismen im Be-

reich der nichtfinanziellen Berichterstattung gerichtete staatliche Schutzpflicht ergibt.

1. Extraterritoriale Anwendbarkeit einschlägiger menschenrechtlicher Bestimmungen

Die Frage, ob Menschenrechtspakte auf extraterritoriale Sachverhalte Anwendung finden, lässt sich nicht pauschal, sondern nur nach Maßgabe der jeweiligen Pakte beantworten. Der IPbPR sieht z. B. in Art. 2 Abs. 1 IPbPR vor, dass Staaten verpflichtet sind, die Paktrechte gegenüber allen Individuen „within its territory and subject to its jurisdiction“ sicherzustellen. Die EMRK verhält sich ähnlich zur Frage des Anwendungsbereichs, indem sie in Art. 1 EMRK bestimmt, dass die Mitgliedstaaten die verbürgten Rechte aller Menschen „within their jurisdiction“ sicherstellen müssen. Beide Pakte sehen damit vor, dass der Anwendungsbereich dann eröffnet ist, wenn sich die gegenständlichen Individuen im Jurisdiktionsbereich des jeweiligen Staates befinden. Die Frage, wann dies der Fall ist, war Gegenstand einer Reihe von Entscheidungen und ist bis heute umstritten.¹ Der EGMR knüpft bzgl. der Frage, wann ein Staat Jurisdiktion ausübt, grds. daran an, ob dieser Herrschaftsgewalt oder Hoheitsgewalt (so die deutsche Fassung der EMRK im Wortlaut) über eine Person ausübt. Die Hoheitsgewalt ist dabei grds. territorial begrenzt zu verstehen und nur ausnahmsweise auf Handlungen oder Unterlassungen abseits des eigenen Staatsgebiets auszudehnen.² Dies gilt etwa für Fälle, in denen ein Staat die tatsächliche Kontrolle (effective control) über ein außerhalb seiner Grenzen befindliches Gebiet z. B. durch militärische Präsenz ausübt.³ Darüber hinaus hat der EGMR die Ausübung von Hoheitsgewalt in einer weiteren Grundsatzentscheidung bejaht, in der die italienische Marine auf dem Mittelmeer in Seenot geratene

¹ Siehe hierzu die Beiträge in *Kamminga und Coomans* 2004. Siehe auch *Coomans* 2012; *Hathaway, Nielsen, Nowlan, et al.* 2011; *Kanalan* 2014a; *Künneemann* 2012; *Bernstorff* 2010, S. 16 ff.; *Bernstorff* 2011; *Weber* 2009; *Wenzel* 2008; *Windfuhr* 2012.

² EGMR, Entscheidung v. 12.12.01 – 52207/99 (*Bankovic*), NJW 2003, 413, 414 ff.

³ EGMR, Entscheidung v. 12.12.01 – 52207/99 (*Bankovic*), NJW 2003, 413, 414 ff.; siehe auch EGMR, Urteil vom 08.04.2004 – 71503/01 (*Assanidzé/Georgien*), NJW 2004, 2207; EGMR, Urteil v. 08.07.2004 – 48787/99 (*Ilaşcu u. a./Moldawien und Russland*), NJW 2005, 184; EGMR, Urteil v. 16.11.2004 – 31821/96 (*Issa u. a./Türkei*); EGMR, Urteil v. 12.05.2005 – 46221/99 (*Öcalan/Türkei*), NVwZ 2006, 1267; EGMR, Entscheidung v. 30.06.2009 – 61498/08 (*Al-Saadoon u. Mufdhi/Vereinigtes Königreich*); EGMR, Urteil v. 29.03.2010 – 3394/03 (*Medvedyev u. a./Frankreich*), NJOZ 2011, 231; EGMR, Urteil v. 07.07.2011 – 55721/07 (*Al-Skeini u. a./Vereinigtes Königreich*), NJW 2012, 283; EGMR, Urteil v. 07.07.2011 – 27021/08 (*Al-Jedda/Vereinigtes Königreich*), BeckRS 2011, 25294; EGMR, Urteil v. 16.09.2014 – 29750/09 (*Hassan/Vereinigtes Königreich*), BeckRS 2015, 15311.

Flüchtlinge an Bord genommen hat.⁴ Es bleibt festzustellen, dass sich alle diese Fälle auf Konstellationen bezogen haben, in denen staatliche Akteur_innen außerhalb des eigenen Territoriums aktiv geworden sind bzw. effektive Kontrolle über Personen oder Territorien außerhalb des eigenen Territoriums ausgeübt haben.

Auf die Brisanz des zunächst unspektakulär anmutenden Falles Gray gegen Deutschland⁵ macht *Kanalan* aufmerksam.⁶ In dem Fall hat ein deutscher Arzt in Großbritannien durch eine Fehlbehandlung den Tod eines Patienten mit britischer Staatsangehörigkeit verursacht. Nachdem der Arzt zurück in Deutschland war, wurde er dort aufgrund der Fehlbehandlung zu einer Bewährungsstrafe verurteilt. Ein Auslieferungsersuchen Großbritanniens wurde sodann aufgrund der in Deutschland erfolgten Verurteilung abgelehnt. Die Söhne des Verstorbenen reichten daraufhin gegen Großbritannien und Deutschland Beschwerde beim EGMR ein. Es liege u. a. eine Verletzung der sich aus Art. 2 EMRK (Recht auf Leben) ergebenden prozeduralen Pflicht zur Durchführung von Ermittlungen und Untersuchungen vor, weil die Todesumstände in dem in Deutschland durchgeführten Verfahren nicht angemessen untersucht worden seien. Deutschland treffe diese Pflicht gemäß Art. 2 i. V. m. Art. 1 EGMR gegenüber allen ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen. Das Gericht hat die Frage der Eröffnung des Anwendungsbereichs der EMRK gemäß Art. 1 EMRK nicht problematisiert, sondern im Ergebnis festgestellt, dass Deutschland am Maßstab des Art. 2 EMRK die erforderlichen Ermittlungen und Untersuchungen durchgeführt hat. Im Gegensatz zu den vorherigen Fallgestaltungen liegt es in diesem Fall nicht so, dass das Verhalten eines Staates in einem fremden Staatsgebiet Gegenstand des Verfahrens ist. Da der verstorbene Brite sich weder auf deutschem Territorium befand noch in sonstiger Weise deutscher Hoheitsgewalt unterlag, hat der EGMR in diesem Fall implizit angenommen, dass extraterritoriale Schutzpflichten auch dann bestehen können, wenn ein Staat keine Hoheitsgewalt über das Opfer einer Menschenrechtsverletzung hat.⁷ Es liegt damit eine Konstellation vor, in der von dem Staat eine Handlung aufgrund der sich aus den Rechten der EMRK ergebenden Schutzpflichten in einem extraterritorialen Sachverhalt verlangt wird. Für die im Zusammenhang dieser Arbeit relevanten Fallkonstellationen ist dies deshalb von Bedeutung, weil hiernach die EMRK grds. auch dann Anwendung finden müsste, wenn Unternehmen der Vertragsstaaten oder deren Tochterunternehmen und Zuliefererbetriebe in anderen Staaten Menschenrechtsverletzungen begehen oder sich daran beteiligen.

⁴ EGMR, Urteil v. 23.02.2012 – 27765/09 (*Hirsi Jamaa u. a./Italien*), NVwZ 2012, 809.

⁵ EGMR, Urteil v. 22.05.2014 – 49278/09 (*Gray/Deutschland*).

⁶ *Kanalan* 2014a, S. 501; *Kanalan* 2014b.

⁷ *Kanalan* 2014b.

Kanalan weist dabei jedoch zutreffend darauf hin, dass noch abzuwarten sei, ob der EGMR diese implizite Annahme des Anwendungsbereiches auch ausdrücklich bestätigen wird.⁸

Der UN-Menschenrechtsausschuss hat bei der Frage der Eröffnung des Anwendungsbereichs des IPbPR schon früh klargestellt, dass die Rechte des Paktes nicht auf Bürger_innen beschränkt sind, die sich auf dem Territorium des Vertragsstaates befinden, sondern auch gegenüber Staatsangehörigen Anwendung finden, die sich außerhalb des eigenen Territoriums befinden.⁹ Ähnlich wie der EGMR hat er dann auch seine Jurisdiktion für Fälle bejaht, in denen staatliche Verletzungshandlungen auf fremdem Territorium begangen wurden.¹⁰ In seinem General Comment Nr. 31 führt der UN-Menschenrechtsausschuss dementsprechend aus, dass „a State party must respect and ensure the rights laid down in the Covenant to anyone within the power or effective control of that State Party, even if not situated within the territory of the State Party“¹¹. Darüber hinaus hat der UN-Menschenrechtsausschuss im Rahmen seiner Concluding Observations zum letzten Staatenbericht der USA im Zusammenhang mit den Überwachungsmaßnahmen der NSA ausgeführt, dass die USA nicht nur im Inland, sondern auch gegenüber Menschen im Ausland, die nicht Staatsangehörige der USA sind, an die im IPbPR festgehaltenen Rechte gebunden sind.¹² In diesem Sinne hat sich der UN-Menschenrechtsausschuss davon gelöst, bei extraterritorialen Sachverhalten maßgeblich auf die Frage der Herrschaftsgewalt im Sinne der „effective control“-Doktrin abzustellen.

2. Extraterritoriale Schutzpflichten nach Maßgabe des UN-Sozialpakts

Für die im Kontext der vorliegenden Arbeit relevante Konstellation ist die Praxis des UN-Sozialausschusses von besonderem Interesse. Denn dieser hat die Frage, ob Staaten eine extraterritoriale Schutzpflicht im Hinblick auf das Handeln privater Akteur_innen von ihrem Territorium aus zukommt, regelmäßig

⁸ Ebenda.

⁹ *UN Human Rights Committee*, Communication No. 106/1981, 29.08.1981, UN Doc. CCPR/C/18/D/106/1981, Rn. 9.4.

¹⁰ *UN Human Rights Committee*, Communication No. 52/1979 (Delia Saldias de Lopez/Uruguay), 29.07.1981, UN Doc. CCPR/C/OP/1, Rn. 12.1.

¹¹ *UN Human Rights Committee*, General Comment No. 31 – The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, 26.05.2004, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13, Rn. 10.

¹² *UN Human Rights Committee*, Concluding Observations on the Fourth Periodic Report of the United States of America, 23.04.2014, CCPR/C/USA/CO/4, Rn. 22.

positiv beantwortet. Normativer Anknüpfungspunkt ist dabei Art. 2 Abs. 1 IPwskR. Im Gegensatz zu Art. 1 EMRK und Art. 2 Abs. 1 IPbpR enthält Art. 2 Abs. 1 IPwskR dem Wortlaut nach keine Beschränkung des Anwendungsbereichs auf die Hoheitsgewalt oder das Territorium des Vertragsstaates.¹³ Losgelöst von territorialen oder auf Herrschaftsgewalt bezogenen Einschränkungen geht der UN-Sozialausschuss in ständiger Praxis davon aus, dass Staaten eine extraterritoriale Schutzpflicht vor allem im Hinblick auf private Akteur_innen, die von ihrem Territorium aus operieren, trifft. Er führt dazu konkret aus, dass Staaten verpflichtet sind, „[to] effectively safeguard rights holders against infringements of their economic, social and cultural rights involving corporate actors, by establishing appropriate laws, regulations, as well as monitoring, investigation and accountability procedures to set and enforce standards for the performance of corporations. As the Committee has repeatedly explained, non-compliance with this obligation can come through action or inaction (...) States Parties should also take steps to prevent human rights contraventions abroad by corporations which have their main seat under their jurisdiction, without infringing the sovereignty or diminishing the obligations of the host States under the Covenant.“¹⁴ Die Praxis des UN-Sozialausschusses hat zuletzt nicht nur durch die Praxis anderer UN-Menschenrechtsorgane,¹⁵ sondern auch

¹³ „Each State Party to the present Covenant undertakes to take steps, individually and through international assistance and co-operation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures.“

¹⁴ *CESCR*, Statement on the Obligations of States Parties Regarding the Corporate Sector and Economic, Social and Cultural Rights, 11.05.2011, UN Doc. E/C.12/2011/1; siehe zudem folgende General Comments: *CESCR*, General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health, 11.08.2000, UN Doc. E/C.12/2000/4; *CESCR*, General Comment No. 19: The Right to Social Security (Art. 9), 04.02.2008, UN Doc. E/C.12/GC/19, Rn. 54; für das Berichtsverfahren siehe beispielsweise *CESCR*, Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Germany, 12.07.2011, UN Doc. E/C.12/DEU/CO/5, Rn. 10. Siehe auch folgenden Entwurf: *CESCR*, Draft General Comment on State Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Context of Business Activities, 17.10.2016, UN Doc. E/C.12/60/R.1.

¹⁵ Eine (nicht abschließende) Auflistung der einschlägigen Spruchpraxis internationaler Menschenrechtsinstitutionen findet sich bei *De Schutter, Eide, Khalfan, et al.* 2012, S. 1135, Fn. 126. Sehr ausführlich hat sich der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes zur staatlichen Schutzpflicht bei extraterritorialen Sachverhalten geäußert. In seinem General Comment Nr. 16 (*UN Committee on the Rights of the Child (CRC)*), General Comment No. 16 on State Obligations Regarding the Impact of the Business Sector on Children's Rights, 17.04.2013, UN Doc. CRC/C/GC/16) stellt der Ausschuss zunächst klar, dass die staatlichen Verpflichtungen über die eigenen Grenzen hinausgehen. Für Staaten, in denen global agierende Unternehmen ansässig sind, gelten sodann konkret die „obligations (...) to respect, pro-

durch eine Initiative von internationalen Menschenrechtsexpert_innen Bestätigung gefunden. Die von der Expert_innengruppe erarbeiteten Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations in the Area of ESC Rights¹⁶ (Maastrichter Prinzipien) haben die Praxis des UN-Sozialausschusses aufgenommen und im Anschluss daran den Gehalt der extraterritorialen Schutzpflichten im Zusammenhang mit global agierenden Unternehmen in den Prinzipien 23 ff. sowie den dazugehörigen Kommentierungen näher spezifiziert. Laut Prinzip 24 soll Staaten diesbezüglich vor allem eine „Obligation to Regulate“ treffen.¹⁷ Wie eine entsprechende Regulierung aussehen soll, wird hingegen nicht näher beschrieben. Der UN-Sozialausschusses fordert zwar die Einrichtung von „monitoring, investigation and accountability procedures“, bezieht dies aber nicht ausdrücklich auf nichtfinanzielle Berichterstattung. In diesem Sinne lässt der UN-Sozialausschuss den Mitgliedstaaten einen weiten Beurteilungsspielraum im Hinblick auf die Regulierung von TNUs und die Implementierung von Durchsetzungsverfahren.

Und auch die UNGP bestätigen zwar die Praxis des UN-Sozialausschusses, gehen aber nicht darüber hinaus. Prinzip 1 betont, dass Staaten im Rahmen ihrer Schutzpflichten verpflichtet sind, effektive und angemessene Maßnahmen zu treffen, um Menschenrechtsverletzungen durch TNUs zu verhüten, zu untersuchen, zu ahnden und wiedergutzumachen. Prinzip 3 (c) fordert darüber hinaus, dass Staaten Unternehmen wirksame Handlungsanleitungen zur Achtung der Menschenrechte in ihrer gesamten Geschäftstätigkeit bereitstellen. Ein Monitoringverfahren im Bereich der nichtfinanziellen Berichterstattung wäre zwar ein geeigneter Mechanismus zur Anleitung von Unternehmen; allerdings wären in diesem Bereich auch andere Mechanismen denkbar, so dass hieraus keine Forderung nach Monitoringverfahren im Bereich der nichtfinanziellen Bericht-

tect and fulfil children's rights in the context of businesses' extraterritorial activities and operations, provided that there is a reasonable link between the State and the conduct concerned. A reasonable link exists when a business enterprise has its centre of activity, is registered or domiciled or has its main place of business or substantial business activities in the State concerned.“ Soweit ein entsprechender „reasonable link“ zwischen Staat und Unternehmenshandeln besteht, fordert der Ausschuss die Staaten auf, beispielhaft benannte Maßnahmen, wie die Einrichtung von Rechtsschutzmöglichkeiten und die Förderung der Praxis der nach den OECD-Guidelines errichteten Nationalen Kontaktstellen, umzusetzen.

¹⁶ *De Schutter, Eide, Khalfan, et al.* 2012.

¹⁷ Konkret heißt es in Prinzip 24, dass „[a]ll States must take necessary measures to ensure that non-State actors which they are in a position to regulate, as set out in Principle 25, such as private individuals and organisations, and transnational corporations and other business enterprises, do not nullify or impair the enjoyment of economic, social and cultural rights. These include administrative, legislative, investigative, adjudicatory and other measures.“

erstattung abgeleitet werden kann. Und auch aus Prinzip 3 (d) ergibt sich nichts anderes. Dort heißt es, dass Staaten Unternehmen dazu anhalten und es ihnen gegebenenfalls zur Auflage machen sollten, zu kommunizieren, wie sie den menschenrechtlichen Auswirkungen ihrer Aktivitäten begegnen. Über die Forderung nach verbindlicher nichtfinanzieller Berichterstattung geht Prinzip 3 (d) damit nicht hinaus.¹⁸ Zusammenfassend lässt sich internationalem Recht zwar entnehmen, dass Staaten grds. verpflichtet sind, effektive legislative und administrative Maßnahmen zur Regulierung von Unternehmen zu ergreifen sowie wirksame Rechtsschutzmöglichkeiten bereitzustellen, um den Anforderungen z. B. des IPwskR gerecht zu werden. Für die Frage der konkreten Umsetzung besteht für die Vertragsstaaten indes ein weiter Beurteilungsspielraum.¹⁹ Gleichzeitig kann festgestellt werden, dass viele Staaten eine umfassende Strategie zum Schutz vor schädlichen Auswirkungen der Aktivitäten von in ihrem Territorium beheimateten Unternehmen nicht vorlegen können, und dass allgemein großer Handlungsbedarf bzgl. konkreter Maßnahmen besteht. Monitoringverfahren im Bereich der nichtfinanziellen Berichterstattung weisen dabei großes Potenzial für die Anleitung von Unternehmen in Menschenrechtsfragen auf und können in diesem Sinne als wirksamer Mechanismus in diesem Bereich eingeordnet werden.

3. Europarechtliche Vorgaben

Auch dem Primärrecht der Europäischen Union kann darüber hinaus keine konkrete Verpflichtung zur Einführung von entsprechenden Monitoringverfahren entnommen werden. Die Richtlinie 2014/95/EU stützt hingegen die Annahme, dass Überwachungs- und Monitoringmechanismen wirksame und geeignete Mittel zur Verbesserung des Schutzniveaus im Bereich Wirtschaft & Menschenrechte darstellen. Denn ErwG 10²⁰ kann eine Aufforderung an die Mitgliedstaaten zur Einführung entsprechender Mechanismen entnommen werden. Hierbei ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die ErwG eines europäischen Rechtsakts zwar Teil des Rechtsaktes sind, jedoch ihr Inhalt nicht verbindlich

¹⁸ *Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages* 2013, S. 10.

¹⁹ *Massoud* 2013b, S. 58.

²⁰ „Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass es sachgerechte und wirksame Mechanismen gibt, mit denen die Angabe nichtfinanzieller Informationen durch Unternehmen im Einklang mit dieser Richtlinie gewährleistet wird. Zu diesem Zweck sollten die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass wirksame nationale Verfahren eingerichtet sind, mit denen die Erfüllung der Pflichten nach dieser Richtlinie gewährleistet wird, und dass diese Verfahren allen natürlichen und juristischen Personen offenstehen, die gemäß nationalem Recht ein berechtigtes Interesse daran haben, dass sichergestellt wird, dass die Bestimmungen dieser Richtlinie eingehalten werden.“

ist.²¹ Sie geben allein Aufschluss über Ziele und Hintergründe des Rechtsetzungsprozesses und sind damit für die Auslegung der Bestimmungen der Rechtsakte heranzuziehen.²² Im vorliegenden Fall kommt dem ErwG 10 damit keine unmittelbare rechtliche Relevanz zu, da die Bestimmungen der Richtlinie selbst nicht die Einrichtung eines entsprechenden „nationalen Verfahrens“ fordern oder thematisieren.

4. Zwischenfazit

De lege lata lässt sich also keine rechtliche Verpflichtung feststellen, auf nationaler Ebene Monitoringverfahren im Bereich der nichtfinanziellen Berichterstattung einzurichten.

II. Setzen Menschenrechte der Einführung von Monitoringverfahren Grenzen?

Neben der Frage, ob sich aus menschenrechtlichen Bestimmungen eine Pflicht zur Einführung von Monitoring- und Durchsetzungsverfahren ergibt, ist zudem zu prüfen, ob menschenrechtliche Vorgaben dieser Forderung nicht auch entgegenstehen können. Insofern soll in der Folge der Schutzrahmen einschlägiger menschenrechtlicher Bestimmungen herausgearbeitet werden, welche für die Einführung entsprechender Verfahren auf mitgliedstaatlicher Ebene oder Unionsebene relevant sind. Als Prüfungsmaßstab werden die Europäische Grundrechtecharta (GRCh) und die EMRK herangezogen. Ausgangspunkt der Prüfung soll dabei die in Art. 16 GRCh verbürgte unternehmerische Freiheit sein. Dabei soll auch auf die Vereinbarkeit mit dem Recht auf Eigentum (Art. 17 GRCh und Art. 1 EMRK ZP I), mit der Berufsfreiheit (Art. 15 GRCh) sowie dem Recht auf Geheimhaltung von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen eingegangen werden.

Fraglich ist danach zunächst, ob eine Einführung von Monitoring- und Durchsetzungsverfahren mit der GRCh, und insbesondere der unternehmerischen Freiheit aus Art. 16 GRCh, vereinbar wäre bzw. welche Anforderungen sie an eine solche Maßnahmen stellen würde.

²¹ Siehe *Gitanides*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Art. 19 EUV, Rn. 45 sowie *Wegener*, in: Calliess/Ruffert, Art. 19 EUV, Rn. 15, jeweils mit Verweis auf *Bleckmann* 1987, S. 930 ff.; siehe auch *Bleckmann* 1982, S. 1178.

²² Ebenda.

1. Eröffnung des Anwendungsbereichs der GRCh, Art. 51 Abs. 1 GRCh

Bevor auf die inhaltlichen Anforderungen der GRCh und des Art. 16 GRCh eingegangen werden kann, stellt sich zunächst die Frage, ob die GRCh in der hier zugrunde liegenden Konstellation überhaupt anwendbar wäre. Gemäß Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh gilt die Charta für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union. Soweit ein Monitoring- und Durchsetzungsverfahren auf mitgliedstaatlicher Ebene implementiert werden soll, muss es sich dabei um die Durchführung von Unionsrecht handeln. Dies könnte problematisch sein, weil die Richtlinie 2014/95/EU in ErwG 10 nur eine Implementierung von nationalen Verfahren anregt, diese aber nicht vorgibt. Insofern würde es sich bei der Einführung entsprechender Verfahren nicht um die Umsetzung der Vorgaben der Richtlinie handeln. Ob eine Bezugnahme auf ErwG 10 ausreicht, um von einer Durchführung von Unionsrecht auszugehen, bleibt auch im Hinblick auf das sehr weitgehende Verständnis des EuGH bzgl. des Anwendungsbereichs der GRCh zweifelhaft. Der EuGH hat in der Rechtssache *Åkerberg Fransson*²³ ausgeführt, dass „die durch die Charta garantierten Grundrechte zu beachten sind, wenn eine nationale Rechtsvorschrift in den Geltungsbereich des Unionsrechts fällt“.²⁴ Deshalb sind laut EuGH „keine Fallgestaltungen denkbar, die vom Unionsrecht erfasst würden, ohne dass diese Grundrechte anwendbar wären. Die Anwendbarkeit des Unionsrechts umfasst die Anwendbarkeit der durch die Charta garantierten Grundrechte.“²⁵ Allerdings hat der EuGH inzwischen in der Rechtssache *Hernández* seine Ausführungen insofern relativiert, als die „Durchführung von Unionsrecht“ voraussetzt, dass ein Zusammenhang zwischen einem Unionsrechtsakt und der fraglichen nationalen Maßnahme gegeben ist, „der darüber hinausgeht, dass die fraglichen Sachbereiche benachbart sind oder der eine von ihnen mittelbare Auswirkungen auf den anderen haben kann“ und „die Grund-

²³ EuGH, Urteil v. 26.02.2013 – Rs. C-617/10 (*Åkerberg Fransson*), EuZW 2013, 302.

²⁴ EuGH, Urteil v. 26.02.2013 – Rs. C-617/10 (*Åkerberg Fransson*), EuZW 2013, 302, 303.

²⁵ EuGH, Urteil v. 26.02.2013 – Rs. C-617/10 (*Åkerberg Fransson*), EuZW 2013, 302, 303. Das BVerfG hat in seinem Urteil zur Antiterrordatei wie folgt zu der Entscheidung Stellung bezogen: „Insofern darf die Entscheidung nicht in einer Weise verstanden und angewendet werden, nach der für eine Bindung der Mitgliedstaaten durch die in der Grundrechte-Charta niedergelegten Grundrechte der Europäischen Union jeder sachliche Bezug einer Regelung zum bloß abstrakten Anwendungsbereich des Unionsrechts oder rein tatsächliche Auswirkungen auf dieses ausreiche“ (Urteil v. 24.04. 2013 – 1 BvR 1215/07, NJW 2013, 1499). Zur Frage des Anwendungsbereichs der GRCh siehe etwa *Vofßkuhle* 2015, S. 341; *Latzel* 2015; *Masing* 2015, S. 481 ff.; *Lange* 2014; *Ohler* 2013; *Thym* 2013; *Thym* 2014; *Geiß* 2014.

rechte der Union im Verhältnis zu einer nationalen Regelung unanwendbar sind, wenn die unionsrechtlichen Vorschriften in dem betreffenden Sachbereich keine bestimmten Verpflichtungen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf den im Ausgangsverfahren fraglichen Sachverhalt schaffen“.²⁶ Hiernach wäre eine Anwendbarkeit der GRCh bei einer Einführung von Verfahren auf mitgliedstaatlicher Ebene nicht gegeben, da, wie zuvor festgestellt wurde,²⁷ weder das Primärrecht noch die Richtlinie 2014/95/EU Vorgaben bzgl. der Einführung von Monitoring- oder Durchsetzungsverfahren enthalten.

2. Eröffnung des Schutzbereichs

Unabhängig von der Frage des Anwendungsbereichs der GRCh stellt sich die Frage, ob vorliegend der Schutzbereich des Art. 16 GRCh eröffnet ist. Hierbei erscheint es zunächst fraglich, ob es sich bei Art. 16 GRCh um ein Grundrecht oder eher um einen Grundsatz im Sinne des Art. 52 Abs. 5 GRCh handelt. Dafür, dass es sich um einen Grundsatz handelt, spricht zunächst der Wortlaut des Art. 16 GRCh, in dem es heißt, dass die unternehmerische Freiheit nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten anerkannt wird. Denn zum einen ist hier nicht subjektbezogen von der „unternehmerischen Freiheit“ die Rede. Dies deutet darauf hin, dass gerade keine subjektivrechtlichen Verbürgungen festgehalten werden sollten. Und zum anderen heißt es dort, dass diese Freiheit „nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten“ anerkannt wird. Auch dies deutet darauf hin, dass die Mitgliedstaaten die unternehmerische Freiheit im Hinblick auf die Vorgaben des Unionsrechts und unter Beibehaltung eines Gestaltungsspielraums verwirklichen sollen. In diesem Sinne sieht auch Art. 52 Abs. 5 GRCh vor, dass Grundsätze durch Akte der Gesetzgebung und der Ausführung der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union sowie durch Akte der Mitgliedstaaten zur Durchführung des Rechts der Union in Ausübung ihrer jeweiligen Zuständigkeiten umgesetzt werden und vor Gericht nur bei der Auslegung dieser Akte und bei Entscheidungen über deren Rechtmäßigkeit herangezogen werden können. Insofern sind Grundsätze für Gerichte als Auslegungsmaßstab und für die Exekutive und Legislative sowohl als Handlungsmaßstab als auch als Handlungsauftrag zu verstehen. Die Meinungen in der Literatur²⁸

²⁶ EuGH, Urteil v. 10.07.2014 – C-198/13 (*Hernández*), EuZW 2014, 795, 796.

²⁷ Oben D.I.3.

²⁸ Siehe *Frenz* 2009; *Grabenwarter* 2001, S. 5; *Rengeling* 2004a, S. 459; *Rengeling* 2004b, S. 348 f.; *Schwarze* 2001, S. 518 f.; *Jarass*, Art. 16 GRCh, Rn. 2; *Ruffert*, in *Calliess/Ruffert*, Art. 16 GRCh, Rn. 1 ff.; *Bernstorff*, in: *Meyer*, Art. 16 GRCh, Rn. 9 ff.

sowie der EuGH²⁹ gehen allerdings dennoch, vor allem mit Verweis auf die frühere Rechtsprechung des EuGH, die Entstehungsgeschichte³⁰ sowie die auslegungsleitenden Erläuterungen zur GRCh³¹, davon aus, dass es sich bei Art. 16 GRCh um ein Grundrecht handelt, auf das der Schrankenvorbehalt des Art. 52 Abs. 1 GRCh anwendbar ist.

Ausgehend von der Rspr. des EuGH müsste zunächst der persönliche Schutzbereich eröffnet sein. Es stellt sich dabei die Frage, ob Art. 16 GRCh auch juristische Personen schützt. Weder der Wortlaut noch sonstige Bestimmungen der GRCh enthalten Hinweise darauf, nach welchem Maßstab hierüber zu entscheiden wäre.³² Der EuGH geht jedoch in seiner aktuellen Rechtsprechung – ohne dies zu problematisieren – davon aus, dass auch juristische Personen vom Schutzbereich umfasst sind.³³ Insofern wäre hier davon auszugehen, dass die in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2014/95/EU fallenden Unternehmen vom Schutzbereich umfasst wären.

Die Eröffnung des Schutzbereiches setzt ferner voraus, dass eine unternehmerische Tätigkeit ausgeübt wird. Darunter soll jede Handlung einer Einheit, unabhängig von Rechtsform und Finanzierungsart, fallen, die eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt, also Güter und Dienstleistungen auf einem Markt anbietet.³⁴ Im Hinblick auf den Anwendungsbereich der Richtlinie 2014/95/EU ist diese Voraussetzung bei den von der Berichtspflicht erfassten Unternehmen unzweifelhaft gegeben.

Der Schutzbereich des Art. 16 GRCh bezieht sich sodann insbesondere auf die Freiheit, eine Wirtschafts- oder Geschäftstätigkeit auszuüben, die Vertragsfreiheit, den freien Wettbewerb und die freie Wahl des Geschäftspartners.³⁵ Abgrenzungsprobleme können sich vor allem im Verhältnis zu Art. 15 und 17 GRCh, d. h. der Berufsfreiheit und dem Recht auf Eigentum, ergeben. Im Hinblick auf Art. 15 GRCh spricht vieles dafür, dass mit der Einführung der unter-

²⁹ Ständige Rspr. Siehe zuletzt EuGH, Urteil v. 22.01.2013 – C-283/11 (*Sky Österreich GmbH/Österreichischer Rundfunk*), EuZW 2013, 347, 349 f.; EuGH, Urteil v. 18.07.2013 – C-426/11 (*Mark Alemo-Herron u. a./Parkwood Leisure Ltd*), EuZW 2013, 747, 748.

³⁰ Siehe hierzu Bernstorff, in: Meyer, Art. 16 GRCh, Rn. 4 ff.

³¹ Erläuterungen zu Art. 16 GRCh, ABl. C 303 v. 14.12.2007, S. 23.

³² Bernstorff, in: Meyer, Art. 16 GRCh, Rn. 16 f.; Jarass, Art. 16 GRCh, Rn. 10 f.

³³ Siehe etwa EuGH, Urteil v. 22.01.2013 – C-283/11 (*Sky Österreich GmbH/Österreichischer Rundfunk*), EuZW 2013, 347, 349 f.; siehe auch Cronos 2002, S. 108.

³⁴ Jarass, Art. 16 GRCh, Rn. 7; Bernstorff, in: Meyer, Art. 16 GRCh, Rn. 10a; siehe auch Frenz 2009, S. 428.

³⁵ EuGH, Urteil v. 22.01.2013 – C-283/11 (*Sky Österreich GmbH/Österreichischer Rundfunk*), EuZW 2013, 347, 349 f.; Erläuterungen zu Art. 16 GRCh, ABl. C 303 v. 14.12.2007, S. 23 (mit Verweis auf die frühere Rspr. des EuGH, in der er einige dieser Rechte als allgemeine Rechtsgrundsätze bestimmt hat).

nehmerischen Freiheit und der Rspr. des EuGH, wonach Art. 16 GRCh ein Grundrecht darstellt, ein Verhältnis der Spezialität zwischen Art. 15 und Art. 16 GRCh besteht. Damit würde Art. 16 GRCh die Anwendbarkeit des Art. 15 GRCh ausschließen, soweit es sich nicht um Arbeitnehmer_innen handelt.³⁶ Insofern wäre in der hier vorliegenden Konstellation im Hinblick auf den Anwendungsbereich der Richtlinie 2014/95/EU die Berufsfreiheit von der unternehmerischen Freiheit verdrängt.

Da der EuGH in seiner bisherigen Rspr. die Berufsfreiheit und die Eigentumsfreiheit oft zusammengefasst hat,³⁷ ergeben sich besondere Schwierigkeiten, eine Abgrenzung zwischen Art. 16 und Art. 17 GRCh vorzunehmen. Ein solche Abgrenzung könnte so aussehen, dass Art. 17 GRCh zur Anwendung kommt, soweit es um das Erworbene geht, während Art. 16 GRCh einschlägig ist, wenn es um den Erwerb geht.³⁸ Besondere Probleme bei der Abgrenzung des Art. 16 GRCh zu anderen Schutzbereichen ergeben sich zudem für die vorliegend relevante Frage, inwieweit und durch welche Norm für die unternehmerische Tätigkeit bedeutsame Geschäftsunterlagen bzw. Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse³⁹ geschützt sind. Während *Jarass* davon ausgeht, dass der Schutz von Geschäftsunterlagen in den Schutzbereich des Art. 16 GRCh fällt,⁴⁰ hat der EuGH in der Rechtssache *Springer* die Auferlegung von Pflichten zur Offenlegung des Jahresabschlusses und des Lageberichts (nach der Richtlinie 90/605/EWG in Verbindung mit Art. 47 der Richtlinie 78/660/EWG) am Maßstab des zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts zählenden Eigen-

³⁶ So wohl *Jarass*, Art. 15 GRCh, Rn. 4.

³⁷ Siehe etwa EuGH, Beschluss v. 23.09.2004 – C-435/02 und C-103/03 (*Springer*), EuZW 2004, 764, 766 f.; EuGH, Urteil v. 28.04.1998 – C-200/96 (*Metronome Musik*), Slg.1998, I-1953, Rn. 21 ff.; EuGH, Beschluss v. 13.11.2000 – C-317/00 (*P(R) Invest*), Slg.2000, I-9541, Rn. 57 ff.; EuGH, Urteil v. 09.09.2008 – C-120/06 P und C-121/06 P (*FLAMM*), Slg. 2008, I-6513, Rn. 183 f.

³⁸ So *Jarass*, Art. 17 GRCh, Rn. 4 mit Verweis auf BVerwG, Urteil vom 30.6.2005 – 7 C 26/04, NVwZ 2005, 1178, 1182, das in dieser Form eine Abgrenzung zwischen Art. 17 GRCh und der Berufsfreiheit vornimmt.

³⁹ Allgemein beziehen sich Betriebsgeheimnisse auf Tatsachen, die zur technischen Seite der Gesellschaft gehören und damit insbesondere technische Betriebsabläufe, wie z.B. die Herstellung und das Herstellungsverfahren betreffen, während Geschäftsgeheimnisse die kaufmännische Seite betreffen, mithin dem allgemeinen Geschäftsverkehr des Unternehmens zuzuordnen sind (*Wißmann*, in: MüKoGmbHG, § 85 GmbHG, Rn. 22). Siehe zudem die Definition eines „Geschäftsgeheimnisses“ in Art. 2 Entwurf einer Richtlinie über den Schutz vertraulichen Know-hows und vertraulicher Geschäftsinformationen (Geschäftsgeheimnisse) vor rechtswidrigem Erwerb sowie rechtswidriger Nutzung und Offenlegung (COM/2013/0813 final –2013/0402 (COD)).

⁴⁰ *Jarass*, Art. 16 GRCh, Rn. 9.

tumsrechts und der freien Berufsausübung geprüft.⁴¹ Außerdem hat der EuGH in der Rechtssache *Varec SA/Belgien* ausgeführt, dass ein materieller Anspruch auf Schutz vertraulicher Informationen besteht und dieser es insbesondere staatlichen Stellen im Vergabeverfahren untersagt, das Vergabeverfahren betreffende Informationen preiszugeben, deren Inhalt dazu verwendet werden könnte, den Wettbewerb entweder in einem laufenden Vergabeverfahren oder in späteren Vergabeverfahren zu verfälschen.⁴² Und unter Verweis auf seine frühere Rspr.⁴³ weist der EuGH darauf hin, dass der Schutz von Geschäftsgeheimnissen einen allgemeinen Rechtsgrundsatz des Unionsrechts darstellt.⁴⁴ Diese Auffassung hat er 2012 in der Rechtssache *Interseroh/SAM* wiederholt zum Ausdruck gebracht.⁴⁵ Und in den Schlussanträgen zu dem Verfahren weist der Generalanwalt *Bot* darauf hin, dass das Recht auf Wahrung von Geschäftsgeheimnissen zudem Teil des Rechts auf gute Verwaltung gemäß Art. 41 Abs. 2 lit. a) GRCh ist, wonach das Recht jeder Person auf Zugang zu den sie betreffenden Akten unter Wahrung des berechtigten Interesses der Vertraulichkeit sowie des Berufs- und Geschäftsgeheimnisses geschützt ist.⁴⁶ Der EuGH hat damit insgesamt auch nach der Einführung der GRCh bzgl. des Schutzes von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen keine genaue Zuordnung zu einem darin enthaltenen Recht vorgenommen. Im Hinblick auf den Anspruch auf Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ist also weiterhin ungeklärt, ob sich dieser Anspruch nunmehr, d. h. nach Einführung der GRCh, aus Art. 16 GRCh ergibt oder ausschließlich als allgemeiner Rechtsgrundsatz gilt bzw. aus sekundärrechtlichen Bestimmungen abzuleiten ist.

3. Vorliegen eines Eingriffs

Da im Hinblick auf die Rspr. des EuGH eine genaue Abgrenzung zwischen den soeben benannten Rechtspositionen nur schwerlich möglich ist, soll in der Folge geprüft werden, ob ein Eingriff in eine dieser Rechtspositionen vorliegen könnte. Gegenstand der Prüfung wäre ein an die Berichtspflicht anknüpfendes Verfahren zur Prüfung, Begleitung und Durchsetzung der Berichterstattung, wobei

⁴¹ EuGH, Beschluss v. 23.09.2004 – C-435/02 und C-103/03 (*Springer*), EuZW 2004, 764, 766 f.

⁴² EuGH, Urteil vom 14.2.2008 – C-450/06 (*Varec SA/Belgien*), NVwZ 2008, 651, 652.

⁴³ EuGH, Urteil v. 24.06.1986 – 53/85 (*AKZO Chemie/Kommission*), Slg. 1986, 1965, Rn. 28 und EuGH, Urteil v. 19.05.1994 – C-36/92 P (*SEP/Kommission*), Slg. 1994, I-1911, Rn. 37.

⁴⁴ EuGH, Urteil vom 14.2.2008 – C-450/06 (*Varec SA/Belgien*), NVwZ 2008, 651, 653.

⁴⁵ EuGH, Urteil v. 23.03.2012 – C-1/11 (*Interseroh/SAM*), NVwZ 2012, 615, 616.

⁴⁶ EuGH, Schlussanträge des Generalanwaltes *Ives Bot* v. 08.12.2011 – C-1/11, BeckRS 2012, 81364, Rn. 80.

hier unklar bleiben muss, wie genau diese Prüfung, Begleitung und Durchsetzung aussehen würde.

Ein Eingriff in das Recht auf Eigentum durch Entziehung oder Enteignung von Eigentum scheint offensichtlich nicht mit der Berichtspflicht bzw. daran anknüpfenden Monitoring- und Durchsetzungsverfahren verbunden zu sein, da die Berichtspflicht und eventuelle Verfahren nicht darauf abzielen, auf die Eigentümerstellung eines Unternehmens zuzugreifen. Und auch finanzielle Sanktionierungen wären nicht als Entziehung oder Enteignung zu qualifizieren, weil Art. 17 GRCh zwar vermögenswerte Positionen, nicht aber das Vermögen als solches schützt.⁴⁷ Daneben käme ein Eingriff auch nicht in Form einer Nutzungsregelung in Betracht, da sich weder die Berichterstattung noch sich daran anschließende Verfahren auf die Nutzung oder den Gebrauch von Eigentum beziehen. Insgesamt erscheint danach ausgeschlossen, dass mit eventuell einzuführenden Verfahren ein Eingriff in Art. 17 GRCh einhergeht.

Im Hinblick auf Art. 16 GRCh ist für die Feststellung eines Eingriffs maßgeblich, ob es sich um eine Maßnahme handelt, die im Hinblick auf die unternehmerischen Aktivitäten einen Nachteil bezwecken oder unmittelbar bewirken kann, was insbesondere dann der Fall ist, wenn es sich um eine Sanktions- oder Erzwingungsmaßnahme handelt, die aus Anlass eines bestimmten unternehmerischen Verhaltens erlassen wird.⁴⁸ Unstreitig ist, dass sowohl die Pflicht zur Berichterstattung als auch die Pflicht zur Teilnahme an Berichtsverfahren den betroffenen Unternehmen zunächst in finanzieller wie administrativer Hinsicht einen Nachteil auferlegen. Danach würde insofern ein Eingriff in die unternehmerische Freiheit vorliegen. Dass nichtfinanzielle Berichterstattung bzw. Berichterstattungsverfahren möglicherweise mittelbar zu wirtschaftlichen Vorteilen führen können, die ggf. die zunächst aufzubringenden Kosten übersteigen, ist bei der Feststellung eines Eingriffs unbeachtlich. Davon abgesehen würden auch finanzielle Sanktionen, die z. B. im Falle der unterbleibenden Berichterstattung oder Teilnahme an den Verfahren verhängt werden könnten, einen Eingriff in das Recht aus Art. 16 GRCh darstellen. Eingriffscharakter könnte auch eine Maßnahme haben, die im Rahmen eines Verfahrens (ggf. auch unter An-

⁴⁷ Jarass, Art. 17 GRCh, Rn. 22, m. w. N.; Bernstorff, in: Meyer, Art. 17 GRCh, Rn. 15, mit Verweis u. a. auf die Rechtsprechung des EGMR zu Art. 1 EMRK ZP I, welche für die Bestimmung des Gehaltes des Art. 17 GRCh heranzuziehen ist, weil dieser gemäß Art. 52 Abs. 3 GRCh „die gleiche Bedeutung und die gleiche Tragweite wie das in der EMRK garantierte Recht hat, wobei nicht über die in der EMRK vorgesehenen Einschränkungen hinausgegangen werden darf“ (Erläuterungen zu Art. 17 GRCh, ABl. C 303 v. 14.12.2007, S. 23).

⁴⁸ Jarass, Art. 16 GRCh, Rn. 12; vgl. auch EuGH, Beschluss v. 13.11.2000 – C-317/00 (*P(R) (Invest)*, Slg.2000, I-9541, Rn. 59; EuGH, Urteil v. 30.07.1996 – C-84/95 (*Bosphorus*), Slg.1996, I-3953 Rn. 22.

drohung von Sanktionen) ein Unternehmen dazu verpflichtet würde, bestimmte Informationen offenzulegen.⁴⁹ Fraglich ist allerdings, ob es sich hierbei um einen Eingriff in Art. 16 GRCh oder in das vom EuGH als allgemeiner Rechtsgrundsatz entwickelte Recht auf Geheimhaltung von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen⁵⁰ handeln würde. Wie oben bereits ausgeführt, hat der EuGH das Recht auf Schutz von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen als allgemeinen Rechtsgrundsatz anerkannt und auch aus der Eigentumsfreiheit und der freien Berufsausübung abgeleitet.⁵¹ Insofern bestehen auch hier Zuordnungsschwierigkeiten.

4. Rechtfertigung von Einschränkungen

Eine genaue Zuordnung wäre an dieser Stelle jedoch entbehrlich, wenn die im Raum stehenden Maßnahmen den Anforderungen der GRCh an eine Einschränkung des Art. 16 GRCh und denen des EuGH an eine Einschränkung des Anspruchs auf Geheimhaltung genügen würden. Art. 52 Abs. 1 Satz 1 GRCh sieht als allgemeine Schrankenbestimmung vor, dass jede Einschränkung der Ausübung der in dieser Charta anerkannten Rechte und Freiheiten gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten muss. Darüber hinaus dürfen nach Satz 2 unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit Einschränkungen nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich sind und den von der Union anerkannten, dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen. In der Rechtssache *Springer* hat der EuGH einen vergleichbaren Maßstab angelegt.⁵²

Dementsprechend müsste die Einführung von Verfahren genau wie die Berichtspflicht zunächst durch Gesetz erfolgen. Darüber hinaus müsste mit den Verfahren, im Rahmen derer Unternehmen ggf. zur Offenlegung von Informationen angehalten werden, ein von der Union anerkanntes und dem Gemeinwohl dienendes Ziel verfolgt werden. Dieses würde mit Verweis auf die Ziele der Richtlinie 2014/95/EU⁵³ zum einen darin bestehen, das Interesse von Interessent_innen und insbesondere Konsument_innen und Investor_innen an richti-

⁴⁹ Vgl. EuGH, Beschluss v. 23.09.2004 – C-435/02 und C-103/03 (*Springer*), EuZW 2004, 764, 766.

⁵⁰ Siehe hierzu EuGH, Urteil vom 14.2.2008 – C-450/06 (*Varec SA/Belgien*), NVwZ 2008, 651, 653.

⁵¹ Oben D.II.2.

⁵² EuGH, Beschluss v. 23.09.2004 – C-435/02 und C-103/03 (*Springer*), EuZW 2004, 764, 766.

⁵³ Siehe hierzu oben A.II.3.

ger und umfassender Berichterstattung zu schützen. Die Förderung der Interessen der Konsument_innen und insbesondere auch die Förderung ihres Rechts auf Information ist in Art. 169 Abs. 1 AEUV ausdrücklich als Ziel der EU formuliert. Darüber hinaus zielt die Richtlinie generell darauf ab, Umweltbelange, Menschenrechte (insbesondere auch die Rechte von Arbeitnehmer_innen) und den Kampf gegen Korruption zu stärken. Dies würde genauso für die Einrichtung von Verfahren zur Ein- und Anleitung des Berichtsprozesses gelten. Da diese Belange ebenfalls als Ziele und Grundsätze (Art. 2, 6 EUV; Art. 191 AEUV) der EU anzusehen sind, würde mit der Einführung von Monitoring- und Durchsetzungsverfahren ein legitimes Ziel verfolgt werden.

Die Maßnahme müsste schließlich auch verhältnismäßig, d. h. geeignet, erforderlich und angemessen, sein und dürfte die gegenständlichen Rechte nicht in ihrem Wesensgehalt berühren. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH darf die Maßnahme danach nicht die Grenzen dessen überschreiten, was zur Erreichung der mit der fraglichen Regelung zulässigerweise verfolgten Ziele geeignet und erforderlich ist, wobei dann, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen ist und die verursachten Nachteile nicht außer Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen dürfen.⁵⁴

Dass Monitoring- und Durchsetzungsmaßnahmen im Bereich der nichtfinanziellen Berichterstattung geeignete Maßnahmen darstellen würden, um die benannten Ziele zu fördern, liegt auf der Hand. Denn ein Verfahren, in dem die berichterstattenden Unternehmen mit Missständen in der Berichterstattung und der generellen menschenrechtlichen Performance konfrontiert werden können, würde unzweifelhaft dazu beitragen, dass zumindest einige Unternehmen Fortschritte bei der Implementierung und Umsetzung von menschenrechtlichen Vorgaben machen.

Es fragt sich sodann, ob die Einführung von Monitoring- und Durchsetzungsverfahren auch erforderlich ist. Hiergegen könnte mit dem Verweis auf die trotz Abwesenheit von Berichtspflichten steigende Anzahl von berichterstattenden Unternehmen vorgebracht werden, dass Unternehmen auch ohne entsprechende Verfahren ihren Verpflichtungen aus der Richtlinie 2014/95/EU nachkommen werden. Die Untersuchung der Schwachstellen aktueller Berichterstattung hat jedoch belegt, dass die derzeitige Ausgestaltung letztlich anfällig für Greenwashing ist und die freiwillige Umsetzung der Berichtspflicht sowie anderer menschenrechtlicher Vorgaben ihre Grenzen häufig dann findet, wenn die wirtschaftlichen Nachteile die Vorteile überwiegen. Zudem besteht ohne Monitoring- oder Durchsetzungsverfahren das Problem, dass letztlich oftmals nicht

⁵⁴ EuGH, Urteil v. 22.01.2013 – C-283/11 (*Sky Österreich GmbH/Österreichischer Rundfunk*), EuZW 2013, 347, 349 f.

überprüfbar ist, ob die veröffentlichten Informationen richtig und umfassend sind. Der Verweis auf einen bilateralen Dialog zwischen Stakeholdern und Unternehmen würde diese Probleme nicht beheben, denn Unternehmen können sich einem solchen Dialog entziehen. Eine unabhängige Instanz könnte dagegen einen solchen Dialog führen oder moderieren und im Rahmen des Dialogs getroffene Vereinbarungen im Rahmen eines Follow-Up-Verfahrens begleiten sowie ggf. Missstände feststellen, benennen und auf ein Abstellen dieser hinwirken. Insofern wäre ein auf der Grundlage der Berichterstattung geführter bilateraler Dialog zwischen Stakeholdern und Unternehmen zumindest nicht ebenso geeignet, die benannten Ziele zu erreichen. Es könnte letztlich auch auf die bestehende Praxis des External Auditing verwiesen werden. Hierzu ist zunächst festzustellen, dass die Richtlinie es den Mitgliedstaaten überlässt, ob sie Unternehmen zur Durchführung eines External Auditing verpflichten. Zudem bleibt festzuhalten, dass die Praxis des External Auditing durchaus als ein Mechanismus zur Durchführung eines Monitoring nichtfinanzieller Berichterstattung in Betracht kommt. Ob sich External Auditings letztlich für ein Monitoring und die Durchsetzung der Berichtspflicht eignen, soll deshalb in Abschnitt IV untersucht werden.

Zuletzt müsste eine Maßnahme auch angemessen sein, d. h. die verursachten Nachteile dürften nicht außer Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen.

Es liegt zunächst auf der Hand, dass nicht nur die Berichterstattungspflicht, sondern auch Monitoring- und Durchsetzungsverfahren für die betroffenen Unternehmen einen nicht unerheblichen finanziellen und administrativen Aufwand bedeuten. Aus diesem Grund haben sich insbesondere die deutsche Wirtschaft und die deutsche Bundesregierung vor dem Hintergrund, dass die deutsche Wirtschaft besonders stark durch mittelständische Unternehmen geprägt ist, gegen die Einführung von Berichtspflichten und eine über das Mindestmaß hinausgehende Umsetzung der Richtlinie eingesetzt.⁵⁵ Kosten und Verwal-

⁵⁵ Neben dem größten europäischen Arbeitgeber_innenverband, BusinessEurope, bezogen vor allem die deutsche Bundesregierung und deutsche Arbeitgeber_innenverbände Stellung gegen das Vorhaben der EU, Berichtspflichten einzuführen (*BusinessEurope* 2014; *Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland* 2011; *Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)*, *Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)*, *Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK)*, et al. 2011). Auf den Entwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/95/EU hin sprach sich eine Reihe relevanter Akteur_innen (vor allem Unternehmens und Arbeitgeber_innenverbände und Unternehmen) dafür aus, kleine und mittlere Unternehmen nicht mit weiteren Berichtspflichten zu belasten und von einer Prüfungspflicht durch Abschlussprüfer_innen abzusehen (siehe z. B. *Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisenverband e.V.* 2015; weitere Stellungnahmen sind abrufbar unter www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz.html).

tungsaufwand werden vor allem durch die Errichtung und Erhaltung der für die Umsetzung der Vorgaben erforderlichen Strukturen und Prozesse verursacht.⁵⁶ Im Einzelnen erfordert die Umsetzung z. B. den Erwerb, den Aufbau und die Pflege von Datenverarbeitungs- und Informationssystemen, die Einstellung qualifizierten Personals, die Schulung von Mitarbeiter_innen und die Schaffung und Förderung von Kommunikations- und Austauschprozessen sowie Unternehmenspolitiken und –strukturen.⁵⁷ Neben den oftmals bereits bestehenden Berichterstattungsmechanismen erfordert die Umsetzung der Richtlinie insbesondere eine Ausweitung der Organisation zur Berichterstattung über solche Risiken, die im Zusammenhang mit Zuliefer_innen bestehen oder mit den Geschäftsbeziehungen, Produkten und Dienstleistungen eines Unternehmens verknüpft sind.⁵⁸ Es wird zudem darum gehen, „quer durch das Unternehmen die betreffenden Ressorts für Transparenz, Datenerfassung und weitere daraus resultierende Schritte zu sensibilisieren und zu motivieren.“⁵⁹

Zu berücksichtigen ist hierbei jedoch, dass die organisatorische Ausrichtung von Unternehmen auf menschenrechtliche und ökologische Belange einen wesentlichen Teil einschlägiger Regelungswerke darstellt. Nichtfinanzielle Berichterstattung gilt als ein zentrales Element dieser organisatorischen Vorgaben. Die Ausgestaltung der Richtlinie 2015/95/EU belegt, dass es politisch gewollt ist, die Einführung oder Ausweitung entsprechender organisatorischer Prozesse vorzugeben. Die Stärkung von Umweltbelangen und Menschenrechten in Unternehmen stellt zudem ein Ziel von besonderer Bedeutung in der Europäischen Union dar. Die Wahrung der Menschenrechte gehört gemäß Art. 2 EUV zu den grundlegenden Werten der EU. Art. 6 EUV bestimmt insbesondere durch die Bezugnahme auf die GRCh eine umfassende Bindung der Europäischen Union an Grund- und Menschenrechte. Über Art. 53 GRCh entfalten zudem völkerrechtliche Verträge Wirkung gegenüber der EU. Denn hiernach ist keine Bestimmung der GRCh als eine Einschränkung oder Verletzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten auszulegen, die u. a. durch internationale Übereinkünfte, bei denen die Union oder alle Mitgliedstaaten Vertragsparteien sind, anerkannt werden. Oben wurde bereits herausgearbeitet, dass insbesondere der UN-Sozialpakt, dem alle Mitgliedstaaten beigetreten sind, den Vertragsstaaten extraterritoriale Pflichten zum Schutz der von Unternehmenshandeln betroffenen Menschen abverlangt, ihnen dabei aber einen Gestaltungsspielraum über-

⁵⁶ *Deutsches Aktieninstitut* 2016, S. 16.

⁵⁷ Vgl. Ebenda.

⁵⁸ Vgl. *Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)*, *Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)*, *Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK)*, et al. 2016, S. 6.

⁵⁹ *Deutsche Kreditwirtschaft* 2016, S. 4.

lässt.⁶⁰ Berichtspflichten und daran anknüpfende Monitoring- und Durchsetzungsverfahren sind als Maßnahmen zur Umsetzung dieser Schutzpflichten zu qualifizieren. Daher stehen die Eingriffe in unternehmerische Grundrechte in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Umsetzung der genannten Schutzpflichten.

Und auch der Umweltschutz ist ein Anliegen von hoher Bedeutung im Rahmen der EU. Gemäß Art. 191 Abs. 2 AEUV zielt die Umweltpolitik der EU auf ein hohes Schutzniveau ab und beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie auf dem Verursacherprinzip. Das bedeutet nicht nur, dass gerade solche Maßnahmen von Bedeutung sind, die auf die Prävention von Schädigungen ausgerichtet sind, sondern dass auch Maßnahmen mit höherer Eingriffsintensität umfasst sind, soweit sie unter Berücksichtigung der Abwägungskriterien gemäß Art. 191 Abs. 3 AEUV zu einem hohen Niveau des Umweltschutzes beitragen.

Wie zuvor schon ausgeführt wurde, geht es bei der nichtfinanziellen Berichterstattung maßgeblich darum, im Rahmen eines Evaluations- und Lernprozesses die Strukturen und Aktivitäten eines Unternehmens nachhaltig auf soziale und ökologische Belange einzustellen. Die hier geforderten Verfahren dienen dazu, Unternehmen bei diesem Prozess anzuleiten und zu begleiten. Zuvor wurde zudem herausgearbeitet, dass Monitoring- und Durchsetzungsverfahren ein wirksames Mittel wären, um die zuvor benannten Mängel der aktuellen Praxis nichtfinanzieller Berichterstattung zu beheben. Die zu erwartenden Kosten und der administrative Aufwand erscheinen im Hinblick auf die Bedeutung der verfolgten Ziele und das in einer verfahrensförmigen Ausübung von Lern-Pressionen liegende Potenzial daher nicht unverhältnismäßig. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass sich die Maßnahmen nicht unmittelbar auf die Geschäftstätigkeiten der betroffenen Unternehmen beziehen. Insofern sind die in Frage stehenden Rechte der Unternehmen zunächst auch nicht in ihrem Wesensgehalt betroffen.

Unter dem Aspekt einer unangemessenen finanziellen und/oder administrativen Belastung erscheint es indes problematisch, dass neben den unmittelbar von der Berichtspflicht betroffenen Unternehmen mittelbar auch kleine und mittlere Unternehmen betroffen sein können. Denn gemäß Art. 19a Abs. 1 lit. d und 29a Abs. 1 lit. d BilanzRL soll sich die nichtfinanzielle Berichterstattung auch auf die wesentlichen Risiken beziehen, die mit der Geschäftstätigkeit des Unternehmens – einschließlich, wenn dies relevant und verhältnismäßig ist, seiner Geschäftsbeziehungen, seiner Erzeugnisse oder seiner Dienstleistungen – verknüpft sind und die wahrscheinlich negative Auswirkungen auf diese Bereiche

⁶⁰ Oben D.I.2.

haben werden. Diese Vorgabe kann dazu führen, dass von der Berichterstattungspflicht unmittelbar betroffene Unternehmen von ihren Zuliefer_innen entsprechende Informationen abfragen bzw. auf die Erlangung von Informationen gerichtete Audits durchführen.⁶¹ In der Folge müssen sich u. U. auch kleine und mittlere Unternehmen auf die Abfrage der Informationen einrichten und finanzielle und administrative Ressourcen bereitstellen, um die erforderlichen Strukturen herzustellen und aufrechtzuerhalten. Der Aufwand kann dabei insbesondere dann an Intensität gewinnen, wenn Auftraggeber_innen für die Erteilung der geforderten Informationen wiederum auf Berichtsstandards verweisen oder jeweils ganz eigene Anforderungen an die Berichterstattung stellen.⁶² Denn dadurch sähe sich ein Unternehmen nicht nur einer Vielzahl von Auftraggeber_innen, sondern auch einer Vielzahl ganz unterschiedlicher Berichtsansforderungen ausgesetzt.⁶³

Es wird zudem darauf hingewiesen, dass mit der Einführung von Berichtspflichten u. U. eine Verletzung oder Gefährdung des Rechts der betroffenen Unternehmen auf Geheimhaltung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen einhergehen würde. Insbesondere die Angaben über Due Diligence-Prozesse und deren Ergebnisse würden regelmäßig höchst vertrauliche Informationen betreffen, da sie häufig z. B. mit Fusionen, Joint Ventures oder Akquisitionen etc. verbunden sind.⁶⁴ Um diesen Umständen entgegenzuwirken, sieht die Richtlinie 2014/95/EU indes bereits Mechanismen vor, die verhindern sollen, dass Unternehmen durch die Berichterstattung ein wirtschaftlich erheblicher Nachteil zugefügt wird. Hierbei handelt es sich vor allem um die in die Richtlinie 2013/34/EU eingefügten Regelungen der Art. 19a Abs. 1 UAbs. 4 und 29a Abs. 1 UAbs 4. Danach können es die Mitgliedstaaten gestatten, dass Informationen über künftige Entwicklungen oder Belange, über die Verhandlungen geführt werden, in Ausnahmefällen weggelassen werden, wenn eine solche Angabe nach der ordnungsgemäß begründeten Einschätzung der Mitglieder der Verwaltungs-, Leitungs- und Aufsichtsorgane der Geschäftslage des Unternehmens ernsthaft schaden würde, sofern eine solche Nichtaufnahme ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes und ausgewogenes Verständnis des Geschäftsverlaufs, des Geschäftsergebnisses, der Lage des Unternehmens sowie der Auswirkungen seiner Tätigkeit nicht verhindert.⁶⁵ Betroffene Unternehmen könnten sich insofern z. B. im Rahmen eines Verfahrens auf diese Regelung bzw. die

⁶¹ *Spießhofer* 2014a, S. 1283.

⁶² *Deutscher Anwaltverein (DAV)* 2016, S. 16 ff.

⁶³ *Ebenda*.

⁶⁴ Siehe etwa *Verband Kommunaler Unternehmen e.V.* 2016, S. 5; *Deutscher Anwaltverein (DAV)* 2016, S. 14.

⁶⁵ Siehe hierzu oben A.II.6.

Umsetzung dieser Regelung berufen und die Offenlegung sensibler Informationen mit einer entsprechenden Begründung verweigern.

In der Rechtssache *Varec SA/Belgien* hat der EuGH zudem ausgeführt, dass der Schutz von vertraulichen Informationen und Geschäftsgeheimnissen so ausgestaltet sein muss, dass angesichts des außerordentlich schweren Schadens, der entstehen kann, wenn bestimmte Informationen zu Unrecht veröffentlicht werden, staatliche Stellen dem betroffenen Wirtschaftsteilnehmer die Möglichkeit geben müssen, sich auf die Vertraulichkeit oder das Geschäftsgeheimnis zu berufen, bevor diese Informationen weitergegeben oder veröffentlicht werden.⁶⁶ Hieraus ergibt sich, dass selbst dann, wenn die Monitoring- oder Durchsetzungsinstanz über sensible Informationen verfügt, diese dazu verpflichtet ist, dem betroffenen Unternehmen die Möglichkeit zu verschaffen, sich z. B. im Rahmen eines Rechtsbehelfs auf das Recht auf Geheimhaltung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zu berufen. Bedeutung würde entsprechenden Vorgaben vor allem dann zukommen, wenn sensible Informationen z. B. in Verfahren wie denen vor den OECD-Kontaktstellen eine Rolle spielen. *Kasolowski* und *Voland* weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass z. B. in Deutschland die NKS in den Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG) und des Umweltinformationsgesetzes (UIG) fallen und damit grds. die in das Verfahren vor der NKS eingeführten Informationen auf Antrag herausgegeben werden müssen.⁶⁷ Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass sowohl in § 6 IFG als auch in § 9 UIG geregelt ist, dass Anträge abzulehnen sind bzw. entsprechende Informationsherausgabeansprüche nicht bestehen, wenn durch das Bekanntgeben Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse zugänglich gemacht würden.⁶⁸ Darüber hinaus sind Dritte vor der Veröffentlichung der sie betreffenden Informationen anzuhören, gegen die Stattgabe von Anträgen auf Veröffentlichung ist der Verwaltungsrechtsweg eröffnet und Informationen dürfen grundsätzlich erst nach Bestandskraft der die Veröffentlichung gewährenden Entscheidung veröffentlicht werden.⁶⁹ Damit erscheinen in Bezug auf das genann-

⁶⁶ EuGH, Urteil vom 14.2.2008 – C-450/06 (*Varec SA/Belgien*), NVwZ 2008, 651, 653. Zu den prozeduralen Vorgaben für den Schutz von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen vgl. zudem den Entwurf einer Richtlinie über den Schutz vertraulichen Know-hows und vertraulicher Geschäftsinformationen (Geschäftsgeheimnisse) vor rechtswidrigem Erwerb sowie rechtswidriger Nutzung und Offenlegung (COM/2013/0813 final – 2013/0402 (COD)).

⁶⁷ *Kasolowsky und Voland* 2014, S. 1291.

⁶⁸ Gemäß § 6 Satz 2 IFG und § 9 Abs. 1 Satz 1 UIG gilt dies nur dann nicht, wenn der Betroffene eingewilligt hat. Gemäß § 9 Abs. 1 Satz 1 UIG ist eine Berufung auf den Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen dann ausgeschlossen, wenn das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt.

⁶⁹ Zum Rechtsschutz für Dritte nach dem IFG siehe *Kugelmann* 2005, S. 3613, und zum

te Beispiel die vom EuGH formulierten Anforderungen an den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gewahrt.

Im Ergebnis begegnet danach jedenfalls die Einführung von Monitoring- und Durchsetzungsverfahren grds. keinen grundrechtlichen Bedenken.

III. Maßstab für die Bewertung von Fortentwicklungsmöglichkeiten

Nachdem herausgearbeitet wurde, dass einschlägige menschenrechtliche Bestimmungen der Einführung von Monitoring- und Durchsetzungsverfahren nicht entgegenstehen, diese aber auch nicht erfordern, sollen im folgenden Teil der Arbeit drei mögliche Ansätze für ein Monitoring nichtfinanzieller Berichterstattung diskutiert und auf ihre Vor- und Nachteile hin untersucht werden. Es soll dabei zunächst der Frage nachgegangen werden, ob die Praxis des External Auditing, wie sie in Art. 34 BilanzRL vorgesehen ist, ausreicht, um den zuvor vorgestellten Schwachstellen bisheriger Menschenrechtsberichterstattung zu begegnen (IV). Davon abgesehen sollen die Möglichkeiten eruiert werden, Monitoringverfahren einerseits in das Regime der finanziellen Berichterstattung (V) und andererseits in das Regime der OECD-Guidelines (VI) zu implementieren bzw. die bestehenden Monitoring- und Durchsetzungsmechanismen auf den Bereich der nichtfinanziellen Berichterstattung auszuweiten. Zuletzt soll diskutiert werden, ob ein auf internationaler Ebene in die Diskussion eingebrachter Vorschlag, der darauf abzielt, ein „International Arbitration Tribunal on Business and Human Rights“ einzuführen, das mit der Bearbeitung von Streitfällen im Spannungsfeld Wirtschaft & Menschenrechte betraut sein soll, Fortentwicklungsperspektiven für nichtfinanzielle Berichterstattung bietet (VII).

Bevor jedoch auf die Möglichkeiten einer Fortentwicklung der auf der Richtlinie 2014/95/EU beruhenden nichtfinanziellen Berichterstattung eingegangen werden kann, ist zunächst der Maßstab für die Bewertung von Fortentwicklungsmöglichkeiten festzulegen. Zur Klärung dieser Frage kann zunächst auf die Ziele der Richtlinie 2014/95/EU abgestellt werden. Das Ziel der Richtlinie 2014/95/EU ist es zum einen, die Anzahl der berichterstattenden Unternehmen zu steigern sowie die Relevanz, Konsistenz und Vergleichbarkeit der von Unternehmen offengelegten Informationen zu erhöhen,⁷⁰ und zum anderen, den

verwaltungsrechtlichen Drittschutz nach dem UIG siehe *Karg*, in: Gersdorf/Paal, § 6 UIG, Rn. 10 ff.; *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, § 6 UIG, Rn. 16 ff.

⁷⁰ ErWG 21 Richtlinie 2014/95/EU.

Übergang zu einer nachhaltigen globalen Wirtschaft zu ermöglichen, „indem langfristige Rentabilität mit sozialer Gerechtigkeit und Umweltschutz verbunden wird“⁷¹. Neben der Harmonisierung der Berichterstattungspraxis bezweckt die Richtlinie damit, in den für die Berichterstattung erheblichen Bereichen eine Verbesserung der unternehmerischen Bilanz zu erreichen. Der für die vorliegende Untersuchung relevante Bereich stellt die ausdrücklich von der Berichtspflicht abgedeckte „Achtung der Menschenrechte“ (Art. 19a Abs. 1 und 29 Abs. 1 BilanzRL) dar. Zuvor wurde herausgearbeitet, dass die Abstimmung der Aktivitäten von Unternehmen auf Menschenrechte nur gelingen kann, wenn Lernprozesse auf der Ebene der Unternehmen eingeleitet werden und von außen ein auf die Einleitung und Durchführung von Lernprozessen gerichteter Druck ausgeübt wird. Es wurde ferner darauf hingewiesen, dass die derzeitige Ausgestaltung nichtfinanzieller Berichterstattung mangels Monitoringmechanismen nicht die Sicherheit bietet, dass die Berichte den Anforderungen der Richtlinie tatsächlich entsprechen, und nicht die Möglichkeit besteht, durch die Berichterstattung eingeleitete Lernprozesse durch von außen ausgeübten Druck kritisch zu begleiten. Fortentwicklungsperspektiven sind danach daran zu messen, ob sie auf die Implementierung von Menschenrechten durch die Einleitung von Lernprozessen zielen und Möglichkeiten bereithalten, von außen Druck auf die Einleitung und Durchführung entsprechender Lernprozesse auszuüben, ob sie also die Voraussetzungen für die Ausübung von Lern-Pressionen mit sich bringen.

IV. External Auditing

Eine in der Praxis zunehmend an Bedeutung gewinnende Möglichkeit des Monitoring im Bereich der nichtfinanziellen Berichterstattung stellt das *External Auditing* (auch externe Prüfung, External Assurance, Verification oder Certification genannt) dar. Beim External Auditing geht es um die Prüfung nichtfinanzieller Berichterstattung durch auf eine entsprechende Prüfung spezialisierte Personen oder Unternehmen. Mit der Zunahme der Offenlegung nichtfinanzieller Informationen hat auch die Zahl der Berichte zugenommen, die in irgendeiner Weise durch Dritte auf ihre Richtigkeit oder Vollständigkeit hin überprüft werden. Die Global Reporting Initiative weist darauf hin, dass im Jahre 2012 über 46% aller Berichte, die in ihrer Datenbank gelistet sind, in irgendeiner Weise durch Dritte geprüft wurden und sich global immer mehr ein Trend in

⁷¹ ErwG 3 Richtlinie 2014/95/EU.

Richtung External Auditing verzeichnen lässt.⁷² Spätestens seit der Jahrtausendwende ist zu beobachten, dass Anbieter_innen für die externe Prüfung im Bereich der finanziellen Berichterstattung begonnen haben, auch andere Bereiche der externen Prüfung für sich zu erschließen. Es hat sich dabei gezeigt, dass vor allem die bereits auf globaler Ebene im Bereich der finanziellen Berichterstattung etablierten Wirtschaftsprüfungsgesellschaften die nichtfinanzielle Berichterstattung als neuen Markt für sich entdeckt haben.⁷³

In der Folge soll zunächst ein Überblick über bestehende Praktiken im Bereich des External Auditing gegeben werden (1). Anschließend soll auf die Stärken und Schwachstellen dieses Verfahrens eingegangen werden (2), bevor zuletzt eruiert werden soll, inwieweit sich das Verfahren für die Ausübung von Lern-Pressionen eignet (3).

1. Überblick über bestehende Praktiken

External Auditing hat in Europa durch die Richtlinie 2014/95/EU weiter an Relevanz gewonnen. Denn die Richtlinie bezieht sich unmittelbar auf die Praxis des External Auditing und gibt den Mitgliedstaaten auch Regulierungsmaßnahmen in diesem Bereich auf.⁷⁴ Hauptantrieb für die verstärkte Nachfrage nach Audits für Berichte über nichtfinanzielle Informationen ist zudem das zunehmende Interesse von Stakeholdern wie beispielsweise Konsument_innen und Investor_innen an verlässlichen und belastbaren nichtfinanziellen Informationen.⁷⁵ Anbieter_innen, die bisher ihren Fokus auf die Prüfung finanzieller Berichterstattung gelegt haben, standen damit vor der Herausforderung, ihre Prüfung an den Anforderungen der (neuen) Leser_innen und Interessent_innen im Bereich der nichtfinanziellen Berichterstattung auszurichten. Als besondere Herausforderung gilt diese Neuausrichtung, weil ein wesentlicher Unterschied zur finanziellen Berichterstattung darin besteht, dass hier nicht die Offenlegung von Geschäftszahlen im Vordergrund steht, sondern der Prozess der Berichterstattung als Kommunikation zwischen Unternehmen und den relevanten Stakeholdern.⁷⁶ Es geht darum, Informationen über die Unternehmenspraxis

⁷² *Global Reporting Initiative (GRI) 2013a*, S. 7.

⁷³ Dabei handelt es sich vor allem um die „Big Four“, nämlich die Unternehmen *KPMG*, *Ernst & Young*, *PricewaterhouseCoopers* und *Deloitte*. Abgesehen von den großen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften bieten zum einen meist regional agierende Unternehmen mit speziellem Fokus auf Nachhaltigkeitsaspekten und besonderer Nähe zu lokalen Stakeholdern und zum anderen im technischen Bereich spezialisierte Firmen External Audits für nichtfinanzielle Berichterstattung an (ebenda, S. 10).

⁷⁴ Siehe hierzu oben A.II.8.

⁷⁵ *Wallage 2000*, S. 53 f.

⁷⁶ Ebenda, S. 55.

offenzulegen, anhand derer abgelesen werden kann, ob Unternehmen sozialen Erwartungen sowie menschenrechtlichen und umweltrechtlichen Vorgaben nachkommen.⁷⁷ Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass nichtfinanzielle Berichte nicht nur Geschäftszahlen und andere abrufbare Daten umfassen, sondern auch die Organisation und Praxis des Unternehmens z. B. in Bezug auf Menschenrechte und darüber hinaus auch Produkte und Dienstleistungen betrifft. Allein aus diesen Besonderheiten der nichtfinanziellen Berichterstattung ergeben sich neue Anforderungen an das External Auditing.

Die Divergenz der zu untersuchenden Gegenstände und die Relevanz neuer Stakeholder wirken sich maßgeblich auf die zugrunde zu legenden Untersuchungskriterien, das Auditverfahren und die Berichterstattung über das External Auditing aus.⁷⁸ Mit der externen Prüfung finanzieller Berichte hat das External Auditing nichtfinanzieller Berichte gemeinsam, dass es darauf abzielt, durch eine unabhängige Prüfung der Berichte deren Belastbarkeit, Genauigkeit und Richtigkeit zu erhöhen, um damit das Vertrauen in die Berichte und insgesamt die Qualität der Berichte zu stärken.⁷⁹ Diese Gesichtspunkte sowie die Stärkung des Vertrauens der Unternehmensführung in die eigenen veröffentlichten Informationen und die Möglichkeit, von den die externe Prüfung durchführenden Dienstleister_innen ein kritisches Feedback zu bekommen, sind auch die Hauptgründe dafür, ein External Audit in Auftrag zu geben.⁸⁰ Die Anforderungen an External Auditing befinden sich zudem derzeit in einem Wandel, bei dem immer mehr der Fokus auf eine Stakeholder-zentrierte Praxis gelegt wird.⁸¹ Abgesehen von der Sicherstellung einer korrekten und umfassenden Berichterstattung geht die Tendenz dahin, unternehmensinterne Lernprozesse, den Umgang und die Kommunikation eines Unternehmens mit Stakeholdern sowie Organisationsprogramme z. B. im Bereich der Umsetzung der Anforderungen, wie sie z. B. von den UNGP formuliert werden, in den Blick zu nehmen.⁸²

External Auditing lässt sich zudem genauer beschreiben, wenn man sich die üblichen Schritte und Aufgaben des Auditingprozesses vor Augen führt. Der Auditingprozess verfolgt grds. das Ziel, einen bestimmten Gegenstand der Unternehmenspraxis oder bestimmte Informationen am Maßstab festgelegter Kriterien einer Bewertung bzw. Evaluation zu unterziehen und anschließend die Ergebnisse dieser Auswertung zu kommunizieren. In diesem Sinne stellen sich

⁷⁷ Ebenda.

⁷⁸ O'Dwyer 2011; Wallage 2000.

⁷⁹ *Global Reporting Initiative (GRI)* 2013a, S. 6.

⁸⁰ Ebenda, S. 6f.

⁸¹ O'Dwyer 2011, S. 1236 ff.

⁸² *Iansen-Rogers und Oelschlaegel* 2005, S. 23; O'Dwyer 2011, S. 1236 ff.

die Phasen eines Auditing generell so dar, dass auf die Planung und Durchführung des Auditing ein (oftmals mit dem eigentlichen Bericht veröffentlichter) Bericht über das durchgeführte Auditing sowie ein Feedback an den/die Auftraggeber_in folgt.⁸³

Besonders relevant für die Durchführung der Prüfung ist zudem die Heranziehung von Prüfungsstandards. Die am häufigsten verwendeten Standards in diesem Bereich sind ISAE 3000⁸⁴ und AA1000AS⁸⁵. Beide Standards dienen Prüfer_innen als Anleitungen für den Prozess der Vorbereitung und Durchführung der Prüfungen und geben ihnen Anweisungen z. B. für die Fragen, wie die Auftragsannahme einer Prüfung abzuschließen ist, wie die Durchführung der Prüfung zu erfolgen hat und wie die Berichterstattung durch die Prüfer_innen zu erfolgen hat.⁸⁶ Am Ende des Prüfungsprozesses steht laut AA1000AS-Standard die Kommunikation der Ergebnisse der Prüfung, die öffentlich zu erfolgen hat und gewisse, näher spezifizierte Inhalte aufweisen muss.⁸⁷ Aus dem öffentlich zugänglichen Bericht soll sodann ersichtlich sein, inwiefern eine Prüfung erfolgt ist und dass die Vollständigkeit der offengelegten Angaben und Informationen versichert wird.⁸⁸

⁸³ *Global Reporting Initiative (GRI)* 2013a, S. 8 ff. Zum Ablauf des External Auditings und den Techniken zur Durchführung von Prüfungen siehe auch *O'Dwyer* 2011; *Park und Brorson* 2005; *Wallage* 2000.

⁸⁴ *International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB)* 2013. Der Standard ISAE 3000 wurde von dem *International Auditing and Assurance Board (IAASB)* in Zusammenarbeit mit der *International Federation of Accountants (IFAC)*, einem internationaler Zusammenschluss von Wirtschaftsprüfer_innen, erarbeitet und richtet sich nur auf die Prüfung von Berichten über nichtfinanzielle Informationen. Das IAASB ist ein Teilorgan der IFAC, das insbesondere damit beauftragt ist, Standards für die Prüfung von Berichten zu entwickeln.

⁸⁵ *AccountAbility* 2008. Der AA1000AS-Standard wurde von dem 1995 gegründeten globalen Netzwerk *AccountAbility* erarbeitet.

⁸⁶ Der wesentliche Unterschied zwischen beiden besteht darin, dass der AA1000AS den Fokus auf die Frage der Erheblichkeit der veröffentlichten Informationen für Stakeholder legt (und deshalb als Stakeholder-orientierter Standard gilt), während der ISAE 3000 sich deutlicher an der Praxis des klassischen Auditing im Bereich der finanziellen Berichterstattung orientiert und maßgeblich auf den Prüfungsprozess und das Verhältnis zwischen Prüfer_innen und berichterstattenden Unternehmen ausgerichtet ist (*Hodge, Subramaniam und Stewart* 2009, S. 180; *Smith, Haniffa und Fairbrass* 2011, S. 427).

⁸⁷ *AccountAbility* 2008, S. 21 f. Zudem hat sie – soweit dies zwischen den Parteien vereinbart wurde – in der Form einer Stellungnahme an das Management des Unternehmens zu erfolgen (ebenda).

⁸⁸ Ebenda. Den Berichten soll deshalb vor allem entnommen werden können, welche Informationen und Angaben geprüft wurden, welche Methoden und Techniken angewandt wurden und ob es Prüfungshemmnisse gab.

Ein Trend, der zunehmend in den Blick gerät, ist die Praxis, Stakeholder, wie z. B. Zulieferer_innen, Konsument_innen, Investor_innen und NGOs, aktiv in den Auditprozess einzubeziehen. Es wird dabei davon ausgegangen, dass gerade im Hinblick auf die Vollständigkeit der Berichterstattung die bisherigen Auditverfahren durch Evaluationen externer Stakeholder ergänzt werden sollten.⁸⁹ Die Idee dabei ist es, sogenannte „Stakeholder Panels“ einzusetzen, die zum einen mit Vertreter_innen der Leser- und Nutzer_innengruppen und zum anderen mit Expert_innen besetzt werden sollen.⁹⁰ Gegenstand der Arbeit eines solchen Panels soll es dann etwa sein, zu entscheiden, welche Informationen und Angaben besonders prüfbedürftig sind und ob alle relevanten Informationen und Themen in der nötigen Tiefe abgedeckt sind.⁹¹ Besonders die Frage, ob „das Richtige“ offengelegt und angesprochen wird, stellt laut O'Dwyer für Prüfer_innen regelmäßig eine große Herausforderung dar, da diese vornehmlich darauf bedacht seien, sich auf die Frage der „Richtigkeit“ der offengelegten Informationen zu konzentrieren.⁹² Den Panels würde damit auch eine Beratungsfunktion zukommen, die sich direkt auf die Berichterstattungspraxis beziehen kann und über die Kernaufgaben von Prüfer_innen hinausgeht.⁹³ Die Panels sollen dabei als bestehende Organe eingerichtet werden, die in einem fortlaufenden dialogischen Prozess die Berichterstattung und den Auditprozess begleiten. Die Einrichtung eines Stakeholder Panels in Unternehmen bietet die Möglichkeit, aus diesem heraus die Praxis des Unternehmens zu beobachten, und zudem können kritische Impulse von außen an die Unternehmensführung herangetragen werden. Es bestünde der große Vorteil, dass die Arbeit eines solchen Panels ausschließlich auf die Praxis eines Unternehmens ausgerichtet wäre. Interne Abläufe könnten kritisch begleitet werden und Stakeholder hätten die Möglichkeit, diese am Maßstab bestehender Modelle, Praktiken und rechtlicher Vorgaben zu beurteilen. Differenztheoretisch wäre hier eine operative Schließung des Systems „Stakeholder Panel“ zu beobachten, das darauf ausgerichtet ist, zu dem System des Unternehmens in einem Verhältnis der Interpenetration zu stehen, und letztlich als fest mit dem Unternehmen verbundener zivilgesellschaftlicher Governance-Mechanismus fungiert.⁹⁴

⁸⁹ O'Dwyer 2011, S. 1256.

⁹⁰ Ebenda.

⁹¹ Ebenda.

⁹² Siehe hierzu ebenda, S. 1256 f.

⁹³ Ebenda, S. 1256.

⁹⁴ Vgl. Amstutz und Karavas 2009, S. 660 ff.

2. Stärken und Schwachstellen des External Auditing

Bevor auf die Frage eingegangen werden soll, ob External Auditing die Voraussetzungen für die Ausübung von Lern-Pressionen mit sich bringt, soll untersucht werden, worin Stärken und Schwachstellen im Bereich des External Auditing bestehen und inwieweit die Praxis kritikwürdig ist.

Ein erstes Problem besteht in der Vielzahl der für die Berichterstattung und Prüfung verfügbaren Standards und Richtlinien. Wenn man davon ausgeht, dass die Versicherung der Vollständigkeit ein wesentlicher Bestandteil eines External Audit ist, so besteht schon die erste Schwierigkeit darin, zu bestimmen, welche Informationen überhaupt gefragt sind. Zur Lösung dieses Problems wird im Rahmen eines Auditing regelmäßig ein Prüfungsmaßstab erstellt, bei dem z. B. auf das Regelwerk abgestellt wird (etwa die von RAFI oder GRI herausgegebenen Berichtstandards), das zur Durchführung der Berichterstattung durch das berichtende Unternehmen herangezogen wurde. Da es neben den genannten Standards zur Berichterstattung noch eine Vielzahl weiterer Standards im Bereich der nichtfinanziellen Berichterstattung gibt, wird an dieser Stelle von den Leser_innen der Auditberichte bereits verlangt, mit den verschiedenen Standards oder der Tatsache, dass es verschiedene Standards mit jeweils verschiedenen Ansätzen und Schwerpunkten gibt, vertraut zu sein. Hinzu kommt, dass für die Durchführung eines External Audit mehrere verschiedene Standards mit jeweils unterschiedlichen Ansätzen und Schwerpunkten von Prüfer_innen verwendet werden. Obwohl die Auditberichte die verwendeten Standards genau benennen, ergibt sich auch hier wieder die Anforderung an Leser_innen, mit der Tatsache divergierender Standards und deren jeweiligen Eigenheiten vertraut zu sein. Die Vielzahl an verfügbaren und verwendeten Standards bewirkt nicht nur neue Unsicherheiten in Bezug auf die Ergebnisse des Auditprozesses, sondern führt oftmals auch dazu, dass Leser_innen gegenüber den Auditberichten mit der Auditpraxis nicht konvergierende Erwartungen entwickeln. *Schelluch* und *Gay* beschreiben dieses Phänomen als *Expectation Gap*, dem Auseinanderfallen von Erwartungen an das Auditing und dem tatsächlichen Gegenstand der Prüfung.⁹⁵

Und auch die Ausrichtung der üblichen Auditverfahren ist Ausgangspunkt kritischer Stellungnahmen. Denn im Gegensatz zur finanziellen Berichterstattung geht es den Leser_innen von nichtfinanziellen Berichten um mehr als um Geschäftsdaten. Im Bereich der Berichterstattung über menschenrechtliche Aspekte ist es z. B. von besonderem Interesse, ob und inwieweit das Unternehmen z. B. Due Diligence-Prozesse und Impact Assessments durchführt und zu wel-

⁹⁵ *Schelluch und Gay* 2006.

chen Ergebnissen solche Prozesse in aktuellen und evtl. kritischen Fällen gekommen sind. In diesem Zusammenhang ist zudem von hohem Interesse, wie das Unternehmen mit von Projekten betroffenen Individuen und Gruppen kommuniziert und ob und inwieweit es sich mit diesen oder Interessenvertreter_innen abstimmt oder in Kommunikation steht. In diesem Sinne geht es bei der nichtfinanziellen Berichterstattung maßgeblich um Stakeholder-Responsivität und Lernprozesse, die auf die Verbesserung der menschenrechtlichen Performance eines Unternehmens gerichtet sind.⁹⁶ Leser_innen fragen deshalb oftmals nach der Qualität und praktischen Effektivität unternehmensinterner Mechanismen. Es wird in diesem Zusammenhang kritisiert, dass Auditingberichte zwar angeben, dass Menschenrechtsmechanismen bestehen und auch weiterentwickelt wurden, jedoch selten Aufschluss darüber geben, ob diese auch tatsächlich effektiv sind.⁹⁷ Diese Aufgabe würde Prüfer_innen vor die Herausforderung stellen, sich ein umfassendes Bild über entsprechende unternehmensinterne Abläufe machen zu müssen. Darüber hinaus würde es ihnen eine besondere menschenrechtliche Qualifizierung abverlangen, die von der erforderlichen Qualifizierung im Bereich der finanziellen Berichterstattung stark divergiert; zudem würde dies eine entsprechende Ausrichtung der den Prüfungen zugrunde gelegten Standards erfordern.⁹⁸ Problematisch wäre hierbei vor allem, dass Prüfer_innen nicht nur die genauen Abläufe und Strukturen in den Blick nehmen, sondern auch ein umfassendes Urteil über die Effektivität der Mechanismen abgeben müssten (ggf. untermauert mit Empfehlungen und Verbesserungsvorschlägen), um den Anforderungen eines menschenrechtsorientierten Audits gerecht zu werden.

Ein weiterer Kritikpunkt besteht darin, dass allein die Unternehmen bestimmen, was Gegenstand der Prüfung sein soll. Da die Prüfer_innen vertraglich mit den Unternehmen den Umfang der Prüfung bestimmen, besteht für sie nicht die Möglichkeit, nicht umfasste Themen und Sachverhalte in den Blick zu nehmen. Sie können lediglich auf den begrenzten Umfang oder das Ausklammern von Themenbereichen hinweisen.

Darüber hinaus wird oft am Konzept des External Auditing kritisiert, dass Prüfer_innen in einem wirtschaftlichen Abhängigkeitsverhältnis zu den zu prüfenden Unternehmen stehen würden, da sie ein wirtschaftliches Interesse daran haben, auch zukünftig mit der Durchführung von Audits beauftragt zu werden. Damit sinke die Wahrscheinlichkeit, dass Prüfer_innen auch tatsächlich alle Auffälligkeiten und Ungenauigkeiten offensiv ansprechen.⁹⁹ Dieser Vorwurf

⁹⁶ *Dando und Swift* 2003, S. 198.

⁹⁷ *Human Rights Reporting and Assurance Frameworks Initiative (RAFI)* 2015b, S. 4.

⁹⁸ *Ebenda*, S. 8 ff.

⁹⁹ *Smith, Haniffa und Fairbrass* 2011, S. 429 f., m. w. N.

betrifft auch die Gefahr, dass Unternehmen und deren Personal aktiv die Art und Weise mitgestalten, in der die Berichterstattung und die Audits ablaufen. Dies beginnt schon mit der – zwar veröffentlichten – Tatsache, dass allein die Unternehmen bestimmen, inwieweit den Prüfer_innen Zugang zu Informationen gewährt wird, und dass sie letztlich auch den genauen Gegenstand der Prüfung bestimmen. Insgesamt wird also argumentiert, dass bei Prüfer_innen aus wirtschaftlichen Gründen die hohe Gefahr der Beeinträchtigung ihrer Unabhängigkeit besteht. Dem kann zwar entgegengehalten werden, dass wiederum aus wirtschaftlichen Gründen Prüfer_innen ein hohes Interesse daran haben, ihr Image als unabhängige Dienstleister_innen zu wahren, um auch künftig Aufträge zu generieren. Denn kaum ein Unternehmen würde mit dem Ziel, bei Stakeholdern Vertrauen zu gewinnen, Prüfer_innen beauftragen, deren Unabhängigkeit offen in Frage gestellt wird. Ob hiermit die beschriebenen Bedenken vollständig ausgeräumt sind, ist jedoch zu bezweifeln. Denn es wird sich in der Regel bzw. in den meisten Fällen nicht um eine Form der Beeinflussung handeln, bei der es um offensichtliche Falschbekundungen geht, sondern eher um subtilere Formen, wie z. B. die Frage, wie tief und präzise die Prüfungsberichte ausgestaltet sind und wie konkret die darin geäußerte Kritik ausfällt. Angesichts dieser Ausgangslage schlägt RAFI zum einen vor, Aufsichtsmechanismen gegenüber den Prüfer_innen, so wie sie bereits im Bereich der Audits finanzieller Berichte etabliert sind, auch auf den Bereich der Audits nichtfinanzieller Berichte auszuweiten.¹⁰⁰ Eine andere Möglichkeit, die Gefahr der Einflussnahme zu mindern, sieht RAFI darin, gerade für Unternehmen, die sich in einer Startphase der Berichterstattung und Implementierung von menschenrechtsorientierten Mechanismen befinden, den Fokus auf interne Audits zu legen oder externe Prüfer_innen zu beauftragen, ohne eine öffentliche Kommunikation zu vereinbaren.¹⁰¹ Dadurch würde der Aspekt der öffentlichen Vertrauensgewinnung im Rahmen des Prüfungsprozesses zugunsten des Aspekts der Optimierung der Mechanismen in den Hintergrund treten.

Abgesehen von einem „Capture“ des Auditing durch die Unternehmen, wird auch kritisiert, dass der Auditingprozess der Gefahr eines „Captures“ durch die Auditingdienstleister_innen selbst ausgesetzt ist. Dieses als „Professional Capture“ bezeichnete Phänomen erweise sich als viel subtiler und nuancierter als die Einflussnahme durch Unternehmen („Managerial Capture“).¹⁰² Von Professional Capture ist auszugehen, wenn Prüfer_innen versuchen, ihre Position auf dem freien Markt des Auditing als einflussreiche soziale Akteur_innen und zu-

¹⁰⁰ *Human Rights Reporting and Assurance Frameworks Initiative (RAFI)* 2015b, S. 16f.

¹⁰¹ Ebenda, S. 4.

¹⁰² *Smith, Haniffa und Fairbrass* 2011, S. 428.

gleich ihre wirtschaftlichen Interessen dadurch abzusichern, dass öffentliche Regulierung ihre Dienstleistungen legitimiert und institutionalisiert.¹⁰³ Dadurch, dass Artikel 19a Abs. 5, 6 und 29a Abs. 5, 6 BilanzRL nunmehr vorsehen, dass die Mitgliedstaaten sicherzustellen haben, dass Abschlussprüfer_innen oder Prüfungsgesellschaften überprüfen, ob eine nichtfinanzielle Erklärung vorgelegt wurde, und sie vorschreiben können, dass die offengelegten nichtfinanziellen Informationen „von einem unabhängigen Erbringer von Bestätigungsleistungen überprüft werden“, wurden Prüfer_innen in der EU als unabdingbarer Bestandteil der nichtfinanziellen Berichterstattung etabliert. Dies ist besonders deshalb bemerkenswert, weil (davon abgesehen) die Richtlinie im Bereich der nichtfinanziellen Berichterstattung nur eine sehr vage Idee von Überwachungs- und Monitoringmöglichkeiten formuliert. Es scheint so, als ob mangels greifbarer Ideen in diesem Bereich auf das Instrument zurückgegriffen wurde, das sich in der Praxis bisher am deutlichsten etablieren konnte. Bemerkenswert ist dies auch deshalb, weil durchaus, wie noch zu zeigen sein wird, bezweifelt werden kann, dass es sich beim Auditing um das geeignetste Mittel handelt, die Ziele der Richtlinie zu erreichen und Menschenrechte im Unternehmen zu implementieren. Die Prüfung der Berichte (in jedem Fall die Prüfung, ob überhaupt ein Bericht vorgelegt wurde) und die Setzung der Standards sind jedenfalls nach dem Willen des europäischen Gesetzgebers zunächst privaten Akteur_innen überlassen. Dadurch kommt ihnen eine besondere Stellung im Bereich der Berichtsprüfung zu, womit gleichsam weite Spielräume für die Einflussnahme auf die Prüfungspraxis und damit auch auf die Berichtspraxis bestehen. Um die potenzielle Gefahr der Einflussnahme zu relativieren, müsste man Standardsetzer_innen als auch Prüfer_innen unterstellen, ausschließlich gemeinwohlorientiert zu arbeiten. Allein die Tatsache, dass Prüfer_innen wirtschaftlich von der Beauftragung durch Unternehmen abhängig sind und damit in erster Linie auch einer wirtschaftlichen Logik folgen, birgt die potenzielle Gefahr der ausschließlichen Ausrichtung an nicht gemeinwohlorientierten Gesichtspunkten. Mechanismen, die eine ausschließliche Gemeinwohlorientierung wirksam absichern, sind jedoch bisher nicht implementiert worden. Und ob die Tatsachen, dass die Standards in aufwendigen Verfahren unter Einbeziehung aller wesentlichen, Akteur_innen entwickelt und erarbeitet werden, und die oben beschriebene Praxis, die Auditingverfahren mit Stakeholder Panels anzureichern, es vermögen, die Prüfung durch private Prüfer_innen ausrei-

¹⁰³ Ebenda, mit Verweis auf die (generelle) Kritik *Power's* am Auditing (*Power* 1991; *Power* 1994; *Power* 1997).

chend demokratisch zu legitimieren, ist eine weitere Frage, auf die an dieser Stelle nur hingewiesen werden soll.¹⁰⁴

Potenzial weist Auditing hingegen vor allem dann auf, wenn nicht nur Prüfer_innen und Unternehmen an dem Berichtsprüfungsprozess beteiligt sind, sondern dieser auch für externe Akteur_innen offen steht. Die Miteinbeziehung von Stakeholdern in die Praxis von Unternehmen wird allgemein unter dem Stichwort „Stakeholder Engagement“ verhandelt. Einen wesentlichen Teil der Diskussion in diesem Bereich bildet die Frage, inwieweit Stakeholder Engagement demokratisches Potenzial im Sinne einer Beteiligung der Gesellschaft an den Entscheidungsprozessen in Unternehmen mitbringt. Dadurch, dass Stakeholder Engagement durch die partizipative Einbindung von Stakeholdern Raum für kritische Stimmen schafft, bietet diese Praxis die Chance des Wandels der Praxis von Unternehmen durch einen dialogischen Prozess.¹⁰⁵ Dies setzt allerdings zum einen eine ausreichende Repräsentation¹⁰⁶ und zum anderen wirksame Möglichkeiten der Einflussnahme voraus.¹⁰⁷

Für den Bereich des Auditing gilt, dass Stakeholder zum einen nicht in einem wirtschaftlichen Abhängigkeitsverhältnis zu den berichtenden Unternehmen stehen und zum anderen durch ihre jeweiligen Arbeitsschwerpunkte mit der Praxis der Unternehmen verbundene soziale Belange, Themen und Problemlagen ansprechen, auf die Prüfer_innen unter Umständen selbst nicht aufmerksam geworden wären. Aktuelle Problemlagen können so direkt in den Prüfungsprozess eingeführt werden. Dies setzt jedoch wiederum voraus, dass sich Unternehmen für diese Form der Prüfung öffnen. Auch hier wird also das Problem sichtbar, dass die Unternehmen selbst die Herr_innen der Verfahren sind. Im Hinblick auf den Aspekt der Repräsentation wird deshalb kritisiert, dass Unternehmen durch die Auswahl der teilnehmenden Stakeholder schon im Vorfeld des Prozesses selektiv die vertretenen Interessen bestimmen.¹⁰⁸ Zudem kann

¹⁰⁴ Im Kern geht es dabei um die viel diskutierte Frage, ob supranationale sowie globale Regulierungsbereiche und Prozesse der *Global Governance* (ausreichend) demokratisch legitimiert sind. Siehe hierzu *Brunkhorst* 2007; *Habermas* 2011, S. 39 ff. Siehe auch *Viellechner* 2013, S. 209 ff. Zur Frage der demokratischen Legitimation im gesellschaftlichen Konstitutionalismus siehe *Möller* 2015, S. 166 ff. und zur Frage der Legitimation internationaler Gerichte siehe *von Bogdandy und Venzke* 2014.

¹⁰⁵ *O'Dwyer* 2005, S. 31.

¹⁰⁶ Siehe hierzu und zum Problem der legitimen Vertretung von Interessen durch einzelne Stakeholder *Bäckstrand* 2004.

¹⁰⁷ *O'Dwyer* 2005, S. 30.

¹⁰⁸ Siehe *Thomson und Bebbington* 2005, S. 525, die etwa über ihre Praxis als Teilnehmer entsprechender Stakeholder Engagements berichten, dass sie teilweise selbst nicht wussten, warum gerade sie an den Konsultationen teilnehmen. Die praktischen Herausforderungen im Hinblick auf Stakeholder-Panels werden vor allem in der Zusammenstellung der Panels und

nicht ausgeschlossen werden, dass Vertreter_innen aufgrund der von ihnen geäußerten Kritik zukünftig von dem Prozess exkludiert werden und sie sich deshalb schon im Vorfeld zurückhaltender verhalten.¹⁰⁹ Die Möglichkeiten ihrer Einflussnahme werden zusätzlich dadurch eingeschränkt, dass das Unternehmen den Gegenstand der „Verhandlung“ bestimmt und niemandem Rechenschaft darüber ablegen muss, ob und inwieweit Impulse aufgenommen oder verworfen wurden.¹¹⁰

Ein anderer Streitpunkt wäre zudem die Frage, wie offen und zugänglich die unternehmensinternen Strukturen, Abläufe sowie Due Diligence- und Risk bzw. Impact Assessment-Strategien für diese Panels wären.¹¹¹

Thomson und Bebbington berichten zudem, dass sie in ihrer Praxis als Teilnehmer an Stakeholder Engagement-Prozessen oft den Eindruck hatten, dass es Unternehmen eher darum ging, einen Überblick über die Perspektive ihrer Umwelt auf ihre eigenen Aktivitäten zu bekommen als tatsächlich in einen konstruktiven Dialog mit den Stakeholdern zu treten.¹¹² Sie ziehen insgesamt den Schluss, dass Stakeholder Engagement zwar das Potenzial in sich trägt, einen dialogischen Lernprozess einzuleiten, letztlich jedoch in der praktizierten Form Unternehmen nicht zu einem Lernprozess antreibt, solange diese die Modalitäten des Prozesses bestimmen.¹¹³ Außerdem sei für Stakeholder nicht vorhersehbar, wie der Prozess abläuft und ob er fortlaufend (unter ihrer Beteiligung) fortgeführt wird.¹¹⁴ Zudem könnten sie sich nicht sicher sein, dass sie auch nach starker Kritik weiter an dem Prozess teilnehmen werden.¹¹⁵ Aus einer pädagogischen Perspektive sei ihnen letztlich nicht klar gewesen, „who is the teacher and who is the student in stakeholder engagement processes“¹¹⁶.

Abschließend ist zu konstatieren, dass Auditingverfahren auch unter Beteiligung von Stakeholdern allgemeingültige Verfahrensabläufe und eine gänzlich unabhängige Instanz zur Leitung des Prozesses fehlen. Vor allem die Tatsache, dass der Prüfungsgegenstand allein von den Unternehmen bestimmt wird, steht

den damit zusammenhängenden Fragen der Auswahl, Motivation, Vergütung und Unabhängigkeit der Panel-Mitglieder gesehen (*O'Dwyer* 2011, S. 1257 f.).

¹⁰⁹ Oft wird zudem die Kompetenz von Stakeholder Panels, besonders im Hinblick auf die eigentliche Auditing-Tätigkeit, in Frage gestellt, weswegen es Forderungen gibt, die Kompetenz solcher Panels auf den Kernbereich des Auditing, also die Verifizierung von Daten, Angaben und Informationen, zu beschränken (*O'Dwyer* 2011, S. 1257 f.).

¹¹⁰ Vgl. *Thomson und Bebbington* 2005, S. 525.

¹¹¹ Vgl. *O'Dwyer* 2011, S. 1258.

¹¹² *Thomson und Bebbington* 2005, S. 525.

¹¹³ Ebenda, S. 525 f.

¹¹⁴ Ebenda.

¹¹⁵ Ebenda.

¹¹⁶ Ebenda, S. 526.

einer umfassenden Evaluation der Unternehmensprozesse und Strukturen im Rahmen eines fortlaufenden Lernprozesses entgegen. Diesem Befund könnte wohl nur durch eine Regulierung begegnet werden, durch die ein bestimmter Umfang einer jeden Prüfung vorgegeben würde.

3. Erfüllt External Auditing die Voraussetzungen für Lern-Pressionen?

Schließlich ist der Frage nachzugehen, ob und inwieweit External Auditing die Voraussetzungen für die Ausübung von Lern-Pressionen mit sich bringt.

Ein erster Missstand besteht in diesem Zusammenhang darin, dass die Prüfung im Rahmen des External Auditing bisher zu wenig an der Einleitung und Begleitung von Lernprozessen ausgerichtet ist. Um eine wirksame Überprüfung der Menschenrechtsbilanz eines Unternehmens vornehmen zu können, müsste in der Prüfung ein Wandel von einer technischen Überprüfung von Fakten und Informationen hin zu einer umfassenden Prüfung und einer an menschenrechtlichen Instrumenten orientierten Evaluation der Strukturen und Prozesse des Unternehmens stattfinden.¹¹⁷ Denn auch die Beteiligung von Stakeholdern ist wenig gewinnbringend, wenn nicht die Praxis im Unternehmen an menschenrechtlichen Instrumenten gemessen wird, Missstände konkret benannt werden und entsprechende Empfehlungen zur Ausräumung dieser Missstände formuliert werden. Erst auf dieser Basis kann ein produktiver Lernprozess stattfinden, bei dem strukturelle Missstände in den Blick genommen und bearbeitet werden können. Soweit dies nicht der Fall ist, bietet auch die Implementierung von Stakeholder-Panels nur die Möglichkeit, punktuell und ohne konkreten Prüfungsmaßstab praktische Problemlagen anzusprechen. Eine standardorientierte Prüfung, die nur das „Ob“ der Implementierung der relevanten Mechanismen abfragt und nicht schwerpunktmäßig das „Wie“ in den Blick nimmt, ist danach wenig geeignet, Lernprozesse ein- und anzuleiten.

Und auch im Hinblick auf die Frage nach den Pressionen weist die Praxis des External Auditing nicht unerhebliche Nachteile auf. Zunächst ist hierbei darauf hinzuweisen, dass sich bisher Beteiligungsmöglichkeiten für sonstige Stakeholder nicht strukturell etabliert haben. Die Möglichkeiten für zivilgesellschaftliche Akteur_innen, auf Problemlagen öffentlichkeitswirksam aufmerksam zu machen, hängen damit davon ab, inwieweit die Unternehmen selbst entsprechende Möglichkeiten schaffen. Die Verfahren bieten daher keine Plattform für die öffentlichkeitswirksame Kommunikation von Problemlagen. Und auch im

¹¹⁷ *Kocher und Wenckebach* plädieren in diesem Zusammenhang dafür, die Entwicklung eines eigenständigen Marktes unabhängiger Prüfung nichtfinanzieller Berichterstattung zu fördern (*Kocher und Wenckebach* 2013, S. 27).

Hinblick auf die Abschlussberichte der Prüfverfahren haben Unternehmen aktuell nicht zu befürchten, dass sich diese als Gefahr für die Reputation des Unternehmens erweisen können. Die Gründe dafür sind zum einen, dass Unternehmen weiterhin maßgeblich den Gegenstand der Prüfung bestimmen und zudem eigenständig darüber entscheiden, wen sie mit der Prüfung ihrer Berichterstattung beauftragen. Zudem wird im Rahmen der Prüfverfahren nicht ausreichend auf die Qualität der unternehmensinternen Maßnahmen oder die Art und Weise der mit Betroffenen oder Interessenvertreter_innen geführten Konsultationsprozesse eingegangen. Und auch wenn sich Prüfungsstandards oftmals an menschenrechtlichen Instrumenten orientieren, wird bisher nicht geprüft, ob Strukturen oder Aktivitäten mit entsprechenden menschenrechtlichen Instrumenten im Einklang stehen. Dass von den Abschlussberichten in irgendeiner Weise ein Skandalisierungseffekt ausgehen könnte, ist daher insgesamt sehr unwahrscheinlich.

Da die Möglichkeiten der Ein- und Anleitung von Lernprozessen begrenzt sind, sind auch auf nationalstaatlicher Ebene angesiedelte Sanktionsmöglichkeiten wenig erfolgversprechend. Die Pflicht zur Durchführung externer Prüfungen sowie Sanktionsmöglichkeiten im Falle der Nichtbefolgung dieser Pflicht würden daher im Hinblick auf die Sicherstellung der Durchführung von Lernprozessen in großem Maße ins Leere gehen.

V. Durchsetzung und Monitoring finanzieller Berichterstattung

Eine weitere Möglichkeit der Einführung von Verfahren zur Überwachung und Durchsetzung der nichtfinanziellen Berichterstattung besteht in der Nutzung der Durchsetzungs- und Monitoringmechanismen aus dem Bereich der finanziellen Berichterstattung.

Nachdem zunächst auf die Entstehung der finanziellen Berichterstattung eingegangen wurde (1), soll in der Folge das System der finanziellen Berichterstattung in der EU vorgestellt werden (2), bevor konkret auf die dazugehörigen Durchsetzungs- und Monitoringmechanismen eingegangen wird (3). Im Anschluss daran soll herausgearbeitet werden, ob die bestehenden Monitoring- und Durchsetzungsmechanismen mit der Berichterstattung nach der Richtlinie 2014/95/EU kompatibel sind (4) und ob und inwieweit eine Nutzung der bestehenden Strukturen die Möglichkeit der Ausübung von Lern-Pressionen gewährleisten würde (5).

1. Entstehung und Globalisierung der finanziellen Berichterstattung

Finanzielle Berichterstattung kann auf eine jahrhundertealte Tradition zurückschauen,¹¹⁸ beruht in den westlichen Industriestaaten indes auf zwei verschiedenen Strömungen: auf der kontinentaleuropäischen und auf der angloamerikanischen Rechnungslegungstradition.¹¹⁹ Eine Harmonisierung der zwei Systeme fand im späten 20. Jahrhundert aufgrund der zunehmenden Globalisierung der Finanzmärkte statt.¹²⁰ Da mit dem Wandel der globalen Wirtschaft auch ein Wandel des Finanzierungsumfelds und damit sogleich ein globaler Wettbewerb um Kapital zur Finanzierung von Unternehmen einherging, stieg insbesondere aus Sicht von Investor_innen das Verlangen nach Vergleichbarkeit und Transparenz bzgl. der finanziellen Berichterstattung von Unternehmen.¹²¹ Handlungsbedarf bestand in Europa spätestens mit dem Beitritt Großbritanniens zur EG im Jahre 1973, denn während innerhalb der EG bisher das kontinentaleuropäische Modell dominierte, trat nun mit Großbritannien ein gewichtiger Staat in den Kreis der EG ein, bei dem die Regelungen zur Rechnungslegung auf dem angloamerikanischen System basierten.¹²² Da eine Harmonisierung durch

¹¹⁸ Siehe (Möller, in: Epstein/Jermakowicz (Hrsg.), Wiley IFRS (4. Aufl. 2007), Abschnitt 1 Rn. 3), der auf frühe Entwicklungen der Verpflichtung zur Rechnungslegung in Frankreich aus dem Jahre 1673 verweist. Zur Geschichte der Rechnungslegungspflicht siehe ferner die Sonderausgabe des Accounting, Auditing & Accountability Journal (Volume 9 Issue 3) aus 1996 zu dem Thema „Accounting history into the 21st century“. Ein von M. Anderson seit 1998 erstellter jährlicher Überblick über die Publikationen zur Geschichte der Rechnungslegung findet sich jeweils in der letzten Ausgabe (Issue 3) der Accounting History Review.

¹¹⁹ Watrin 2013, Rn. 1 f. Bei den kontinentaleuropäischen Rechnungslegungssystemen ging es zuerst darum, Insolvenzen zu vermeiden, indem sie eine Begrenzung von Dividendenzahlungen an Anteilseigner vorsahen (ebenda, Rn. 1). Mit der Einführung von Steuern auf Unternehmensgewinne dienten die Rechnungslegungssysteme zudem als Grundlage der steuerlichen Veranlagung (ebenda, Rn. 1). Im angloamerikanischen System hingegen ging es vornehmlich darum, einen Informationsfluss zwischen Unternehmen und Kapitalmarkt herzustellen (ebenda, Rn. 2).

¹²⁰ Adolphsen 2004; Probst 2006, S. 5 f.; mit einem Schwerpunkt auf der Bedeutung des US-Kapitalmarktes für die EU siehe Bockmann 2012, S. 29 ff.

¹²¹ Probst 2006, S. 5.

¹²² Die EG selbst machte in den späten 1960er Jahren erste Schritte hin zu einer Harmonisierung der Rechnungslegung (ebenda, S. 7; Watrin 2013, Rn. 3). Ein Aktivwerden der EG war deshalb von hoher Bedeutung, da eine Harmonisierung der innerhalb der EG zu findenden Rechnungslegungsmodelle für die Umsetzung der primärrechtlich verankerten Kapitalverkehrsfreiheit und die Errichtung und Ausgestaltung des EG-Binnenmarktes erforderlich war (Probst 2006, S. 7; van Hulle 2000, S. 537). Ein wichtiger Aspekt außerhalb der EG war die wechselseitige Anerkennung der Rechnungslegung, insbesondere die Anerkennung von Konzernabschlüssen europäischer Unternehmen auf dem US-amerikanischen Kapitalmarkt (Probst 2006, S. 7; van Hulle 2000, S. 538).

EG-Richtlinien¹²³ vor allem an den durch die Richtlinien oftmals überlassenen Umsetzungsspielraum und den Verbleib der Regelung in nationaler Kompetenz letztlich immer noch erhebliche Unterschiede in den nationalen Einzelregelungen zuließen¹²⁴ und eine EG-weite Anwendung der US-Standards¹²⁵ zu einer Unterwerfung des europäischen Rechnungslegungsregimes unter die US-Börsenaufsicht geführt hätte,¹²⁶ entschied sich die Europäische Kommission dazu, eine weitere Modernisierung und Harmonisierung durch EG-Verordnungen vorzunehmen.¹²⁷ Hierbei bezog sich die Europäische Kommission auf das Regelungswerk des International Accounting Standards Committee (IASC)¹²⁸, eine privatrechtliche Organisation, die am 29.07.1973 in London auf britische und amerikanische Initiative hin von Berufsverbänden der Wirtschaftsprüfer aus zehn Nationen gegründet wurde.¹²⁹ 2002 wurde eine entsprechende Verordnung erlassen,¹³⁰ die in Art. 4 vorsah, dass börsennotierte Gesellschaften, die dem

¹²³ Bis heute regeln Richtlinien den Großteil der Finanzberichterstattungsvorschriften für Gesellschaften mit beschränkter Haftung. Dies waren zunächst die vierte Richtlinie des Rates vom 24. Juli 1978 über den Jahresabschluss von Gesellschaften bestimmter Rechtsformen (*Rat der Europäischen Union*, Vierte Richtlinie 78/660/EWG des Rates vom 25. Juli 1978 aufgrund von Artikel 54 Absatz 3 Buchstabe g) des Vertrages über den Jahresabschluss von Gesellschaften bestimmter Rechtsformen, 25.07.1978, ABl. L 222/11) sowie die siebente Richtlinie des Rates vom 13. Juni 1983 über den konsolidierten Abschluss (*Rat der Europäischen Union*, Siebente Richtlinie 83/349/EWG des Rates vom 13. Juni 1983 aufgrund von Artikel 54 Absatz 3 Buchstabe g) des Vertrages über den konsolidierten Abschluss, 13.06.1983, ABl. L 193/1). Mit der Rechnungslegungs-Richtlinie aus 2013 (*Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union*, Richtlinie 2013/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Jahresabschluss, den konsolidierten Abschluss und damit verbundene Berichte von Unternehmen bestimmter Rechtsformen und zur Änderung der Richtlinie 2006/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinien 78/660/EWG und 83/349/EWG des Rates, 26.06.2013, ABl. L 182/19) wurden die bisherigen Richtlinien ersetzt und modernisiert. Die neue Richtlinie vereinfacht Bilanzierungsvorschriften für kleine Unternehmen und verfolgt gleichsam das Ziel, die Klarheit und Vergleichbarkeit von Unternehmensabschlüssen in der Europäischen Union zu erhöhen.

¹²⁴ *Adolphsen* 2004, S. 185.

¹²⁵ Die so genannten United States Generally Accepted Accounting Principles (US-GAAP).

¹²⁶ *van Hulle* 2000, S. 543 f.

¹²⁷ *Probst* 2006, S. 7 f.

¹²⁸ Das IASC formulierte in seiner ersten Satzung das Ziel, im öffentlichen Interesse Rechnungslegungsstandards zu erstellen und zu veröffentlichen sowie dadurch die Qualität und Vergleichbarkeit der finanziellen Berichterstattung von Unternehmen zu steigern (*Watrin* 2013, Rn. 4; *Probst* 2006, S. 9).

¹²⁹ *Watrin* 2013, Rn. 3 f.

¹³⁰ Zuvor legte die Europäische Kommission 1995 in einer Mitteilung (*Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission, Harmonisierung auf dem Gebiet der Rechnungslegung: Eine neue Strategie im Hinblick auf die internationale Harmonisierung, 14.11.1995,

Recht eines Mitgliedstaates unterliegen, für Geschäftsjahre, die am oder nach dem 1. Januar 2005 beginnen, ihre konsolidierten Abschlüsse nach den internationalen Rechnungslegungsstandards des IASC zu erstellen haben.¹³¹ Durch genau diesen Schritt rückte das IASC schlagartig in den Fokus des globalen Finanzmarkts, denn hiermit war die Organisation für die Standardsetzung zur Rechnungslegung der in der EU börsennotierten Unternehmen zuständig.¹³² Mittlerweile werden die Standards in 122 Jurisdiktionen der Welt genutzt, weswegen sie auch als „the de facto global language for financial reporting“ bezeichnet werden.¹³³ Aufgrund des Bedeutungszuwachses und der damit einhergehenden Einflussmöglichkeiten folgte zunächst eine Umstrukturierung des IASC. Hierbei wurde zunächst die heutige International Financial Reporting Standards Foundation (IFRSF) als unabhängige, privatrechtliche Dachorganisation gegründet.¹³⁴

2. Standardsetzung der IFRSF und Überführung der IFRSF-Standards in das Recht der Europäischen Union

Das Herzstück des IFRSF-Regelungswerks besteht aus den International Accounting Standards (IAS) und International Financial Reporting Standards (IFRS), den eigentlichen Standards der IFRSF, denn diese enthalten letztlich die

KOM (1995) 508) nahe, den großen und weltweit agierenden Unternehmen in der EU die Möglichkeit einzuräumen, ihre Abschlüsse nach den Standards des IASC zu erstellen. 1999 kündigte die Europäische Kommission sodann eine konkrete gesetzliche Harmonisierung an (siehe *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission, Finanzdienstleistungen: Umsetzung des Finanzmarktrahmens: Aktionsplan, 11.05.1999, KOM (1999) 232), mit dem Ziel, einheitliche, moderne und effiziente Finanzmärkte zu schaffen, wobei sie sich erst in einer Mitteilung im Jahre 2000 (*Europäische Kommission*, Mitteilung der EU-Kommission, Rechnungslegungsstrategie der EU: Künftiges Vorgehen, 13.06.2000, KOM(2000) 359 endgültig) explizit auf eine Harmonisierung der Rechnungslegung für börsennotierte Unternehmen auf der Grundlage des der IASC Standards bis 2005 festlegte.

¹³¹ *Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union*, Verordnung (EG) Nr. 1606/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Juli 2002 betreffend die Anwendung internationaler Rechnungslegungsstandards, 19.07.2002, ABl. L 243/I. Die IASC Standards werden seitdem in Form von Verordnungen in Europäisches Recht übernommen.

¹³² *Probst* 2006, S. 9.

¹³³ *Pacter* 2014, S. 10.

¹³⁴ *Beiersdorf und Bogajewskaja* 2005. Bis 2010 hieß die IFRSF International Accounting Standards Committee Foundation (IASCF). Die IFRSF verfügt über vier Organe: das International Financial Reporting Interpretations Committee (IFRIC), das International Accounting Standards Board (IASB), den Standards Advisory Council (SAC) und die sogenannten Trustees, die Treuhänder. Das zentrale Organ ist das IASB, welches aus 14 Mitgliedern besteht und für die Ausarbeitung und Verabschiedung der Standards zuständig ist.

Vorgaben für die Rechnungslegung kapitalmarktorientierter Unternehmen.¹³⁵ Die Standards werden in einem formalisierten Verfahren unter Einbeziehung sämtlicher an der Rechnungslegung von Unternehmen interessierten Akteuren entwickelt.¹³⁶ Hierdurch wird nicht nur ein hohes Maß an Qualität sichergestellt, sondern auch die breite globale Akzeptanz der Standards.¹³⁷

Mit der Übernahme der Standards durch Verordnungen überlässt der Europäische Gesetzgeber einer privaten Organisation die Ausarbeitung von Rechnungslegungsstandards und beschränkt zugunsten der internationalen Entwicklung der Standards insoweit auch die eigenen Einflussmöglichkeiten und gleichermaßen die der EU-Mitgliedstaaten.¹³⁸ Um diesem Verlust an Einflussmöglichkeiten Rechnung zu tragen, wurde mit der Verordnung 1606/2002/EG die Anforderung aufgestellt, ein Verfahren zur Übernahme und Anwendung internationaler Rechnungslegungsstandards durchzuführen.¹³⁹ Mit der Bezugnahme in Art. 6 Abs. 2 der Verordnung¹⁴⁰ auf den Beschluss 1999/468/EG¹⁴¹ werden die Verordnungen zur Übernahme der Standards im Wege des „Regelungsverfahrens mit Kontrolle“¹⁴² von der Kommission erlassen. Es zeichnet

¹³⁵ Die Standards decken die verschiedenen Teilbereiche der Rechnungslegung ab und enthalten anhand von Einzelfragen Vorgaben für die Bilanzierung, Bewertung und Darstellung der wirtschaftlichen Aktivitäten eines Unternehmens (*Probst* 2006, S. 15 f.). Darüber hinaus sind die Interpretationen des IFRIC von Relevanz. Einen weiteren Baustein im Framework der IFRSF bilden die sogenannten „Implementation Guidances“ und die „Illustrative Examples“, welche als unverbindliche Leitlinien zur Rechnungslegung nach den Standards und als Anwendungsbeispiele dienen. Für einen Überblick über das Normsystem des IASB siehe *Watrin* 2013, Rn. 28 ff.

¹³⁶ *Watrin* 2013, Rn. 40; *Probst* 2006, S. 16 f.

¹³⁷ *Beiersdorf und Bogajewskaja* 2005, S. 5 f.

¹³⁸ *Palea* 2013, S. 73; *Buchheim, Knorr und Schmidt* 2008, S. 334 f.

¹³⁹ Insofern stellt die Verordnung 1606/2002/EG eine Art „Basisrechtsakt“ für die Übernahme der Standards in Europäisches Recht dar (*Buchheim, Knorr und Schmidt* 2008, S. 335).

¹⁴⁰ In der Fassung folgender Verordnung: *Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union*, Verordnung (EG) Nr. 297/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2008 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1606/2002 betreffend die Anwendung internationaler Rechnungslegungsstandards im Hinblick auf die der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, 11.03.2008, ABl. L 97/62.

¹⁴¹ *Rat der Europäischen Union*, Beschluss 1999/486/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, 28.06.1999, ABl. L 184/23 in der Fassung des folgenden Beschlusses: *Rat der Europäischen Union*, Beschluss 2006/512/EG des Rates vom 17. Juli 2006 zur Änderung des Beschlusses 1999/468/EG zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, 17.07.2006, ABl. L 200/11.

¹⁴² Hierbei handelt es sich um ein vereinfachtes Rechtssetzungsverfahren, bei dem „die Kommission als Exekutivorgan der Union die durch den Unionsgesetzgeber geschaffenen Rechtsakte (hier die Verordnung 1606/2002/EG) durchführt, also selbständig Durchfüh-

sich dadurch aus, dass es weitgehend eigenständig von der Europäischen Kommission geführt wird und darüber hinaus die Einbeziehung verschiedener spezialisierter Ausschüsse vorsieht.¹⁴³ Das Verfahren zur Übernahme der IFRS und der Auslegungen des IFRIC erfolgt in zwei Schritten, wobei der erste Schritt den Prozess von der Verabschiedung eines IFRS oder der IFRIC-Interpretationen durch das IASB bis hin zur Verabschiedung eines Übernahmevorschlages durch die Europäische Kommission umfasst und der zweite Schritt den Prozess vom Übernahmevorschlag der Europäischen Kommission bis zur Übernahme eines IFRS oder einer Auslegung des IFRIC in europäisches Recht.¹⁴⁴ Für den Rechtscharakter der IASB gilt auf europäischer Ebene, dass sie mit dem positiven Ablauf des beschriebenen Verfahrens als Verordnung Bestandteil des Europäischen Rechts werden. Im Übrigen ist der Rechtscharakter der Standards umstritten.¹⁴⁵

3. Durchsetzungsmechanismen innerhalb der EU

Mit der Verpflichtung zur Rechnungslegung wird im globalen Zusammenhang zunächst das Ziel der Stärkung und der Sicherung der Funktionsfähigkeit der

rungsvorschriften und damit neues geltendes Recht setzt“ *Scharf* 2010, S. 5. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde jedoch mit den Art. 290, 291 AEUV das System der abgeleiteten Rechtsakte eingeführt, wobei dennoch die vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon erlassenen Rechtsvorschriften weiterhin gelten, weshalb grundsätzlich auch das Regelungsverfahren mit Kontrolle und die übrigen Komitologie-Verfahren weiter Anwendung finden, soweit der Basisrechtsakt (hier die Verordnung 1602/2002/EG) nicht gemäß den Bestimmungen des Vertrags von Lissabon aufgehoben oder abgeändert worden ist *Möllers und von Achenbach* 2011, S. 45 f. Dass der Beschluss 1999/468/EG nunmehr gemäß Art. 12 Abs. 1 der Verordnung 182/2011/EU aufgehoben wurde, ist hier unschädlich, denn gemäß Art. 12 Abs. 2 derselben Verordnung behält Artikel 5a des Beschlusses 1999/468/EG in der Fassung des Beschlusses 2006/512/EG bei bestehenden Basisrechtsakten, in denen darauf verwiesen wird, weiterhin seine Wirkung, was hier mit Art. 6 der Verordnung 1606/2002/EG in der Fassung der Verordnung 297/2008/EG geschehen ist. Zu den Neuerungen des Lissabon-Vertrags in Bezug auf die „alten“ Komitologieverfahren und das „neue“ System der abgeleiteten Rechtsakte siehe *Scharf* 2010; *Möllers und von Achenbach* 2011.

¹⁴³ Diese sind die European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG), das Accounting Regulatory Committee (ARC) und die Standards Advice Review Group (SARG).

¹⁴⁴ Zum konkreten Ablauf des Verfahrens siehe z.B. *Buchheim, Knorr und Schmidt* 2008, S. 337 ff.; *Beiersdorf und Bogajewskaja* 2005, S. 7 ff.; *Bockmann* 2012, S. 43 ff.; *Palea* 2013, S. 73 ff.; *Oversberg* 2007.

¹⁴⁵ Ein wesentlicher Streitpunkt ist dabei – und dies gilt allgemein für Standard- und Regelsetzungsprozesse durch private Akteur_innen – die Frage der (demokratischen) Legitimierung der beteiligten Institutionen (siehe hierzu die Nachweise in Fn. 104 (D)). *Renner* sieht in der Standardsetzung des IASB ein Paradebeispiel transnationalen Rechts (*Renner* 2013b, S. 952 ff.).

Finanzmärkte verfolgt.¹⁴⁶ In der betriebswirtschaftswissenschaftlichen Literatur besteht indes breite Einigkeit darüber, dass die Verpflichtung zur Rechnungslegung und zur Nutzung von allgemein anerkannten Rechnungslegungsstandards allein nicht ausreicht, um das Funktionieren der Finanzmärkte sicherzustellen.¹⁴⁷ *Dao* führt in diesem Sinne aus, dass „a high quality financial reporting requirement (...) requires also a mechanism to oversee the appropriate application of the standards“ und „depends both on the quality of accounting standards and the effectiveness of regulatory enforcement of these standards“, denn „in the absence of adequate enforcement, the accounting rules may remain simply requirements on paper“. ¹⁴⁸ In diesem Sinne ist Aufgabe der Überwachung der finanziellen Berichterstattung die Sicherstellung der ordnungsgemäßen Rechnungslegung, womit gleichfalls die Verfolgung des Ziels der Funktionsfähigkeit der Kapitalmärkte einhergeht.

a) Allgemeine Formen der Durchsetzung

Als Durchsetzungsmechanismen gelten alle Maßnahmen und Prozesse, die auf Durchsetzung der ordnungsgemäßen Rechnungslegung ausgerichtet sind.¹⁴⁹ Den verschiedenen Durchsetzungsmechanismen kommt zum einen eine Präventivfunktion und zum anderen eine Korrektivfunktion zu.¹⁵⁰ Denn um rechtswidriger Rechnungslegung abschreckend entgegenzuwirken und gleichzeitig das Vertrauen von z. B. Investor_innen in die Kapitalmärkte zu stützen, sehen Durchsetzungsmechanismen neben Aufdeckungsmechanismen oftmals auch Sanktionsmöglichkeiten vor.¹⁵¹ Daneben kommt den Mechanismen oftmals auch eine Korrekturfunktion zu, wenn es darum geht, rechtswidrige Rechnungslegungen zu korrigieren.¹⁵² Angesichts der Vielzahl der an der Rechnungslegung unmittelbar und mittelbar beteiligten Personen und institutionellen Akteur_innen (insbesondere den rechnungslegenden Unternehmen, Wirtschaftsprüfer_innen, der Gerichtsbarkeit, sonstigen Durchsetzungsinstitutionen und dem „Marktmechanismus“) sind auch die Möglichkeiten der konkreten Ausgestaltung von Durchsetzungsmechanismen sehr vielschichtig.¹⁵³

¹⁴⁶ Hierzu im Einzelnen siehe *Lohwasser* 2006, S. 9 ff.

¹⁴⁷ Siehe z. B. *Thi Hong Phu Dao* 2005, S. 380, m. w. N.

¹⁴⁸ Ebenda.

¹⁴⁹ *Lohwasser* 2006, S. 30; vgl. auch *Tielmann* 2001, S. 1625.

¹⁵⁰ *Bockmann* 2012, S. 82 ff.; *Lohwasser* 2006, S. 30.

¹⁵¹ *Bockmann* 2012, S. 82 f.; *Lohwasser* 2006, S. 30.

¹⁵² *Lohwasser* 2006, S. 30; *Bockmann* 2012, S. 83 f.

¹⁵³ Eine umfangreiche Darstellung bestehender Durchsetzungsmechanismen findet sich bei *Lohwasser* 2006, S. 31 ff.

Zunächst finden sich Mechanismen, die unmittelbar auf der Unternehmensebene angesiedelt sind. Für die interne Kontrolle¹⁵⁴ der Richtigkeit und Rechtmäßigkeit der Rechnungslegung innerhalb eines Unternehmens ist neben dem Vorstand¹⁵⁵ das sogenannte Audit Committee¹⁵⁶ als Prüfungsausschuss des Aufsichtsorgans (bei dt. Aktiengesellschaften also des Aufsichtsrats) zuständig.

Als weitere Institution von besonderer Bedeutung gilt die Wirtschaftsprüfung. Wirtschaftsprüfer_innen haben die Aufgabe, als unabhängige Instanz¹⁵⁷ die Rechnungslegung am Maßstab der gesetzlichen Regelungen und Standards auf ihre Richtigkeit hin zu überprüfen. Ihnen fehlt es jedoch an der Kompetenz, im Sinne der Korrektivfunktion selbst eine Berichtigung einer fehlerhaften Rechnungslegung herbeizuführen.¹⁵⁸ Sie fungieren im Rahmen ihrer Tätigkeit als Vermittler_innen zwischen Kapitalmarkt und Unternehmen, indem sie nach erfolgter Prüfung der Jahres- bzw. Konzernabschlüsse durch einen Bestätigungsvermerk die Ordnungsmäßigkeit der Rechnungslegung bestätigen.¹⁵⁹ Auf eine ordnungsgemäße Rechnungslegung können Wirtschaftsprüfer_innen allein durch eine nur eingeschränkte Bestätigung oder gar eine Versagung der Bestätigung hinwirken.¹⁶⁰ Als externe Institutionen spielen zunächst nationale Straf- und Zivilgerichte eine maßgebliche Rolle. Während Zivilgerichte gegenüber den Strafgerichten den Vorteil haben, dass sie neben Schadensersatzansprüchen auch im Sinne der Korrektivfunktion über Feststellungs- und Nichtigkeitsklagen im Hinblick auf fehlerhafte Rechnungslegung reagieren können,

¹⁵⁴ Auch interne Revision genannt. Siehe hierzu allgemein *Berwanger und Kullmann* 2008.

¹⁵⁵ Der Vorstand als mit der Führung der Geschäfte betrautes Leitungsorgan eines Unternehmens ist regelmäßig gesetzlich zur sorgfältigen Rechnungslegung verpflichtet. Je nach Rechtsregime wird diese Pflicht durch zivilrechtliche Haftungs- und strafrechtliche Sanktionsmöglichkeiten abgestützt.

¹⁵⁶ Die EU-Abschlussprüferrichtlinie (*Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union*, Richtlinie 2006/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2006 über Abschlussprüfungen von Jahresabschlüssen und konsolidierten Abschlüssen, zur Änderung der Richtlinien 78/660/EWG und 83/349/EWG des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 84/253/EWG des Rates, 17.05.2006, ABl. L 157/87) formuliert in Art. 41 Abs. 2 z. B. als Aufgabenbereiche des Audit Committee die Überwachung des Rechnungslegungsprozess, der Wirksamkeit des internen Kontrollsystems, gegebenenfalls des internen Revisionssystems, und des Risikomanagementsystems des Unternehmens, der Abschlussprüfung des Jahres- und des konsolidierten Abschlusses sowie die Überwachung und Überprüfung der Unabhängigkeit des Abschlussprüfers oder der Prüfungsgesellschaft.

¹⁵⁷ Zu der sich aus der wirtschaftlichen Nähe zum beauftragenden Unternehmen ergebenden Konfliktsituation in Bezug auf die Unabhängigkeit siehe *Bockmann* 2012, S. 65 ff.

¹⁵⁸ *Lohwasser* 2006, S. 41.

¹⁵⁹ Ebenda.

¹⁶⁰ Ebenda.

weisen Strafverfahren den Vorteil aus, dass sie zum einen durch die Staatsanwaltschaft unabhängig vom Vorliegen von Kläger_innen eingeleitet werden können und dass zudem im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens durch Durchsuchungen, die Sicherstellung von Beweismitteln etc. einschlägige Verstöße bei der Rechnungslegung umfassend aufgeklärt werden können.¹⁶¹

Neben den Durchsetzungsmechanismen der zuvor beschriebenen Institutionen, die überwiegend auf rechtlich geregelten Vorgaben beruhen, spielt im Zusammenhang der Durchsetzung von Rechnungslegungsstandards auch ein der ökonomischen Logik folgender Marktmechanismus eine nicht zu unterschätzende Rolle.¹⁶² So kann eine negative Rechnungslegungsreputation von Unternehmen oder Manager_innen erheblichen Einfluss auf zukünftige Erfolgsverbuchungen (wirtschaftlicher oder individueller Art) haben und dadurch im Sinne der Präventivfunktion abschreckend und sanktionierend wirken.¹⁶³

*b) Überwachung und Durchsetzung auf nationaler Ebene:
das Beispiel Deutschland*

Abgesehen von den genannten Mechanismen finden sich auch Institutionen, die allein mit der Überwachung der finanziellen Berichterstattung beauftragt sind.¹⁶⁴ Allgemein kommt ihnen die Aufgabe zu, Unregelmäßigkeiten und Verstößen in der Rechnungslegung nachzugehen, bei Vorliegen entsprechender Missstände auf eine Korrektur hinzuwirken und darüber hinaus Sanktionen zu verhängen, soweit die Abweichungen von gesetzlichen Vorgaben und Standards auf wesentliche Fehler oder Verstöße zurückzuführen sind.¹⁶⁵ Im Vergleich zu den zuvor genannten Mechanismen weisen die hier gegenständlichen Einrichtungen die Vorteile auf, dass erstens eine externe Einrichtung völlig unabhängig von den berichterstattenden Unternehmen ist, zweitens die Möglichkeit für z. B. Investor_innen geschaffen wird, vermeidliche Verstöße gegen die Vorgaben im Bereich der Rechnungslegung anzuzeigen und von einer unabhängigen Einrichtung prüfen zu lassen, drittens alle in den Zuständigkeitsbereich der entsprechenden Einrichtung fallenden Unternehmen gleichermaßen einer Überprüfung unterzogen werden können und viertens im Sinne der Korrektivfunktion Korrekturmaßnahmen durch Sanktionen eingeleitet und durchgesetzt werden können.¹⁶⁶ Entsprechende Einrichtungen existieren in fast allen Nationalstaa-

¹⁶¹ Ebenda, S. 50 ff.

¹⁶² Ebenda, S. 56 ff., m. w. N.

¹⁶³ Ebenda, m. w. N.

¹⁶⁴ Eine Gegenüberstellung der Einrichtungen in Deutschland, den USA und Großbritannien findet sich z. B. bei *Tielmann* 2001; *Bockmann* 2012, S. 93 ff.; *Lohwasser* 2006, S. 122 ff.

¹⁶⁵ *Gelhausen* 2002, S. 83 ff.

¹⁶⁶ *Lohwasser* 2006, S. 48 f.

ten. In der Folge soll exemplarisch das deutsche System zur Durchsetzung der gesetzlichen Vorgaben und Standards im Bereich der Rechnungslegung untersucht werden.

Das deutsche Durchsetzungssystem wurde zum einen aufgrund zunehmender Skandale im Bereich der Rechnungslegung¹⁶⁷ und zum anderen aufgrund europäischer Vorgaben im Bereich der Durchsetzung von Rechnungslegungsvorschriften¹⁶⁸ eingerichtet. Rechtliche Grundlage für die Einrichtung der deutschen Durchsetzungsinstitutionen ist das Gesetz zur Kontrolle von Unternehmensabschlüssen (BilKoG) vom 15.12.2004¹⁶⁹, womit u. a. Änderungen des Handelsgesetzbuchs (HGB), des Wertpapierhandelsgesetzes (WpHG) und des Aktiengesetzes (AktG) verbunden waren. Das deutsche Überwachungssystem ist zweistufig organisiert. Es besteht aus dem privatrechtlich organisierten, am 14.05.2004 gegründeten Verein „Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung DPR e.V.“ (DPR)¹⁷⁰ sowie der auf Grund des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes (FinDAG) am 01.05.2002 durch Zusammenlegung der Bundesaufsichtsämter für das Kreditwesen (BAKred), den Wertpapierhandel (BAWe) und das Versicherungswesen (BAV) als der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesfinanzministeriums unterstehende Bundesanstalt gegründeten „Bundesanstalt

¹⁶⁷ Bundesministerium der Justiz 2003.

¹⁶⁸ *Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union*, Richtlinie 2004/109/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 2004 zur Harmonisierung der Transparenzanforderungen in Bezug auf Informationen über Emittenten, deren Wertpapiere zum Handel auf einem geregelten Markt zugelassen sind, und zur Änderung der Richtlinie 2001/34/EG, 15.12.2004, ABl. L 390/38; siehe auch *Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union*, Verordnung (EG) Nr. 1606/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Juli 2002 betreffend die Anwendung internationaler Rechnungslegungsstandards, 19.07.2002, ABl. L 243/1, Ziff. 16, wo es heißt, dass die Mitgliedstaaten „alle geeigneten Maßnahmen zur Gewährleistung der Einhaltung internationaler Rechnungslegungsstandards treffen“ müssen.

¹⁶⁹ BGBl. I 2004/69, S. 3408–3415; die maßgeblichen Vorschriften stellen die §§ 342b bis 342e HGB sowie §§ 37n bis 37u WpHG dar.

¹⁷⁰ Die DPR verfügt neben den vereinsrechtlich obligatorischen Organen des Vorstandes und der Mitgliederversammlung über zwei weitere Organe, nämlich den Normierungsausschuss und die Prüfstelle. Das für das Überprüfungsverfahren der DPR maßgeblich zuständige Organ ist die Prüfstelle (§ 9 Abs. 1 Satz 2 der Satzung). Sie besteht gemäß § 9 Abs. 1 Satz 1 aus fünf Mitglieder_innen. Die Mitglieder_innen der Prüfungsstelle sind weisungsunabhängig (§ 7 Abs. 5 und § 9 Abs. 3 Satz 1 und 2 der Satzung) und können nur natürliche Personen sein, die Rechnungsleger_innen sind, über ausreichende Erfahrung insbesondere in der Anwendung der IFRS verfügen (§ 9 Abs. 2 der Satzung) und sich darüber hinaus durch ein hohes Maß an Unabhängigkeit, Neutralität und Sachkenntnis auszeichnen (§ 9 Abs. 5 lit. a der Satzung).

für Finanzdienstleistungsaufsicht“ (BaFin)¹⁷¹. Durch die zweistufige Organisation des deutschen Überwachungssystems erfolgt eine Trennung des Durchsetzungsverfahrens, bei der das eigentliche Verfahren zur Identifizierung einer fehlerhaften Rechnungslegung auf der ersten Stufe bei der DPR und das Verfahren zur Sanktionierung der fehlerhaften Rechnungslegung auf der zweiten Stufe bei der BaFin angesiedelt ist.¹⁷² Die zweigliedrige Lösung gilt als besonders flexibel, da es Unternehmen so ermöglicht wird, zunächst auf kooperativer Ebene Unstimmigkeiten bei der Rechnungslegung auf privatrechtlicher Ebene mit der DPR als Gremium unabhängiger und in hohem Maße qualifizierter Fachleute zu beseitigen.¹⁷³

Maßstab der von der Prüfungsstelle vorgenommenen Überprüfung sind die gesetzlichen Regelungen zur Rechnungslegung des HGB, die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung (GoB), die Regelungen des AktG, die IFRS, welche durch die im oben erläuterten Umsetzungsverfahren im Wege der EU-Verordnungen im deutschen Recht Wirkung entfalten,¹⁷⁴ und darüber hinaus die in anderen Rechtsordnungen verbindlichen Rechnungslegungsstandards, soweit Unternehmen überprüft werden, die zwar in den Geltungsbereich des deutschen Durchsetzungssystems fallen, jedoch außerhalb der EU ansässig sind.¹⁷⁵ Gegenstand der Überprüfung sind gemäß § 342b Abs. 2 Satz 1 HGB, §§ 37n, 37o Abs. 1 Satz 4 HS 1 WpHG der zuletzt festgestellte Jahresabschluss samt dazugehörigem Lagebericht bzw. der zuletzt gebilligte Konzernabschluss nebst Lagebericht sowie der zuletzt veröffentlichte verkürzte Abschluss und der dazugehörige Zwischenlagebericht.¹⁷⁶ Dem zweistufigen Überprüfungssystem der DPR und der BaFin unterliegen gemäß § 342b Abs. 2 Satz 2 HBG Unternehmen, deren Wertpapiere im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 des Wertpapierhandelsgesetzes an einer inländischen Börse zum Handel im regulierten Markt zugelassen sind.¹⁷⁷

¹⁷¹ Für allgemeine Informationen zur BaFin siehe ebenfalls die Homepage der BaFin, www.bafin.de/DE/Startseite/startseite_node.html. Siehe ebenfalls die Satzung und das Organisationsstatut für die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (OsBaFin), beides abrufbar unter www.bafin.de/DE/DieBaFin/GrundlagenOrganisation/grundlagenorganisation_node.html.

¹⁷² *Bockmann* 2012, S. 152.

¹⁷³ Ebenda, S. 150.

¹⁷⁴ § 315a HBG ist insofern nur deklaratorischer Natur.

¹⁷⁵ *Heinz* 2010, S. 70; *Schmidt-Versteyl* 2008, S. 105 f.

¹⁷⁶ *Heinz* 2010, S. 59; *Schmidt-Versteyl* 2008, S. 99. Zur Frage, ob damit auch die nichtfinanzielle Erklärung bzw. der nichtfinanzielle Bericht Gegenstand der Prüfung ist siehe oben A.II.10.

¹⁷⁷ Siehe hierzu vertiefend *Bockmann* 2012, S. 157 ff.

Das Prüfungsverfahren wird gemäß § 342b Abs. 2 Satz 3 HGB eingeleitet, wenn konkrete Anhaltspunkte für einen Verstoß gegen Rechnungslegungsvorschriften vorliegen (Nr. 1), wenn die BaFin die Prüfung verlangt (Nr. 2) oder auch ohne besonderen Anlass im Rahmen einer stichprobenhaften Prüfung (Nr. 3). Konkrete Anhaltspunkte im Sinne des § 342b Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 HGB liegen z. B. vor, wenn entsprechende Informationen durch Dritte herangetragen werden; bloße Vermutungen, Spekulationen oder Hypothesen reichen indes nicht aus¹⁷⁸ und eine Prüfung unterbleibt auch dann, wenn offensichtlich kein öffentliches Interesse¹⁷⁹ an einer Prüfung besteht, § 342b Abs. 2 Satz 4 HGB. Soweit das Verfahren auf Verlangen der BaFin eingeleitet wird, ist ebenfalls ein konkreter Anlass sowie ein öffentliches Interesse an der Überprüfung erforderlich, wobei die Entscheidung über das Vorliegen dieser Voraussetzungen allein der BaFin obliegt.¹⁸⁰ Die stichprobenhafte Prüfung macht mit über 80% aller eingeleiteten Verfahren den Großteil der Prüfungsarbeit aus.¹⁸¹

Die erste Stufe des eigentlichen Prüfungsverfahrens erfolgt in enger Kooperation zwischen der DPR und dem betroffenen Unternehmen.¹⁸² Da es sich bei der DPR um einen privatrechtlichen Verein handelt, verfügt sie über keine hoheitlichen Eingriffsrechte.¹⁸³ Soweit keine fehlerhafte Rechnungslegung festgestellt werden kann, teilt die Prüfungsstelle dies dem Unternehmen und der BaFin mit. Wenn jedoch die Rechnungslegung fehlerhaft ist, unterrichtet die Prüfungsstelle das Unternehmen und fragt, ob es mit dem Ergebnis der Prüfung einverstanden ist, § 342b Abs. 5 Satz 2 HGB. Soweit das Unternehmen das Ergebnis akzeptiert, ordnet die BaFin die Veröffentlichung der festgestellten Feh-

¹⁷⁸ BT-Drs. 15/3421, S. 14.

¹⁷⁹ Ein öffentliches Interesse liegt generell dann vor, wenn Unrichtigkeit und Verstöße wegen ihrer Größenordnung oder Bedeutung einen Einfluss auf die Entscheidungsnützlichkeit der Rechnungslegung für ihre Adressaten haben (*Lohwasser* 2006, S. 176, Fn. 786).

¹⁸⁰ *Schmidt-Versteyl* 2008, S. 94.

¹⁸¹ Siehe *Deutsche Prüfungsstelle für Rechnungslegung (DPR)* 2014b, S. 2, wonach im Jahr 2013 die DPR 110 Prüfungen (Vorjahr: 113) abschloss, davon 98 Stichprobenprüfungen und 12 Prüfungen, die anlassbezogen oder auf Verlangen der BaFin durchgeführt wurden.

¹⁸² Zum Ablauf des Verfahrens und zu den folgenden Ausführungen siehe *Deutsche Prüfungsstelle für Rechnungslegung (DPR)* 2009a; *Deutsche Prüfungsstelle für Rechnungslegung (DPR)* 2014a; *Deutsche Prüfungsstelle für Rechnungslegung (DPR)* 2009b.

¹⁸³ Allerdings sind die gesetzlichen Vertreter_innen eines Unternehmens, das bei der Prüfung durch die Prüfungsstelle mitwirkt, gemäß § 342b Abs. 4 Satz 1 HGB dazu verpflichtet, richtige und vollständige Auskünfte zu erteilen und richtige und vollständige Unterlagen vorzulegen, soweit sie sich nicht dadurch selbst belasten würden (*nemo-tenetur* Grundsatz, § 342b Abs. 4 Satz 2 HGB); hierüber sind die Betroffenen gemäß § 342b Abs. 4 Satz 3 HGB zu belehren. Gemäß § 342e HGB handelt ordnungswidrig, wer vorsätzlich oder fahrlässig entgegen den für die Zusammenarbeit mit der Prüfungsstelle einschlägigen gesetzlichen Vorgaben handelt.

ler durch das Unternehmen an (§ 37q Abs. 2 Satz 1 WpHG).¹⁸⁴ Gemäß § 342b Abs. 8 HGB ist die Prüfstelle verpflichtet, bei Verdacht einer Straftat im Zusammenhang mit der Rechnungslegung oder bei Hinweisen auf eine Berufspflichtverletzung der Abschlussprüfer_in die entsprechenden Tatsachen bei der für die Verfolgung zuständigen Behörde anzuzeigen.¹⁸⁵

Die zweite Stufe des Prüfungsverfahrens wird besprochen, wenn das Unternehmen die Zusammenarbeit mit der Prüfstelle verweigert, es sich nicht mit den Ergebnissen der Prüfstelle einverstanden erklärt oder erhebliche Zweifel an der Richtigkeit des Prüfungsergebnisses oder an der ordnungsgemäßen Durchführung der Prüfung bestehen, § 37p Abs. 1 Satz 2 WpHG. Diese Stufe des Verfahrens untersteht der BaFin. Im Gegensatz zur Prüfstelle hat die BaFin hoheitliche Eingriffsmöglichkeiten.¹⁸⁶ So haben gemäß § 37o Abs. 4 und 5 WpHG das Unternehmen und seine Abschlussprüfer_innen auf Verlangen des BaFin Auskünfte zu erteilen und Unterlagen vorzulegen, soweit dies zur Prüfung erforderlich ist, und den Bediensteten der BaFin oder den von ihr beauftragten Personen, soweit dies zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlich ist, während der üblichen Arbeitszeit das Betreten ihrer Grundstücke und Geschäftsräume zu gestatten. Soweit die BaFin einen Fehler feststellt, hat sie dies gemäß § 37q Abs. 1 WpHG per Verwaltungsakt gegenüber dem Unternehmen festzustellen. Zugleich ordnet sie gemäß § 37q Abs. 2 Satz 1 WpHG per Verwaltungsakt die Veröffentlichung durch das Unternehmen an, soweit nicht die Ausnahmetatbestände der § 37q Abs. 2 Satz 2 und 3 WpHG vorliegen. Die Korrektur der Rechnungslegung darf nicht von der BaFin selbst vorgenommen werden. Laut Gesetzesbegründung der Bundesregierung reicht die in § 37q Abs. 2 WpHG vorgesehene Veröffentlichung des festgestellten Fehlers als Sanktion aus; entscheidend sei, dass die Information des Kapitalmarkts sichergestellt ist.¹⁸⁷

Soweit das Unternehmen der Veröffentlichungspflicht nicht nachkommt, steht es der BaFin frei, den Verwaltungsakt, der zur Veröffentlichung verpflicht-

¹⁸⁴ Soweit kein öffentliches Interesse an der Veröffentlichung besteht, sieht die BaFin gemäß § 37q Abs. 2 Satz 2 WpHG von der Anordnung nach Satz 1 ab; auf Antrag des Unternehmens kann die BaFin ebenfalls von einer Anordnung nach Satz 1 absehen, wenn die Veröffentlichung geeignet ist, den berechtigten Interessen des Unternehmens zu schaden, § 37q Abs. 2 Satz 3 WpHG. Die Veröffentlichung hat unverzüglich u. a. im Bundesanzeiger zu erfolgen, § 37q Abs. 2 Satz 4 WpHG.

¹⁸⁵ Im Übrigen unterliegen die in der Prüfstelle tätigen Personen einer strengen Verschwiegenheits- und Geheimhaltungspflicht (vgl. § 342c HGB sowie die darin und in § 342b HGB enthaltenen Ausnahmen).

¹⁸⁶ Die BaFin kann sich zudem gemäß § 37o Abs. 3 WpHG bei der Durchführung der Prüfung der Prüfstelle sowie anderer Einrichtungen und Personen bedienen.

¹⁸⁷ BT-Drs. 15/3421, S. 18 (zu § 37q Abs. 2 WpHG).

tet, z. B. durch Auferlegung eines Zwangsgeldes in Höhe von bis zu 25.0000 € gemäß § 17 FinDAG i. V. m. §§ 6, 9 Abs. 1 lit. b, 11 VwVG zu vollstrecken.¹⁸⁸

c) *Überwachung und Durchsetzung auf IFRSF- und EU-Ebene*

Die Europäische Kommission wandte sich der Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Durchsetzungsmechanismen im Jahr 2001 zu, indem sie das Committee of European Securities Regulators (CESR), einen Zusammenschluss der Durchsetzungseinrichtungen der EU-Mitgliedstaaten, als Koordinationsinstitution gründete.¹⁸⁹ Als Reaktion auf die Finanz- und Wirtschaftskrise, durch die erhebliche Schwächen bzgl. der Aufsicht über das europäische Finanzsystem zutage traten,¹⁹⁰ wurden insgesamt vier neue Institutionen auf EU-Ebene errichtet,¹⁹¹ die nunmehr die Aufsicht über den europäischen Finanzmarkt ausüben. Die für den Bereich der Wertpapiere und Kapitalmärkte zuständige Institution ist die European Securities and Markets Authority (ESMA)¹⁹², welche gemäß Art. 76 Abs. 4 ESMA-VO zum 01.01.2011 die CESR in ihrer Arbeit als Koordinationsstelle ablöste. Auch weiterhin liegt ein Schwerpunkt ihrer Aufgaben mit Bezug auf der Durchsetzung der IFRS in der Harmonisierung und Überwachung der Arbeit der nationalen Durchsetzungseinrichtungen. Da es sich hierbei also nicht um eine Überwachung der finanziellen Berichterstattung

¹⁸⁸ Allgemein zur Fehlerveröffentlichung im Enforcement-Verfahren siehe z. B. Müller 2008. Zu den Rechtsschutzmöglichkeiten nach dem WpHG i. V. m. WpÜG siehe z. B. Krause 2011.

¹⁸⁹ Europäische Kommission, Beschluss 2001/527/EG der Kommission vom 6. Juni 2001 zur Einsetzung des Ausschusses der europäischen Wertpapierregulierungsbehörden, 06.06.2001, ABl. L 191/43; vgl. auch *Ausschuss der Weisen* 2001, Stufe 3 des Vorschlages. Zur Rolle des CESR auf der Ebene der „Stufe 3“ des Vorschlages des Ausschusses siehe *Committee of European Securities Regulators (CESR)* 2004.

¹⁹⁰ Vgl. *The High Level Group on Financial Supervision in the EU* 2009, S. 13 ff.

¹⁹¹ Die neuen Institutionen werden unter dem Dach des „European System of Financial Supervision“ (ESFS) als Europäisches Finanzaufsichtssystem zusammengefasst. Im Einzelnen umfasst das ESFS das „European Systemic Risk Board“ (ESRB), „die European Insurance and Occupational Pensions Authority“ (EIOPA), die „European Banking Authority“ (EBA) und die „European Securities and Markets Authority“ (ESMA). Für einen kurzen Überblick über das ESFS Framework siehe *Costantino* 2012. Siehe ferner *Wymeersch* 2010.

¹⁹² Errichtet durch: *Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union*, Verordnung (EU) Nr. 1095/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde), zur Änderung des Beschlusses Nr. 716/2009/EG und zur Aufhebung des Beschlusses 2009/77/EG der Kommission, 24.11.2010, ABl. L 331/84. Für weitere Informationen, insbesondere zur Zusammensetzung der Organe, siehe die ESMA-VO sowie *Hänle* 2012, S. 58 ff.

an sich handelt, soll auf die Befugnisse der ESMA nicht weiter eingegangen werden.

4. Kompatibilität bestehender Durchsetzungsmechanismen mit der Berichterstattung nach der Richtlinie 2014/95/EU

Die Richtlinie 2014/95/EU sieht selbst keine Vorgaben für die EU sowie für die EU-Mitgliedstaaten zur Einrichtung von Durchsetzungseinrichtungen vor. Allein der ErwG 10 empfiehlt es den Mitgliedstaaten, sicherzustellen, dass wirksame nationale Verfahren eingerichtet sind, mit denen die Erfüllung der Pflichten nach der Richtlinie gewährleistet wird, und dass diese Verfahren allen natürlichen und juristischen Personen offenstehen, die gemäß nationalem Recht ein berechtigtes Interesse daran haben, dass die Einhaltung der Bestimmungen der Richtlinie sichergestellt wird. Wenn man davon ausgeht, dass die im Bereich der finanziellen Berichterstattung bestehenden Durchsetzungsverfahren auch auf die nichtfinanzielle Berichterstattung anwendbar sind,¹⁹³ so würde dies nach der Vorstellung (nicht Vorgaben) des europäischen Gesetzgebers voraussetzen, dass die Verfahren grds. geeignet sind, die Einhaltung der Vorgaben der Richtlinie zu gewährleisten. Darüber hinaus müssten diese Verfahren allen natürlichen und juristischen Personen offenstehen, die ein berechtigtes Interesse an der Einhaltung der Bestimmungen der Richtlinie haben. Fraglich ist deshalb in diesem Zusammenhang auch, wer ein berechtigtes Interesse im Sinne des ErwG 10 hat und ob die bestehenden Verfahren für diese offenstehen.

Um zu prüfen, ob das Verfahren geeignet ist, die Einhaltung der Vorgaben der Richtlinie zu gewährleisten, muss man sich den Gegenstand der Berichterstattung genau vor Augen führen. Laut Art. 19a Abs. 1 und 29a Abs. 1 BilanzRL bezieht sich ein wesentlicher Teil der erforderlichen Angaben auf interne Organisationsprozesse, wie Due Diligence-Prozesse und Impact Assessments (siehe Abs. 1 lit b) und d)), und deren Ergebnisse. Das Verfahren müsste sich demnach dafür eignen, festzustellen, ob über solche Prozesse und deren Ergebnisse berichtet wurde und ob die getätigten Angaben umfassend und korrekt sind. Eine hier vorgeschlagene Überprüfung der jeweiligen Prozesse und eine Beurteilung der Menschenrechtsverträglichkeit der Praxis der Unternehmen im Rahmen eines Berichtsprozesses wäre nicht erforderlich, um den Vorstellungen des europäischen Gesetzgebers gerecht zu werden.

Prüfungsmaßstab im Rahmen des deutschen Prüfungsverfahrens vor der Prüfstelle der DPR sind die gesetzlichen Regelungen des HGB, die der GoB, des AktG, die IFRS und sonstige Standards, die in anderen Rechtsordnungen ver-

¹⁹³ Siehe hierzu oben A.II.10.

bindlich sind, wenn die Unternehmen zwar der Jurisdiktion der DPR unterstehen, jedoch außerhalb der EU ansässig sind.¹⁹⁴ Da der deutsche Gesetzgeber die inhaltlichen Vorgaben der Richtlinie 2014/95/EU umgesetzt hat, ist das Verfahren vor der Prüfstelle der DPR damit grds. geeignet, um zu prüfen, ob die Berichte die Vorgaben der Richtlinie eingehalten haben und die Informationen umfassend und richtig vorgelegt wurden.

Es müsste darüber hinaus gewährleistet sein, dass die Einhaltung der Vorgaben sichergestellt ist. In diesem Zusammenhang müssten Mechanismen vorhanden sein, die insbesondere geeignet sind, die vorgabenentsprechende Berichterstattung zu gewährleisten. Die deutschen Durchsetzungsmechanismen sehen für die DPR zunächst keine hoheitlichen Durchsetzungs- oder Sanktionsmöglichkeiten vor. Allein der BaFin steht es zu, von bestimmten Eingriffsbefugnissen Gebrauch zu machen. Dies setzt voraus, dass das Prüfungsverfahren an die BaFin übertragen wird, was in den Fällen geschieht, in denen das Unternehmen die Zusammenarbeit mit der Prüfstelle verweigert, es sich mit den Ergebnissen der Prüfstelle nicht einverstanden erklärt oder Zweifel der BaFin an der Richtigkeit der Ergebnisse oder der ordnungsgemäßen Durchführung des Verfahrens vor der Prüfstelle bestehen (§ 37p Abs. 1 Satz 2 WpHG). Die BaFin kann sodann das Unternehmen dazu verpflichten, die von ihr festgestellten Fehler zu veröffentlichen, und diese Verpflichtung etwa durch die Auferlegung eines Zwangsgeldes vollstrecken; weitergehende Sanktions- und Durchsetzungsmöglichkeiten sind hingegen nicht vorgesehen.¹⁹⁵ Damit verfügen die deutschen Prüfungsinstitutionen über die Möglichkeit, auf eine ordnungsgemäße Berichterstattung durch Unternehmen hinzuwirken. Die Einhaltung der Vorgaben der Richtlinie wäre damit sichergestellt.

Außerdem müsste das Verfahren natürlichen und juristischen Personen mit einem berechtigten Interesse an der Einhaltung der Vorgaben offen stehen. Ein Verfahren vor der Prüfstelle der DPR wird eingeleitet, wenn die BaFin dies verlangt, anlassunabhängig im Rahmen einer stichprobenartigen Prüfung und in Fällen, in denen konkrete Anhaltspunkte für einen Verstoß gegen Rechnungslegungsvorschriften vorliegen (§ 342b Abs. 2 Satz 3 HBG). Eine „Anlassprüfung“ soll dabei etwa dann eingeleitet werden, wenn Anhaltspunkte durch Hinweise von Aktionär_innen, Gläubiger_innen, Arbeitnehmer_innen („Whistleblower_innen“), den Medien etc. vorliegen, wobei bloße Unterstellungen nicht ausreichen sollen.¹⁹⁶ Damit besteht für Dritte grds. die Möglichkeit, mittelbar ein Verfahren einzuleiten, indem gegenüber der Prüfstelle ein entsprechender Sach-

¹⁹⁴ *Grottel*, in: Beck'scher Bilanz-Kommentar, § 442b HBG, Rn. 17.

¹⁹⁵ Siehe hierzu oben D.V.3.b).

¹⁹⁶ *Grottel*, in: Beck'scher Bilanz-Kommentar, § 442b HBG, Rn. 21, m. w. N.

verhalt vorgetragen wird. Fraglich ist, ob mit der Formulierung „offenstehen“ eine darüber hinausgehende Beteiligung gemeint ist. Eine weitergehende Beteiligung könnte – abgesehen von der Befragung zu dem Sachverhalt – darin bestehen, dass ihnen Zugang zu dem Verfahren im Sinne einer Beobachtungsfunktion gewährleistet wird. Eine solche Stellung Dritter sieht das bisherige Verfahren nicht vor. Es sieht ebenfalls nicht vor, dass die Prüfstelle oder die BaFin am Ende eines Verfahrens einen Bericht über das Verfahren veröffentlicht; allein das Unternehmen soll den Fehler sowie die Berichtigung veröffentlichen und kann ggf. dazu durch die BaFin verpflichtet werden. Das Verfahren steht demnach Dritten generell nicht offen und zwar unabhängig davon, ob die Dritten ein „berechtigtes Interesse“ an dem Verfahren haben.

Fraglich ist zudem, wann ein „berechtigtes Interesse“ angenommen werden kann. Die Richtlinie selbst benennt nicht ausdrücklich, wann dies der Fall ist. Als Interessent_innen werden allerdings ausdrücklich Investor_innen und Verbraucher_innen benannt. So wird in ErwG 3 betont, dass das Europäische Parlament die Europäische Kommission zur Regulierung aufgefordert hat, „um den Anforderungen von Investoren und anderen Interessenträgern gerecht zu werden sowie dem Bedürfnis zu entsprechen, den Verbrauchern leichten Zugang zu Informationen über die Auswirkungen von Unternehmen auf die Gesellschaft zu verschaffen.“ Auch in ErwG 4 und 12 wird deutlich, dass der Zugang für Aktionär_innen und sonstige Investor_innen zu nichtfinanziellen Informationen ein wesentlicher Gesichtspunkt der Gesetzgebung ist. Danach kämen zunächst Investor_innen und Verbraucher_innen bzw. Verbraucher_innenverbände als natürliche oder juristische Personen mit einem „berechtigten Interesse“ in Betracht.

Weitere Interessent_innen werden in der Richtlinie nicht ausdrücklich benannt. Dass der Gesetzgeber allerdings von einem erweiterten Kreis an relevanten Interessent_innen ausgeht, wird dadurch deutlich, dass in Art. 2 der Richtlinie und den ErwG 3, 4, 11 und 17 von anderen bzw. relevanten Interessenträgern die Rede ist. Das Ziel der Richtlinie besteht nicht nur darin, die Relevanz, Konsistenz und Vergleichbarkeit der von bestimmten großen Unternehmen und Gruppen offengelegten Informationen zu erhöhen (ErwG 21) und dem Interesse von Investor_innen und damit dem Finanzmarkt zu dienen, sondern nichtfinanzielle Berichterstattung stellt laut ErwG 3 „ein wesentliches Element der Bewältigung des Übergangs zu einer nachhaltigen globalen Wirtschaft“ dar, durch das „langfristige Rentabilität mit sozialer Gerechtigkeit und Umweltschutz verbunden wird“. Zudem stellen Umweltschutz und Menschenrechte die wesentlichen Gesichtspunkte der Berichterstattung dar. Es erscheint deshalb zwingend, von Unternehmenshandeln betroffene Individuen und Gruppen sowie entsprechende Interessenvertreter_innen zum Kreis der natürlichen und juristischen

Personen, die ein „berechtigtes Interesse“ an der Einhaltung der Vorgaben der Richtlinie haben, zu zählen.

Fraglich ist insgesamt aber, inwieweit ein solches „berechtigtes Interesse“ bezogen auf das konkrete Unternehmen im Einzelfall bestehen muss bzw. dargelegt werden muss. Im Hinblick auf Individuen oder einzelne juristische Personen könnte argumentiert werden, dass diese ein konkretes und einzelfallbezogenes Interesse darlegen müssten; bezogen auf Verbände im Bereich der Rechnungslegung, Umweltverbände oder NGOs mit dem Tätigkeitsschwerpunkt Menschenrechte könnte hingegen argumentiert werden, dass diese generell ein einzelfallunabhängiges „berechtigtes Interesse“ an einer korrekten und umfassenden Berichterstattung haben.

Es bleibt zu konstatieren, dass die derzeitige Ausgestaltung der deutschen Durchsetzungseinrichtungen und Durchsetzungsverfahren geeignet ist, die inhaltlichen Vorgaben der Richtlinie 2014/95/EU im Hinblick auf den Inhalt der nichtfinanziellen Berichterstattung durchzusetzen.

5. *Bieten die Durchsetzungsmöglichkeiten die Voraussetzungen für Lern-Pressionen?*

Abschließend soll auf die Frage eingegangen werden, ob und inwieweit die Durchsetzungsmöglichkeiten im Bereich der finanziellen Berichterstattung die Voraussetzungen für die Ausübung von Lern-Pressionen mit sich bringen. Eine Anwendung der Durchsetzungsverfahren auf den Bereich der nichtfinanziellen Berichterstattung hätte zunächst den Vorteil, dass für die Prüfung der Vollständigkeit und Richtigkeit der Berichte auf bestehende und auf Unternehmensberichterstattung spezialisierte Institutionen zurückgegriffen werden könnte. Der Einstellung dieser Institutionen auf nichtfinanzielle Berichterstattung würden grds. keine wesentlichen Probleme organisatorischer Art entgegenstehen, weshalb eine Ausweitung der Prüfungskompetenz auf den Bereich der nichtfinanziellen Berichterstattung sinnvoll erscheint. Zudem würde eine Vereinheitlichung der Durchsetzungsmechanismen dem Trend der Annäherung finanzieller und nichtfinanzieller Berichterstattung entsprechen, der dadurch bestätigt wurde, dass die Richtlinie 2014/95/EU die Regelung zur nichtfinanziellen Berichterstattung in die Regulierung zur finanziellen Berichterstattung (Änderung der Bilanzrichtlinie 2013/34/EU) eingefügt hat. Die GRI berichtet in diesem Zusammenhang, dass 2011 ca. 20% der bei ihr registrierten Berichterstattung im Wege des sogenannten „Integrated Reporting“ erfolgt ist.¹⁹⁷ Integrated Reporting kann allgemein als eine Praxis beschrieben werden, bei der die Offenle-

¹⁹⁷ *Global Reporting Initiative (GRI) 2013d*, S. 5.

gung nichtfinanzieller Informationen in die finanzielle Berichterstattung integriert wird, also für beide Bereiche ein einheitlicher Bericht erarbeitet wird. Ausgangspunkt des Integrated Reporting ist die Annahme, dass sich erst aus der Gesamtschau der finanziellen, ökologischen und sozialen Bilanz eines Unternehmens eine Einschätzung über den Geschäftsverlauf, das Geschäftsergebnis und die Lage eines Unternehmens vornehmen lässt.¹⁹⁸ In diesem Sinne gehen auch Art. 19a Abs. 1 und 29a Abs. 1 BilanzRL grds. davon aus, dass Unternehmen in den (konsolidierten) Lagebericht eine (konsolidierte) nichtfinanzielle Erklärung aufnehmen, d. h. in einem Bericht finanzielle und nichtfinanzielle Informationen offenlegen. Insbesondere für Investor_innen, die generell ein großes Interesse an belastbaren Informationen zur wirtschaftlichen Performance eines Unternehmens haben,¹⁹⁹ wäre die Ausweitung der Durchsetzungsmechanismen auf den Bereich der nichtfinanziellen Berichterstattung von Vorteil.

Eine wesentliche Schwachstelle bestünde jedoch darin, dass das Verfahren vor der DPR und der BaFin nicht darauf ausgerichtet ist, einen fortlaufenden Evaluationsprozess zu ermöglichen. Denn die Prüfung beschränkt sich auf die Korrektheit und Vollständigkeit der Berichterstattung, wobei als Maßstab der zugrunde gelegte Berichtsstandard gilt. Gegenstand der Prüfung ist es also nicht unmittelbar, ob die unternehmerische Praxis menschenrechtlichen Vorgaben entspricht und wie die Performance in diesem Bereich gesteigert werden kann, sondern nur, ob die Anforderungen an nichtfinanzielle Berichterstattung erfüllt werden, d. h., ob die abgefragten Informationen bereitgestellt werden. Eine umfassende Bewertung der unternehmerischen Praktiken und des Verhaltens eines Unternehmens im Einzelfall und eine damit einhergehende Ein- und Anleitung von Lernprozessen ist damit nicht gewährleistet. Da menschenrechtliche Vorgaben nur mittelbar in Form der Orientierung an Prüfungsstandards Gegenstand der Prüfung sind, würden unternehmensinterne Strukturen und einzelne Aktivitäten nicht anhand menschenrechtlicher Vorgaben überprüft.

Genau wie für die Praxis des External Auditing ist auch hier festzustellen, dass die bestehenden sowie darüber hinausgehende Sanktionsmöglichkeiten im

¹⁹⁸ Es wird deshalb in diesem Zusammenhang auch von dem sogenannten „Triple Bottom Line“-Ansatz gesprochen. Siehe hierzu *Roselle* 2011.

¹⁹⁹ Einflussreiche weltweit agierende Investor_innen haben deshalb mit Ceres, einem Interessenverband zur Förderung von CSR, einen Entwurf eines global anwendbaren Standards zur nichtfinanziellen Berichterstattung vorgelegt (*Ceres* 2014), um insbesondere die Vergleichbarkeit, Einheitlichkeit und Verlässlichkeit nichtfinanzieller Berichterstattung zu stärken. Zu den Erwartungen von Investor_innen an nichtfinanzielle Berichterstattung siehe *European Sustainable Investment Forum (Eurosif) und Association of Chartered Certified Accountants (ACCA)* 2013. Generell zum Interesse von Investor_innen an nichtfinanzieller Berichterstattung siehe *Eccles, Serafeim und Krzus* 2011; *Initiative for Responsible Investment (Hauser Center for Nonprofit Organizations at Harvard University)* 2012.

Rahmen der deutschen und europäischen Durchsetzungsmöglichkeiten wenig erfolgversprechend sind, da die Möglichkeiten der Ein- und Anleitung von Lernprozessen stark begrenzt sind. Soweit es jedoch um die Berichtigung oder öffentlichkeitswirksame Anprangerung falscher oder irreführender Berichterstattung geht, erscheint das deutsche Durchsetzungsverfahren als geeignetes Forum, denn erstens lässt sich eine verzerrende oder falsche Darlegung von Informationen im Rahmen der Verfahren problemlos als Verstoß gegen die bestehenden Berichtsstandards einordnen, zweitens zielt der Sanktionsmechanismus auf eine öffentlich bekanntzugebende Richtigstellung ab und drittens bestünde für zivilgesellschaftliche Akteur_innen die Möglichkeit, durch die Lieferung konkreter Anhaltspunkte im Sinne des § 342b Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 HGB auf einen Verstoß gegen Berichterstattungsstandards an die DPR auf ein Verfahren vor dieser hinzuwirken.

VI. Die Verfahren vor den NKS nach den OECD-Guidelines

Eine institutionelle Fortentwicklung nichtfinanzieller Berichterstattung könnte grds. auch im Rahmen der OECD-Guidelines erfolgen. Obwohl die NKS in jedem OECD-Mitgliedstaat anders ausgestaltet sind und auch die Verfahren vor den einzelnen NKS unterschiedlich gehandhabt werden, insbesondere in Bezug auf die Frage der Feststellung von „Menschenrechtsverletzungen“,²⁰⁰ weisen die NKS und die dort geführten Verfahren einige Charakteristika auf, die sie für die Überwachung nichtfinanzieller Berichterstattung besonders geeignet erscheinen lassen.

Im folgenden Abschnitt soll zunächst der Ablauf der Verfahren vor den NKS erläutert werden (1), bevor in einem zweiten Schritt Kritik, Schwachstellen und Stärken der Verfahren vor den NKS für die Einleitung von Lernprozessen herausgearbeitet werden (2).

1. Ablauf der Verfahren vor den NKS

Um diese aufzeigen zu können, soll in der Folge ein knapper Überblick über den Ablauf der Verfahren und eine kurze Beschreibung der Organisation und Verfahrensweise der deutschen nationalen Kontaktstelle gegeben werden.

²⁰⁰ Siehe hierzu oben C.II.3.b). Siehe zudem *Ochoa Sanchez* 2015 sowie *Davarnejad* 2011.

Das Verfahren verläuft grds. in drei Schritten bzw. Phasen.²⁰¹ Eingeleitet wird es durch die Erhebung einer „Beschwerde“ bei der jeweiligen nationalen Kontaktstelle. „Beschwerdefähig“ sind neben der „business community“ sowie deren Akteur_innen Arbeitnehmer_innenorganisationen, NGOs und „other interested parties“.²⁰² Als „other interested parties“ sollen dabei Personen und Personengruppen gelten, die entweder von dem gegenständlichem Verhalten eines Unternehmens betroffen sind oder die Interessen betroffener Personen oder Personengruppen „aufgrund besonderer Umstände in glaubhafter Weise vertreten können“.²⁰³ Die Anforderungen der OECD-Guidelines an die persönlichen Voraussetzungen möglicher Beschwerdeführer_innen sind danach als sehr niedrig einzuordnen.

Nachdem eine „Beschwerde“ eingereicht worden ist, beginnt die erste Phase des eigentlichen Verfahrens. In der ersten Phase geht es darum, im Rahmen eines „Initial Assessments“ zu prüfen, ob die aufgeworfene Frage eine eingehende Prüfung rechtfertigt.²⁰⁴ Dies soll dann der Fall sein, wenn die Beschwerde bona fide eingereicht wurde und für die Implementierung der OECD-Guidelines relevant ist.²⁰⁵

Danach sind auch die Kriterien für die „Zulässigkeit“ des Verfahrens sehr weit gefasst. Eine Beschwerde ist danach insbesondere auch dann „zulässig“, wenn es nicht um einen konkreten Einzelfall geht, sondern um eine generelle Unternehmenspraxis, die potenziell schädliche Auswirkungen haben kann. Erforderlich ist nur, dass ein Zusammenhang zwischen der gegenständlichen Problemlage und der generellen Geschäftstätigkeit eines Unternehmens besteht.²⁰⁶

²⁰¹ Zum Ablauf der Verfahren vor der deutschen NKS siehe etwa *Kasolowsky und Voland* 2014.

²⁰² *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* 2011c, S. 72.

²⁰³ *Weidmann* 2014, S. 238.

²⁰⁴ *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* 2011c, S. 72.

²⁰⁵ Es gelten dabei insbesondere folgende Kriterien: „Identität der betreffenden Partei und deren Interesse an der fraglichen Angelegenheit, den materiellen Gehalt der Frage und der mitgelieferten Begründung; die Prüfung der Frage, ob ein Zusammenhang zwischen der Geschäftstätigkeit des Unternehmens und der in dem besonderen Fall aufgeworfenen Frage besteht; die Relevanz der geltenden Gesetze und Verfahrensregeln, einschließlich von Gerichtsentscheidungen; die Art und Weise, in der ähnliche Angelegenheiten auf nationaler oder internationaler Ebene behandelt werden bzw. wurden; die Prüfung der Frage, ob die Untersuchung des betreffenden Problems den Zielen der Leitsätze dienen und zu ihrer Wirksamkeit beitragen würde“ (*Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* 2011b, S. 83, Rn. 25 (deutsche Übersetzung durch die OECD)).

²⁰⁶ *Weidmann* weist hingegen darauf hin, dass der Gefahr der „Überstrapazierung“ und Überforderung des Verfahrens über das Kriterium des guten Glaubens entgegengetreten werden kann unter der Voraussetzung, dass die Untersuchung des Problems den Zielen und

Im Anschluss an das Initial Assessment folgt die zweite Phase des Verfahrens, bei der es darum geht, den beteiligten Parteien durch die Bereitstellung von „good offices“ Hilfe bei der Lösung der gestellten Frage anzubieten.²⁰⁷ Hierbei sollen die NKS die Parteien konsultieren und je nach Fall den Rat der zuständigen Behörden und/oder von Vertretern der Wirtschaft, der Arbeitnehmer_innenorganisationen bzw. anderer NGOs sowie einschlägiger Expert_innen einholen, andere Nationalen Kontaktstellen konsultieren, außergerichtliche, auf einvernehmliche Lösungen abzielende Verfahren, wie z.B. Vermittlungs- und Schlichtungsverfahren, vorschlagen und, mit Zustimmung der beteiligten Parteien, den Zugang zu solchen Verfahren erleichtern, um den Parteien bei der Lösung der anstehenden Fragen zu helfen.²⁰⁸ Dass die NKS auch für die Interpretation und Konkretisierung der OECD-Guidelines anhand des konkreten Problems zuständig sind, wird dadurch bestätigt, dass die „Verfahrensordnung“ davon ausgeht, dass die NKS bei Zweifeln über die Auslegung der OECD-Guidelines eine Stellungnahme des Investment Committees einholen sollen. Die Forderung der vorherigen Anrufung des Investment Committees zielt nicht darauf ab, die Kompetenz der jeweiligen NCPs zu beschränken, sondern darauf, in Zweifelsfällen eine möglichst einheitliche Anwendung und Interpretation der OECD-Guidelines sicherzustellen.

Die insgesamt vagen Vorgaben der „Verfahrensordnung“ und der dazugehörigen Kommentierung überlassen den NKS auf der einen Seite einen weiten Spielraum bei der Durchführung der Verfahren. Auf der anderen Seite wird aus dem Wortlaut der Dokumente jedoch deutlich, dass es in den Verfahren maßgeblich um eine Vermittlung zwischen den Parteien geht, in der die NKS entweder selbst als Mediatoren tätig werden oder eine Mediation durch Dritte anregen und fördern.²⁰⁹

Die Gestaltungsmöglichkeiten der NKS treten sodann vor allem in der dritten Phase hervor, in der es um die Beendigung des Verfahrens geht. Je nach Verfahrenskonstellation sollen die Nationalen Kontaktstellen (1.) in den Fällen, in denen sie der Meinung sind, dass ein Verfahren nicht zu eröffnen ist, eine Erklärung veröffentlichen, in der zumindest die aufgeworfenen Fragen sowie die Gründe für die Entscheidung der nationalen Kontaktstelle dargelegt sind.²¹⁰ Soweit die Parteien eine Einigung getroffen haben, sollen die nationalen Kon-

Leitsätzen dienen und zur Wirksamkeit der OECD-Guidelines beitragen soll (*Weidmann* 2014, S. 242.).

²⁰⁷ *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* 2011c, S. 72 f.

²⁰⁸ Ebenda.

²⁰⁹ *Weidmann* 2014, S. 244 f.

²¹⁰ *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* 2011c, S. 73; *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* 2011b, S. 84, Rn. 32.

taktstellen (2.) einen Bericht veröffentlichen, der die aufgeworfenen Fragen, den Zeitpunkt an dem die Einigung erzielt wurde und den Inhalt der Einigung darlegen, wobei bzgl. des letzten Punkts die ausdrückliche Zustimmung der Parteien erforderlich ist.²¹¹ Wenn die Parteien keine Einigung erzielen konnten oder sich eine Partei weigerte, an dem Verfahren teilzunehmen, sollen die nationalen Kontaktstellen (3.) eine Erklärung über die in dem Verfahren aufgeworfenen Fragen abfassen, ggf. Empfehlungen zur Umsetzung der Leitsätze formulieren und ggf. in der Erklärung die Gründe aufnehmen, die eine Einigung verhindert haben.²¹² Wie oben bereits festgestellt wurde,²¹³ wird den nationalen Kontaktstellen danach insgesamt nicht vorgegeben, im Einzelfall eine Verletzung oder Nicht-Verletzung der OECD-Guidelines festzustellen, wobei die „Verfahrensordnung“ aber auch keine Bestimmung enthält, die es den nationalen Kontaktstellen verbietet, entsprechende Stellungnahmen und Feststellungen zu treffen. Dementsprechend sind bereits einige NKS dazu übergegangen, nicht nur eine moderierende Rolle einzunehmen, sondern gerade in Fällen unzureichender oder fehlender Kooperationsbereitschaft eines Unternehmens konkrete Verletzungen festzustellen.²¹⁴

Die OECD-Guidelines fordern die Mitgliedstaaten dazu auf, nationale Kontaktstellen bzw. NKS einzurichten,²¹⁵ überlassen ihnen bei der Organisation der NKS aber einen weiten Beurteilungsspielraum.²¹⁶ Die deutsche nationale Kontaktstelle hat z. B. auf ihrer Homepage einen Leitfaden für die vor ihr durchgeführten Verfahren veröffentlicht, in dem nähere Informationen zum Ablauf des Verfahrens zu finden sind. Interessant sind vor allem die Ausführungen zum Abschluss des Verfahrens. Denn zum einen sieht der Leitfaden die Möglichkeit vor, dass in dem Fall, dass sich die Parteien in wesentlichen Punkten einigen konnten, nach Vereinbarung der Parteien die deutsche NKS im Rahmen eines Monitoringverfahrens die Umsetzung vereinbarter Lösungsschritte bzw. die Umsetzung ihrer Empfehlungen nachverfolgt.²¹⁷ Zum anderen sieht der

²¹¹ *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* 2011c, S. 73.

²¹² Ebenda; *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* 2011b, S. 85, Rn. 36.

²¹³ Oben C.II.3.b).

²¹⁴ Siehe hierzu oben C.II.3.b).

²¹⁵ *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* 2011a, S. 68.

²¹⁶ Laut der Verfahrensordnung kann eine nationale Kontaktstelle aus hochrangigen Vertreter_innen eines oder mehrerer Ministerien, hohen Regierungsbeamt_innen oder auch einer öffentlichen Dienststelle unter Leitung hoher Beamt_innen, einer interministeriellen Gruppe oder einer Gruppe, die unabhängige Expert_innen einbezieht, sowie Vertreter_innen der Wirtschaft, der Arbeitnehmer_innenorganisationen und anderer NGOs bestehen (*Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* 2011c, S. 71).

²¹⁷ *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, S. 5.

Leitfaden vor, dass die nationale Kontaktstelle in den Fällen, in denen sich die Parteien in wesentlichen Punkten nicht einigen konnten, in denen die Vermittlungsbemühungen der NKS nicht angenommen wurden oder in denen bei einem Beteiligten die Bereitschaft, sich nach dem Grundsatz von Treu und Glauben zu beteiligen bzw. teilzunehmen, fehlte, eine abschließende Erklärung verfassen kann, die neben Informationen zu den Beteiligten, dem Gegenstand des Verfahrens und dem Verlauf des Verfahrens insbesondere Empfehlungen zur Umsetzung der Leitsätze enthalten kann.²¹⁸

2. Kritik, Schwachstellen und Potenzial der Verfahren für die Einleitung von Lernprozessen

Dass den NKS für die Einleitung von Lernprozessen und die Durchsetzung von Menschenrechten im Bereich Wirtschaft & Menschenrechte ein erhebliches Potenzial innewohnt, ist allgemein anerkannt. Ein aktueller Bericht von *OECD Watch* zur Effektivität der Verfahren vor den NKS teilt diesen Befund, weist aber deutlich auf die gravierenden Schwächen und praktischen Hürden hin, die im Zusammenhang mit den Verfahren bestehen. Auf der Homepage zitiert *OECD Watch* folgende Aussage einer Mitautorin des Berichts, *Caitlin Daniel*, in der sie auf die sehr ernüchternde Bilanz der Verfahren verweist:

„Of the 250 cases we examined, only three – a mere one per cent – led to an actual improvement in conditions for victims of corporate abuse. Only a further thirteen per cent had any sort of beneficial result, such as an improved corporate policy.“²¹⁹

Der Bericht beschäftigt sich sodann eingehend mit den Mängeln der bestehenden Verfahren. Es handelt sich dabei um die folgenden konkreten Kritikpunkte:²²⁰

Zugang zu den Verfahren:

- Die Verfahren sind oft mit hohen Kosten verbunden, die potenzielle Beschwerdeführer_innen von der Einleitung eines Verfahrens abhalten können.
- NKS stellen oftmals sehr hohe Anforderungen hinsichtlich der Beweisführung für die Zulassung des Verfahrens.
- NKS wenden teilweise Kriterien beim Initial Assessment an, die über die Anforderungen der Verfahrensordnung hinausgehen.

²¹⁸ Ebenda.

²¹⁹ Siehe *Daniel, Wilde-Ramsing, Genovese, et al.* 2015, S. 19. Siehe auch die Homepage der NGO *OECD Watch* (www.oecdwatch.org/news-en/oecd-watchdog-calls-for-reform-of-failing-complaint-system).

²²⁰ Ebenda, S. 21 ff.

- NKS haben Beschwerden in Bezug auf zukünftige Schädigungen zurückgewiesen.

Unabhängigkeit der Verfahren:

- Die Organisation einiger NKS bewirken einen (merkbar) Mangel an Unabhängigkeit.
- NKS stützten Entscheidungen auf Dokumente und Informationen, die nicht für beiden Parteien zugänglich waren.

Transparenz und Vorhersehbarkeit der Verfahren:

- NKS legten überzogene Geheimhaltungsanforderungen zugrunde.
- NKS überschreiten regelmäßig die in der Verfahrensordnung benannten Fristen.

Vereinbarkeit mit den OECD-Guidelines:

- Nur wenige NKS geben nach einem gescheiterten Vermittlungsverfahren eine Erklärung über die Einhaltung der OECD-Guidelines ab.
- NKS sind oftmals nicht willens oder zögerlich, wenn es darum geht, Maßnahmen zur erfolgreichen Beendigung des Verfahrens zu treffen.
- NKS führen oftmals kein oder kein angemessenes Follow-Up-Verfahren durch.

Abgesehen von der allgemein an den Verfahren geäußerten Kritik stellt sich die Frage, ob die NKS bzw. das Verfahren vor den NKS die Voraussetzungen dafür bieten, für die Ausübung von Lern-Pressionen fruchtbar gemacht zu werden. Es soll in der Folge aufgezeigt werden, dass die NKS und die dort geführten Verfahren bereits in der heutigen Ausformung Parallelen zu den Berichtsverfahren vor den UN-Menschenrechtsausschüssen aufweisen und in weitaus höherem Maße geeignet sind, Lern-Pressionen auszuüben. Exemplarisch soll hierbei die Ausgestaltung und Praxis der deutschen Kontaktstelle herangezogen werden. Zudem soll untersucht werden, welche Schritte sinnvoll erscheinen, um die Effektivität der Verfahren im Hinblick auf die Ausübung von Lern-Pressionen zu erhöhen.

Zunächst sind die Einfluss- und Beteiligungsmöglichkeiten für zivilgesellschaftliche Akteur_innen besonders günstig. Die Hürden zu den NKS im Hinblick auf die Frage der Beschwerdefähigkeit sind als gering einzuordnen. Wie oben bereits ausgeführt wurde, sind neben der „business community“ sowie deren Akteur_innen Arbeitnehmer_innenorganisationen, NGOs und „other interested parties“ „beschwerdefähig“.²²¹ Die Praxis der deutschen nationalen Kontaktstelle belegt, dass (auch ausländische) NGOs und Gewerkschaften ohne weiteres eine Beschwerde erheben können. Der Großteil der vor der deutschen

²²¹ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) 2011c, S. 72.

Kontaktstelle geführten Verfahren wurde von NGOs oder Gewerkschaften eingeleitet; die „Beschwerdeberechtigung“ wurde dabei nicht problematisiert. Auch die Anforderungen an die Qualifizierung als „other interested parties“ werden von der deutschen nationalen Kontaktstelle weit ausgelegt. Laut Leitfa- den soll die Möglichkeit der Einleitung eines Verfahrens für Dritte bestehen, wenn eine Befugnis dazu dargelegt wird.²²² Gerade für NGOs, Gewerkschaf- ten, betroffene Individuen und Personengruppen bestehen damit grds. keine Schwierigkeiten beim Zugang zu den Verfahren. Gegenüber den Berichtsver- fahren vor den UN-Menschenrechtsausschüssen besteht zudem der Vorteil, dass die Beschwerdeführer_innen aktiv als Parteien an dem Verfahren beteiligt sind. Gegenüber sonstigen Individualbeschwerdeverfahren besteht zudem der große Vorteil, dass NGOs, Gewerkschaften und Dritte Menschenrechtsverlet- zungen geltend machen können und zudem nicht nur individuelle Verletzungen Gegenstand der Verfahren sein können, sondern auch die Verletzung prozeduraler Verpflichtungen der OECD-Guidelines unabhängig von einer eigenen Bes- chwer geltend gemacht werden können. Für NGOs und Gewerkschaften beste- ht damit die Möglichkeit, die fehlende Umsetzung der Vorgaben nach IV. Nr. 4–6 OECD-Guidelines geltend zu machen, also die fehlende oder unzurei- chende Ausarbeitung einer Erklärung, in der das Unternehmen sein Engage- ment zur Achtung der Menschenrechte formuliert (IV. Nr. 4), die fehlende oder unzureichende Beachtung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten (Due Dili- gence – IV. Nr. 5) und die fehlende oder unzureichende Förderung oder Beteili- gung an rechtmäßigen Verfahren zur Wiedergutmachung negativer Auswirkungen auf die Menschenrechte (IV. Nr. 6). Somit kann im Rahmen der Verfahren die interne menschenrechtsbezogene Organisation eines Unternehmens thema- tisiert, problematisiert und bearbeitet werden.

Mehrere NKS haben auf entsprechende Missstände organisatorischer und prozeduraler Art bereits im Rahmen ihrer abschließenden Erklärungen hingewiesen und Empfehlungen ausgesprochen.²²³ Und auch die deutsche nationale Kontaktstelle prüft nicht nur materiellrechtliche Verstöße, sondern auch Verstöße gegen prozedurale und organisatorische Vorgaben, so z. B. in einem von einer britischen NGO eingeleiteten Verfahren gegen ein Kommunikationstechno- logieunternehmen. Die NGO trug vor, das Unternehmen habe im Mai 2014 eine Vereinbarung mit einem US-Unternehmen geschlossen, welches den Einsatz von Funktechnologie in Drohnen des US-Unternehmens ermögliche, welche wiederum durch die US-Streitkräfte auch für Operationen in Staaten genutzt

²²² Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, S. 2.

²²³ Siehe hierzu oben C.II.3.b).

werden, denen kein Krieg erklärt worden sei.²²⁴ In diesem Zusammenhang hat die NGO u. a. gerügt, dass das Unternehmen keine internen Mechanismen zur Überprüfung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten gemäß den OECD-Guidelines nachgewiesen hätte.²²⁵ Die Kontaktstelle hat im Rahmen ihres Initial Assessments entschieden, das Verfahren nicht zu eröffnen. Hinsichtlich der organisatorischen Vorwürfe führte die Kontaktstelle aus, dass das Unternehmen in seiner Stellungnahme hinreichend dargelegt habe, seine Sorgfaltspflichten entsprechend den Anforderungen der Leitsätze zu erfüllen.²²⁶ Wie präzise das Unternehmen seine Praxis dargelegt hat und wie genau die Kontaktstelle die Stellungnahme geprüft hat, ist den Veröffentlichungen der Kontaktstelle allerdings nicht zu entnehmen.

Die Frage der Einhaltung von Sorgfaltspflichten stand auch in einem Verfahren im Vordergrund, das von *Uwe Kerkeritz*, MdB, eingeleitet wurde und sich auf die Mitverantwortung von Textilunternehmen für den Brand in der Fabrik von Tazreen Fashion Ltd. in Bangladesch am 24. November 2012 bezog. Neben Vorwürfen, die mit dem Brandereignis unmittelbar zusammenhingen, wurde den Unternehmen auch vorgeworfen, ihrer Sorgfaltspflicht zur Ermittlung und Vermeidung von negativen Auswirkungen ihrer Geschäftstätigkeit auf die Sicherheit und Gesundheit der Mitarbeiter_innen von Tazreen Fashion entgegen II. Nr. 10 und 13 sowie IV. Nr. 5 der OECD-Guidelines nicht nachgekommen zu sein.²²⁷ Im weiteren Verlauf des Verfahrens, insbesondere des Vermittlungsverfahrens, lag der Fokus auf der Frage der Einhaltung von Sorgfaltspflichten. Die an dem Verfahren beteiligten Unternehmen haben im Rahmen des Vermittlungsverfahrens sorgfaltspflichtbezogene Maßnahmen eingeleitet bzw. die Absicht kundgetan, entsprechende Maßnahmen einzuleiten. Der Beschwerdeführer hat sodann – im Gegensatz zur deutschen nationalen Kontaktstelle – bzgl. des Unternehmens KiK Textilien und Non-Food GmbH keine Grundlage für eine gütliche Einigung gesehen, da KiK dem Thema der Sorgfaltspflichten und der Einhaltung des eigenen Codes of Conduct nicht die nötige Aufmerksamkeit entgegengebracht habe, die Nachhaltigkeitsberichterstattung an entscheidenden

²²⁴ Deutsche Nationale Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, Abschlussvermerk v. 13.07.2015, S. 1, abrufbar unter www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/A/abschlussvermerk-gb-ngo-us-drohnenprogramm,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf.

²²⁵ Ebenda.

²²⁶ Ebenda, S. 2.

²²⁷ Deutsche Nationale Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, Abschließende Erklärung v. 04.11.2014 (*Uwe Kerkeritz (MdB) ./ Kik Textilien und Non-Food GmbH, C&A Mode GmbH & Co und Karl Rieker GmbH & Co. KG*), S. 2, abrufbar unter www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/A/abschlusserklaerung-kekeritz,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf.

Stellen unklar bleibe und die vorgeschlagenen Maßnahmen insgesamt nicht ausreichend seien.²²⁸ Die nationale Kontaktstelle beendete daraufhin das Verfahren und führte aus, dass „es begrüßenswert gewesen wäre, wenn KiK die geplanten Maßnahmen weiter konkretisiert hätte“²²⁹. Das Verfahren habe aber nicht weitergeführt werden können, da der Beschwerdeführer signalisiert habe, dass dieses Ziel im Rahmen eines Dialoges zwischen den Parteien nicht mehr zu erreichen sei.²³⁰ Der Verfahrensausgang belegt eine Schwäche des Verfahrens vor den NKS gegenüber den Berichtsverfahren vor den UN-Menschenrechtsausschüssen. Die bedeutende Position der Beschwerdeführer_innen wirkt sich zwar positiv auf die Themensetzung und die Einleitung der Verfahren aus. Allerdings hätte eine Leitung des Verfahrens durch die Kontaktstelle den Vorteil, dass diese unabhängig von dem Betreiben des Verfahrens durch die Beschwerdeführer_innen eine Evaluation von Strukturen und Maßnahmen im Bereich der Sorgfaltspflichten vornehmen könnte. Da die sorgfaltspflichtbezogenen Vorgaben oftmals einen längerfristigen Umsetzungs- und Implementierungsprozess erfordern, bestünde bei einer Leitung des Verfahrens durch die NKS die Möglichkeit, diesen (Lern-)Prozess unter Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteur_innen zu begleiten und entsprechende Empfehlungen auszusprechen. Dies hätte im zuvor benannten Fall die Möglichkeit geboten, die Praxis des Unternehmens kritisch zu begleiten. Insofern zeigt das Beispiel, dass im Rahmen der Überwachung der Einhaltung der Sorgfaltspflichten ein fortlaufendes Verfahren unter Leitung der NKS besonders geeignet ist, die in den OECD-Guidelines festgehaltenen Vorgaben zu verwirklichen. Eine entsprechende Vorgehensweise ist auch ausdrücklich im Leitfaden der deutschen Kontaktstelle vorgesehen, allerdings nur für den Fall, dass beide Parteien ein solches Monitoring wünschen.²³¹

Die Schwäche der Durchführung des Verfahrens ohne Beteiligungsbereitschaft der Beschwerdeführer_innen zeigt auch ein Verfahren (*FREDEMI coalition ./ Goldcorp*), das vor der kanadischen NKS anhängig war. In dem Verfahren haben die Beschwerdeführer_innen, eine Gruppe guatemalischer Gemeinden, eine weitere Teilnahme an dem Dialog mit dem betroffenen Unternehmen ausgeschlossen, weil sie u. a. eine Verschärfung des bestehenden Konfliktes befürchteten, und die NKS ausdrücklich aufgefordert, das Verfahren ohne die aktive Beteiligung der Beschwerdeführer_innen fortzusetzen und insbesondere den Sachverhalt aufzuklären und eine abschließende Erklärung mit Empfeh-

²²⁸ Ebenda, S. 10.

²²⁹ Ebenda, S. 11.

²³⁰ Ebenda.

²³¹ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, S. 5.

lungen zur Verwirklichung der Vorgaben der OECD-Guidelines abzugeben.²³² Die kanadische NKS ist dieser Aufforderung indes nicht nachgekommen und hat das Verfahren abgeschlossen, ohne auf die Aufforderung der Beschwerdeführer_innen einzugehen.²³³ Obwohl also offensichtlich in beiden Fällen ein Klärungsbedarf in Bezug auf die Verwirklichung der Vorgaben der OECD-Guidelines bestand, kam es aufgrund der Gestaltung des Verfahrens als striktes Mediationsverfahren zu keiner Klärung des Streitfalls, obwohl dies im Rahmen eines Dialogs zwischen Unternehmen und NKS durchaus möglich gewesen wäre.

Es soll hier deshalb vorgeschlagen werden, den NKS die alleinige Leitungskompetenz bzgl. des Verfahrens zu übertragen und diese zu ermächtigen, neben der Durchführung von Mediationsverfahren fortlaufende Monitoringverfahren aus eigenem Antrieb einzuleiten oder allein fortzuführen. Anlass für die Durchführung oder Fortführung eines Monitorings wäre zum einen ein durch Beschwerdeführer_innen eingeleitetes Mediationsverfahren, bei dem im Einzelfall durch die NKS die Notwendigkeit der Fortführung im Rahmen eines Monitorings bejaht wird. Daneben kämen – vergleichbar der Verfahrensweise vor der DPR und der BaFin²³⁴ – stichprobenartig eingeleitete Monitorings sowie die Aufnahme eines Monitoringverfahrens in Fällen, in denen die NKS dies für erforderlich erachtet, in Betracht.

Ausgangspunkt der Monitoringverfahren sollten, soweit vorhanden, die nichtfinanziellen Berichte der Unternehmen sein, denn sowohl die Richtlinie 2014/95/EU als auch die Standards (beispielsweise der GRI und der RAFI) sehen vor, dass Unternehmen in ihren Berichten Informationen über die Einhaltung von Sorgfaltspflichten offenlegen sollen. Die Unternehmen könnten dadurch ebenfalls bei der Berichterstattung über die Einhaltung von Sorgfaltspflichten berichten und zudem die Fortschritte offenlegen, die im Rahmen des Monitoringprozesses erzielt worden sind.

Es bietet sich danach auch an, die NKS mit der Sammlung und Entgegennahme der nichtfinanziellen Berichte zu betrauen. Die Einleitung der Monitoringverfahren aus konkretem Anlass, im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens oder in einem stichprobenartigen Verfahren würde sicherstellen, dass die NKS nicht mit einer unüberschaubaren Zahl von Verfahren belastet wären und gleichzeitig Unternehmen damit rechnen müssen, dass ihre Berichte und Angaben über die Einhaltung ihrer Sorgfaltspflichten einer unabhängigen Prüfung unterzogen werden. Dies würde der oben beschriebenen Gefahr des Greenwashing entgegen-

²³² Siehe hierzu *Ochoa Sanchez* 2015, S. 101 ff. sowie die Dokumentation des Verfahrens durch *OECD Watch*, abrufbar unter www.oecdwatch.org/cases/Case_172.

²³³ Ebenda.

²³⁴ Siehe hierzu oben D.V.3.b).

genwirken. Zugleich würden die Verfahren maßgeblich dazu beitragen, die praktische Anwendung der OECD-Guidelines und anderer Rahmenwerke, wie z. B. der UNGP, voranzutreiben. Da die NKS zudem in die Organisation der OECD durch die OECD-Guidelines eingegliedert sind, besteht ein gut organisierter institutioneller Rahmen, um kognitive Ressourcen im Rahmen der Vorgaben der OECD-Guidelines fortzuentwickeln und an die unternehmerische Praxis mittels der Verfahren heranzutragen.

Ochoa Sanchez argumentiert daneben, dass die NKS in Fällen, in denen eine Partei keine Kooperationsbereitschaft zeigt oder eine Einigung zwischen den Parteien nicht erzielt werden kann, die Kompetenz haben sollten, eine Untersuchung des Sachverhalts vorzunehmen und im Rahmen der abschließenden Erklärung eine abschließende Bemerkung darüber abzugeben, ob eine Verletzung der OECD-Guidelines vorliegt.²³⁵ Dies entspreche den Aufgaben der NKS, die Effektivität der OECD-Guidelines voranzutreiben und ergebe sich aus dem Recht betroffener Personen und Personengruppen auf effektiven Rechtsschutz.²³⁶ Im Anschluss hieran bleibt hinzuzufügen, dass insbesondere die Öffnung der Verfahren für NGOs und die Möglichkeit der Geltendmachung der „Verletzung“ einer organisatorischen und prozeduralen Vorgabe der OECD-Guidelines (beispielsweise der unter IV. Nr. 4–6 geregelten Sorgfaltspflichten) verdeutlicht, dass Sinn und Zweck der Verfahren nicht nur die Bearbeitung eines im Einzelfall vorliegenden Streitfalls mit individualrechtlichem Bezug ist, sondern vor allem die generelle bzw. einzelfallunabhängige Verwirklichung der (objektivrechtlichen) Vorgaben der OECD-Guidelines.

Bezüglich der geäußerten Kritik an der mangelnden Unabhängigkeit einiger NKS²³⁷ kann auf den Vorschlag zurückgegriffen werden, unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstitutionen – in Deutschland also dem Deutschen Institut für Menschenrechte²³⁸ – die Aufgabe des Monitorings im Bereich Wirtschaft & Menschenrechte zu übertragen.²³⁹ Mit der Ansiedlung der NKS bei nationalen Menschenrechtsinstitutionen wäre nicht nur die Unabhängigkeit der NKS

²³⁵ *Ochoa Sanchez* 2015, S. 108 ff.

²³⁶ Ebenda.

²³⁷ Zur Kritik an der deutschen NKS siehe Fn. 290 (C.).

²³⁸ Gemäß § 1 des Gesetzes über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte vom 16. Juli 2015 (BGBl. I S. 1194) ist das DIMR die unabhängige nationale Institution der Bundesrepublik Deutschland zur Information der Öffentlichkeit über die Lage der Menschenrechte im In- und Ausland sowie zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte. Laut § 2 Abs. 1 S. 2 handelt es unabhängig von Vorgaben und Weisungen der Bundesregierung oder anderen öffentlichen und privaten Stellen in eigener Initiative oder auf Ersuchen der Bundesregierung oder des Deutschen Bundestages unter eigenverantwortlichem Einsatz seiner Ressourcen.

²³⁹ Siehe etwa *Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages* 2013, S. 16.

sichergestellt. Zugleich würde damit eine Stärkung der Rolle der nationalen Menschenrechtsinstitutionen im Hinblick auf die Förderung der Menschenrechte im Kontext wirtschaftlicher Aktivitäten einhergehen.

Danach weist das Verfahren vor den NKS grds. ein hohes Potenzial für die Ein- und Anleitung von Lernprozessen auf. Wie aber steht es mit der Möglichkeit der Ausübung von Pressuren im Rahmen der Verfahren?

In der Literatur und Praxis wurde im Hinblick auf die noch mangelnde Effektivität der Verfahren vorgeschlagen, Sanktionen einzuführen. Da die Verfahren durch staatliche Stellen oder im Auftrag dieser betrieben werden, besteht auch grundsätzlich die Möglichkeit, dass diese – ähnlich wie die BaFin – auf hoheitliche Maßnahmen zurückgreifen könnten. Auf den ersten Blick erscheint die Ansiedlung der NKS bei nationalen Menschenrechtsinstitutionen wie z. B. dem Deutschen Institut für Menschenrechte diesbezüglich nachteilhaft, da diese selbst keine hoheitlichen Maßnahmen einleiten bzw. anordnen dürften. Auch hier könnte jedoch wieder das deutsche Monitoringverfahren im Bereich der finanziellen Berichterstattung als Vorbild dienen.²⁴⁰ Während die DPR selbst nur die Prüfung der Berichterstattung vornimmt, kommt nur der BaFin die Kompetenz zu, über Sanktionen und sonstige Anordnungen zu entscheiden. Ein ähnliches Zusammenspiel wäre auch für das Verhältnis zwischen nationalen Menschenrechtsinstitutionen und sonstigen staatlichen Instanzen denkbar. Insofern würde mit der Ansiedlung der deutschen NKS oder einer vergleichbaren Monitoringstelle beim Deutschen Institut für Menschenrechte gegenüber der jetzigen Lösung im Hinblick auf Durchsetzungs- und Sanktionsmechanismen grds. keine Nachteile entstehen.

Als mögliche Sanktionen wären dabei zunächst finanzielle Strafen bei Nichtvorlage von Berichten, der Nichtteilnahme oder offensichtlich unzureichenden Teilnahme an den Verfahren, bei Nichtbefolgung der Empfehlungen oder Verweigerung der Teilnahme an Follow-Up-Verfahren denkbar. Im Anschluss an die Praxis der BaFin erscheinen zudem zugunsten der Herstellung von Transparenz auf Publizität gerichtete Sanktionierungs- bzw. Durchsetzungsmöglichkeiten sinnvoll. Darüber hinaus wurden (vor allem im Rahmen der Verhandlungen bzgl. der 2011 stattgefundenen Revision der OECD-Guidelines) weitere Sanktionsmöglichkeiten diskutiert, die nicht auf eine unmittelbare finanzielle Sanktionierung ausgerichtet sind.²⁴¹ Die Vorschläge haben sich letztlich nicht durchgesetzt. In den Kommentierungen zur Verfahrensordnung wurde lediglich aufgenommen, dass die Ergebnisse der Verfahren eventuell für andere staatliche Stellen von Interesse sein könnten und deshalb die Stellungnahmen, Erklärun-

²⁴⁰ Siehe hierzu oben D.V.3.b).

²⁴¹ Weidmann 2014, S. 254.

gen etc. an entsprechende Stellen weitergeleitet werden sollen; dabei wird jedoch ausdrücklich hervorgehoben, dass dies nicht den Grundsatz der Freiwilligkeit der OECD-Guidelines einschränke.²⁴² Als besonders effektiv könnten sich hier der Ausschluss einzelner Unternehmen z. B. von Subventionsleistungen, Vergabeverfahren sowie Export- oder Investitions Garantien erweisen, wenn diese klar bestimmten Anforderungen im Rahmen der Verfahren nicht nachkommen.²⁴³ Die kanadische NKS hat in einem Verfahren (*Canada Tibet Committee ./. China Gold International Resources Corp. Ltd.*) sogar ausdrücklich entsprechende Sanktionen verhängt, weil das Unternehmen die Teilnahme an dem Verfahren verweigert hat. In seiner abschließenden Stellungnahme vom 01.04.2015 heißt es:

„As the Company did not respond to the NCP’s offer of its good offices, the Company’s non-participation in the NCP process will be taken into consideration in any applications by the Company for enhanced advocacy support from the Trade Commissioner Service and/or Export Development Canada (EDC) financial services, should they be made.“²⁴⁴

Solange das Unternehmen die Teilnahme an dem Verfahren verweigert, behalten sich die kanadischen Behörden also vor, Unterstützungsleistungen des kanadischen *Trade Commissioner Services* und sonstige kanadische Hilfsmaßnahmen dem Unternehmen vorzuenthalten.

Gegen eine Sanktionierung in jeglicher Form spricht zwar der auf Freiwilligkeit beruhende Charakter der OECD-Guidelines. Allerdings bleibt es den Staaten unbenommen, entsprechende Mechanismen, die auch parallel zu den durch das OECD-Rahmenwerk vorgesehenen Verfahren ausgestaltet sein könnten, gesetzlich zu implementieren. Als Ausgangspunkt wäre es zunächst denkbar, mit den in Frankreich und der Schweiz anhängigen bzw. erfolgten Initiativen²⁴⁵ vergleichbare gesetzlich geregelte Pflichten im Bereich unternehmerischer Sorgfaltspflichten, die sich aus der Richtlinie 2014/95/EU ergebenden Pflichten zur nichtfinanziellen Berichterstattung und eine Pflicht zur Teilnahme an den Verfahren zu verabschieden. Im Anschluss daran könnte der nationalen Kontaktstelle die Kompetenz übertragen werden, Verstöße gegen diese Verpflichtungen festzustellen und ggf. auf Publikation gerichtete oder finanzielle Sanktionen zu erlassen. Im Anschluss an die Feststellung eines Verstoßes könnten sonstige, z. B. mit der öffentlichen Vergabe von Aufträgen, Subventionen oder

²⁴² *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* 2011b, S. 85, Rn. 37.

²⁴³ Vgl. *Weidmann* 2014, S. 254.

²⁴⁴ National Contact Point Canada, Final Statement v. 01.04.2015 (*Canada Tibet Committee ./. China Gold International Resources Corp. Ltd.*), S. 2, 8, abrufbar unter www.oecdwatch.org/cases/Case_324.

²⁴⁵ Siehe hierzu oben A.I.3.

sonstigen Unterstützungsleistungen betraute staatlichen Stellen mit der Kompetenz ausgestattet werden, die Feststellungen bei der Vergabe von Leistungen oder Aufträgen sowie bei sonstigen Unterstützungsleistungen zu berücksichtigen.²⁴⁶ Um den Anforderungen des Rechts auf effektiven Rechtsschutz gerecht zu werden, müssten solche Entscheidungen – ähnlich wie bei dem System der DPR und der BaFin²⁴⁷ – einer Überprüfung durch die Gerichtsbarkeit offenstehen. Zudem müssten die Kompetenzen der NKS durch gesetzgeberische Maßnahmen geregelt werden, um den Anforderungen an einen hierin bestehenden Grundrechtseingriff gerecht zu werden.²⁴⁸

Abgesehen von diesen Sanktionsmöglichkeiten bieten die Verfahren vor den NKS zudem vergleichsweise gute Möglichkeiten, Problemlagen öffentlichkeitswirksam zu kommunizieren. Obwohl die Öffentlichkeit über den Prozess der Mediation in der Regel nicht fortlaufend informiert wird, ist ein Bemühen der NKS festzustellen, zum einen über die Ergebnisse des Initial Assessment zu berichten und zum anderen nach Abschluss des Verfahrens, vor allem in den Fällen, in denen keine Einigung getroffen werden konnte, über den Ablauf des Verfahrens und die konkreten Gründe für den Ausgang des Verfahrens zu berichten. Die mittlerweile oftmals vorgenommene Feststellung von Verletzungen der OECD-Guidelines ermöglicht es, konkrete Missstände unter Verweis auf den Maßstab der OECD-Guidelines anzuprangern. Hierdurch kann im Einzelfall erheblicher wirtschaftlicher Druck auf Unternehmen ausgeübt werden, da diese u.U. einen Imageschaden oder einen Reputationsverlust zu befürchten haben. Gleichzeitig besteht für Unternehmen die Möglichkeit, im Rahmen der Verfahren Vorwürfe auszüräumen oder Anstrengungen und Erfolge im Hinblick auf eine Verbesserung der menschenrechtlichen Bilanz öffentlichkeitswirksam zu verbreiten.

In der Gesamtschau bleibt zu konstatieren, dass die vorgenannten Sanktionsmechanismen geeignet erscheinen, die Lücken zu schließen, die bei der Beschränkung auf ausschließlich reputationsbezogene wirtschaftliche Sanktionsprozesse verbleiben.

²⁴⁶ Im aktuellen Gesetzgebungsverfahren zur Umsetzung der Richtlinie 2014/95/EU hat *Felber* (Mitbegründer des Wirtschaftsmodells „Gemeinwohl-Ökonomie“) in diesem Zusammenhang folgende Druckmittel bzw. Bevorzugungsmöglichkeiten aufgeführt, die im Rahmen der Verfahren angeordnet oder eingeleitet werden könnten: Vorteile/Nachteile bei Subventions- oder sonstigen Unterstützungsleistungen, Vorrang/Nachrang in der öffentlichen Beschaffung sowie eine Differenzierung bei Steuersätzen, Marktzugangsschwellen (z.B. Zöllen), Kreditkonditionen (*Felber* 2016).

²⁴⁷ Siehe hierzu oben D.V.3.b).

²⁴⁸ Hierzu oben D.II.3.

VII. International Arbitration Tribunal on Business and Human Rights

Als einer der in der Praxis und Literatur geäußerten Fortentwicklungsvorschlägen bzgl. der OECD-Beschwerdeverfahren wurde kürzlich von einem Jurist_innennetzwerk mit dem Schwerpunkt CSR (L4BB – Lawyers for Better Business²⁴⁹) der Vorschlag unterbreitet, eine internationale Streitschlichtungsinstanz (International Arbitration Tribunal on Business and Human Rights (in der Folge: Tribunal)) für die Beilegung von Streitigkeiten in dem Bereich Wirtschaft & Menschenrechte einzurichten.²⁵⁰ Der Vorschlag zielt darauf ab, die bestehenden Lücken für einen effektiven Rechtsschutz und eine zielführende Streitbeilegung zu schließen: „Once the Tribunal is established, it would offer international arbitration and mediation services worldwide to disputants who would otherwise either engage in protracted court litigation or, where no court is available, resort to bitterly fought media battles.“²⁵¹ Institutionell soll das Tribunal beim Ständigen Schiedshof in Den Haag (Permanent Court of Arbitration) angesiedelt werden.²⁵² Der Ständige Schiedshof erscheine aufgrund seiner besonderen Erfahrung und Kompetenz im Bereich der Streitschlichtung sowie aufgrund der bestehenden Infrastruktur als besonders geeignete institutionelle Anbindung. Neben der Bearbeitung von Schiedsverfahren soll das Tribunal selbst oder durch Dritte den Verfahren vorgelagerte Mediationsverfahren anbieten.²⁵³

Die Organisation, der Ablauf und die Beteiligungsmöglichkeiten sind denen des OECD-Beschwerdeverfahrens sehr ähnlich. Darüber hinaus soll das Verfahren als Ausgangspunkt für weitere Maßnahmen dienen, die auf die Verwirklichung der Menschenrechte im Bereich Wirtschaft & Menschenrechte gerichtet sind. Das Papier weist darauf hin, dass nicht nur im Spannungsfeld Unternehmen vs. Individuen, Gruppen oder NGOs über Menschenrechte gestritten wird, sondern vor allem auch im Verhältnis zwischen Unternehmen und der Zuliefer_innenkette oftmals Streitigkeiten über die Einhaltung von menschenrechtlichen Standards entstehen, auf die sich Zulieferer_innen im Rahmen von vertraglichen Vereinbarungen verpflichtet haben. Sie schlagen daher vor, dass das Tribunal auch für solche Streitigkeiten zur Verfügung stehen und in den Verein-

²⁴⁹ Nähere Informationen zu der Vereinigung finden sich auf der Homepage des Netzwerks L4BB: www.l4bb.org/pages/home.php.

²⁵⁰ *Cronstedt und Thompson 2015*.

²⁵¹ Ebenda, S. 2.

²⁵² Ebenda, S. 3 f.

²⁵³ Ebenda, S. 5 ff., 8 f.

barungen als Schlichtungs- bzw. Mediationsinstanz benannt werden kann.²⁵⁴ Dadurch wäre ein betroffenes Unternehmen nicht nur den Forderungen von betroffenen Individuen oder Gruppen sondern auch den Forderungen der Vertragspartner_innen ausgesetzt; zugleich könne in die Vereinbarungen aufgenommen werden, dass sich die Zuliefer_innenunternehmen im Streitfall zur Beilegung des Streits in einem Schiedsverfahren verpflichten.²⁵⁵ Eine ähnliche Verpflichtung könne auch in Vereinbarungen zwischen Unternehmen und Investor_innen implementiert werden oder staatlichen Unterstützungsmaßnahmen zugrunde gelegt werden.²⁵⁶ Der besondere Charakter eines Schiedsverfahrens würde die Möglichkeit bieten, dass die Schiedssprüche, die auch Entschädigungszahlungen etc. enthalten können, über das New Yorker Übereinkommen über die Anerkennung und Vollstreckung ausländischer Schiedssprüche²⁵⁷ vollstreckt und durchgesetzt werden können.²⁵⁸

Die Ausrichtung als Schiedsverfahren stellt den größten Unterschied zu den OECD-Beschwerdeverfahren dar und macht den Vorschlag der L4BB, gerade auch durch den Verweis auf die Möglichkeiten der Verbindung des Verfahrens mit vertraglichen Vereinbarungen und der Durchsetzung der Schiedssprüche, zu einem wirkungsvolleren Instrument als die Verfahren vor den NKS. Gerade für Streitfälle in konkreten Einzelfällen erscheinen die Verfahren für die von wirtschaftlichen Aktivitäten betroffenen Personen und Gruppen sehr attraktiv. Im Rahmen von Verfahren zwischen Unternehmen und Zuliefer_innen sowie NGOs und Unternehmen (oder auch Staaten und Unternehmen) könnte auf die Einhaltung organisatorischer und prozeduraler Menschenrechtsvorgaben hingewirkt werden.

Soweit es jedoch um die Überwachung nichtfinanzieller Berichterstattung geht, hat eine institutionelle Anbindung auf nationaler Ebene eine Reihe von Vorteilen. Zum einen wäre es für ein solches Tribunal administrativ kaum möglich, die Einhaltung von Berichterstattungspflichten zu überwachen, und zum anderen mangelt es auf internationaler Ebene an einem verpflichtenden Rahmen im Bereich der nichtfinanziellen Berichterstattung. Ein Tribunal hätte zudem keine Möglichkeiten, selbst Sanktionen zu verhängen oder sonstige Durchsetzungsmaßnahmen einzuleiten.

Während sich das Tribunal im Ergebnis vor allem durch besondere Eigenschaften im Bereich der Bearbeitung kontradiktorischer Verfahren auszeichnet,

²⁵⁴ Ebenda, S. 9 f.

²⁵⁵ Ebenda, S. 11 ff.

²⁵⁶ Ebenda, S. 11.

²⁵⁷ Convention on the Recognition and Enforcement of Arbitral Awards, v. 10.06.1958, New York, 330 U.N.T.S. 38.

²⁵⁸ *Cronstedt und Thompson* 2015, S. 15 f.

hat sich gezeigt, dass die NKS besonderes Potenzial in sich tragen, bei Bedarf fortlaufende Lernprozesse anzuleiten und zu begleiten. Die OECD verfügt zudem über eine langjährige Praxis und einen großen Erfahrungsschatz im Umgang mit den OECD-Guidelines. Allerdings handelt es sich bei der OECD um eine IO, die nicht ohne Weiteres für alle Staaten offensteht. Zwar besteht auch für Nicht-OECD-Staaten die Möglichkeit des Beitritts zu den OECD-Guidelines. Jedoch haben sie nicht die Möglichkeiten der unmittelbaren Einflussnahme auf die wirtschafts- und sozialpolitische Ausrichtung der OECD-Guidelines.

VIII. Zwischenfazit

Nach alledem stellt sich die Frage, welche prozedurale Ausgestaltung am ehesten geeignet ist, eine Ein- und Anleitung von Lernprozessen sowie darauf ausgerichtete Pressionen zu ermöglichen.

Im Hinblick auf die Praxis des External Auditing ist zu konstatieren, dass Unternehmen einen sehr großen Einfluss auf die Gestaltung des Prüfungsprozesses haben. Sie entscheiden, wen sie mit der Prüfung ihrer Berichte beauftragen, sie bestimmen den Gegenstand der Prüfung und sie legen fest, ob und inwieweit eine Beteiligung von Stakeholdern erfolgen soll. Damit bestehen erhebliche Hindernisse für einen dialogischen Lernprozess, denn letztlich bleiben die Unternehmen die Herr_innen der Verfahren. Es besteht keine Instanz, die gänzlich unabhängig Forderungen und Missstände offensiv formulieren kann. Und diese Hierarchie wirkt sich auch auf die Frage der möglichen Pressionen aus. Denn die Einflussmöglichkeiten der Unternehmen auf den Prüfungsprozess erschweren es, das Prüfungsverfahren zu nutzen, um gesellschaftlichen Druck auf das Unternehmen aufzubauen.

Das System der Durchsetzung und Überwachung der finanziellen Berichterstattung weist hingegen die Stärke auf, dass es unabhängige Instanzen bereitstellt, die eine umfassende Prüfung der Berichte gewährleisten können. Zudem können die staatlichen Instanzen Sanktionen verhängen und durchsetzen. Das deutsche Überwachungssystem erweist sich durch seine zweistufige Organisation als besonders flexibel. Denn auf der ersten Stufe geht es vor der privatrechtlich organisierten DPR zunächst darum, in einem von Kooperation geprägten Verfahren Missstände aufzuklären und auszuräumen. Erst auf der zweiten Stufe nimmt das Verfahren einen hierarchischen Charakter an, indem es vor der staatlichen, mit Sanktions- und Durchgriffskompetenzen ausgestatteten BaFin darum geht, eine ordnungsgemäße Berichterstattung durchzusetzen. Im Hinblick auf die Ein- und Anleitung von Lernprozessen erweist sich das Verfahren jedoch als nicht geeignet. Im Vordergrund steht die Herstellung einer korrekten

und umfassenden Berichterstattung. Die Implementierung von Menschenrechten in die Strukturen eines Unternehmens und eine dahingehende Begleitung im Rahmen des Verfahrens ist hingegen nicht Gegenstand der Überprüfungsverfahren. Zudem bietet das Verfahren kaum Einfluss- und Teilnahmemöglichkeiten für zivilgesellschaftliche Akteur_innen. Das Verfahren kann zwar durch Hinweise auf Missstände angestoßen werden. Darüber hinaus bestehen aber keine Teilnahmemöglichkeiten. Eine wesentliche Stärke des deutschen Überwachungssystems ist die Ausgestaltung der Einleitung der Prüfungsverfahren. Dadurch, dass ein Verfahren nur beim Vorliegen konkreter Anhaltspunkte eines Verstoßes, auf Verlangen der BaFin oder im Rahmen einer stichprobenhaften Prüfung eingeleitet wird, reduziert sich die administrative Belastung der Institutionen. Gleichzeitig ist gewährleistet, dass Unternehmen tatsächlich jederzeit mit der Einleitung der Verfahren rechnen müssen. Der Aspekt, dass die Prüfungsinstanzen das Verfahren leiten, führt auch dazu, dass eine Prüfung unabhängig von anderen am Verfahren beteiligten Akteur_innen betrieben wird.

Die Verfahren vor den nach den OECD-Guidelines eingerichteten NKS sind als kontradiktorische Verfahren ausgestaltet. Dies führt dazu, dass die NKS ein Verfahren nur auf Verlangen von Beschwerdeführer_innen einleiten und fortführen. Dieser Aspekt kann vor allem dann als Schwachstelle im Hinblick auf die Ein- und Anleitung von Lernprozessen angesehen werden, wenn die Beschwerdeführer_innen das Verfahren nicht weiter betreiben. Um diesem Problem entgegenzuwirken wäre es daher sinnvoll, den NKS die Leitung der Verfahren zu übertragen. Im Hinblick auf die Verfahren vor der DPR und der BaFin erscheint es auch sinnvoll, den NKS die Kompetenz zu übertragen, eigenständig Verfahren einzuleiten. Die Untersuchung hat gezeigt, dass ein wirkungsvoller Bestandteil eines Verfahrens zur An- und Einleitung von Lernprozessen das Follow-Up, d. h. die fortlaufende Behandlung der im Verfahren gegenständlichen Problemlagen, darstellt. Dies gilt vor allem für die sehr häufig gegenständliche Implementierung von prozeduralen menschenrechtlichen Vorgaben. Erst im Rahmen eines Follow-Up-Verfahrens kann eine umfassende Anleitung zur Umsetzung der menschenrechtlichen Vorgaben stattfinden. Die im Wege des Simplified Reporting Procedure durchgeführten Verfahren vor dem UN-Ausschuss gegen Folter zeigen, dass fortlaufende Berichterstattung ein wesentliches Element der Implementierung von Menschenrechten im Rahmen eines fortlaufenden konstruktiven Dialogs darstellt und zugleich der Aufwand der Berichterstattung durch eine Fokussierung auf die relevanten Problemlagen reduziert werden kann. Ein Follow-Up-Verfahren bietet zudem hinreichende Möglichkeiten der Einbeziehung von Stakeholdern. Dadurch, dass die NKS als staatliche Instanzen eingerichtet sind, bestehen zudem weitreichende Durchsetzungsmöglichkeiten.

Die Verfahren vor den NKS erscheinen daher unter Berücksichtigung der benannten Reformvorschläge am ehesten geeignet, als Forum für die Ausübung von Lern-Pressionen durch nichtfinanzielle Berichterstattung zu dienen.

Schlussbetrachtungen

Abschließend sollen die wesentlichen Ergebnisse der Arbeit zusammengefasst werden. Dabei wird auch auf die der Arbeit vorangestellte Frage zurückgekommen, ob und inwieweit es der aktuellen Praxis der nichtfinanziellen Berichterstattung gelingt, menschenrechtsbezogene Evaluations- und Implementationsprozesse in Unternehmen ein- und anzuleiten.

Im ersten Kapitel wurde herausgearbeitet, dass nichtfinanzielle Berichterstattung in der Europäischen Union ihren Ursprung im Konzept der CSR hat. Die durch die Richtlinie 2014/95/EU erfolgte Regulierung im Bereich der nichtfinanziellen Berichterstattung ist rechtspolitisch der europäischen CSR-Strategie zuzuordnen. Die Richtlinie gibt den Mitgliedstaaten auf, Unternehmen zur Offenlegung nichtfinanzieller Informationen zu verpflichten. Sie setzt dabei auch darauf, Unternehmen weite Gestaltungsspielräume beim Prozess der Berichterstattung und der Überprüfung dieser zu überlassen. Die Richtlinie stellt damit ein Paradebeispiel für die Umsetzung der europäischen CSR-Strategie dar. Denn diese zeichnet sich durch einen „smart mix“ zwischen verbindlicher Regulierung und unternehmerischer Selbstregulierung aus. Außerdem setzt die Europäische Union mit der Richtlinie maßgeblich auf ein Zusammenspiel verschiedener Regulierungsebenen. In diesem Sinne verpflichtet die Richtlinie die Mitgliedstaaten zur Einführung verbindlicher Vorgaben, verweist aber zugleich bzgl. des Inhaltes der Berichterstattung auf Standardsetzungsprozesse, die sich in weiten Teilen außerhalb staatlicher, internationaler und supranationaler Ebene abspielen.

Eine kritische Würdigung der Richtlinie hat ergeben, dass zwar alle Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallenden Unternehmen zur Offenlegung nichtfinanzieller Informationen zu verpflichten. Es wurde jedoch kritisiert, dass der im Vergleich zum Richtlinienentwurf enger gefasste Anwendungsbereich dazu führt, dass nur eine vergleichsweise geringe Anzahl an Unternehmen zur Offenlegung nichtfinanzieller Informationen verpflichtet sein werden. Einen weiteren Kritikpunkt stellt die (ebenfalls im Gegensatz zum Richtlinienentwurf implementierte) Möglichkeit dar, die nichtfinanzielle Erklärung separat von der finanziellen Erklärung zu veröffentlichen. Diese

Regelung steht im Widerspruch zu einer dahingehenden Entwicklung, in einem Bericht über nichtfinanzielle und finanzielle Informationen gebündelt zu berichten (Integrated Reporting). Ein weiterer maßgeblicher Kritikpunkt betrifft den pauschalen Verweis der Richtlinie auf nationale, europäische und transnationale Berichtsstandards. Aufgrund der Heterogenität der Berichtsstandards wird der Versuch, die Berichterstattung auf europäischer Ebene zu harmonisieren, konterkariert. Zudem wird Unternehmen damit ein weiter Gestaltungsspielraum im Hinblick auf den Gehalt der Berichterstattung überlassen. Einer weitgehenden Harmonisierung und Begrenzung unternehmerischer Gestaltungsspielräume steht es auch entgegen, dass die Richtlinie es den Mitgliedstaaten überlässt, Unternehmen zur Durchführung externer Prüfungen (External Auditing) zu verpflichten. Und schließlich führt der mit der Richtlinie 2014/95/EU eingefügte Art. 34 Abs. 3 BilanzRL dazu, dass die Offenlegung nichtfinanzieller Informationen nicht zum Gegenstand einer Abschlussprüfung wird. Insgesamt enthält die Richtlinie damit keine zwingen Vorgaben für eine Überprüfung nichtfinanzieller Berichterstattung.

Im zweiten Kapitel wurde herausgearbeitet, dass das Überlassen unternehmerischer Gestaltungsspielräume Ausdruck des Setzens der europäischen CSR-Strategie auf freiwillige unternehmerischer Selbstregulierung ist. Es konnte gezeigt werden, dass die These, dass für Unternehmen bereits wirtschaftliche Anreize zur Einführung weitgehender nichtfinanzieller Berichterstattung bestehen (Business Case for CSR), nicht vollends überzeugen kann. Denn der Business Case for CSR-Ansatz besteht häufig nur so lange und nur so weit, wie entsprechende Maßnahmen wirtschaftliche Vorteile versprechen. Soweit diese nicht zu erwarten sind, ist eine Umsetzung von CSR-Maßnahmen regelmäßig nicht gewährleistet. Außerdem werden im Zweifel die Maßnahmen getroffen, die wirtschaftlich am sinnvollsten erscheinen, was nicht bedeutet, dass es sich dabei auch um die menschenrechtlich und ökologisch sinnvollsten Maßnahmen handelt. Da menschenrechtliche Maßstäbe bisher noch sehr unbestimmt sind, bestehen zuletzt auch Zweifel daran, dass der Business Case for CSR-Ansatz diejenigen Maßnahmen erfasst, die am ehesten geeignet sind, die Strukturen wirtschaftlicher Akteur_innen nachhaltig auf soziale und ökologische Belange abzustimmen.

Es wurde ferner herausgearbeitet, dass nichtfinanzielle Berichterstattung besonders anfällig für das Problem des Greenwashing ist. Nichtfinanzielle Berichte können missbraucht werden, um das Image eines Unternehmens, eines Produktes oder einer Dienstleistung besonders hervorzuheben bzw. von umwelt- und/oder sozialschädlichen Aktivitäten abzulenken. Die verbreitete Praxis des Greenwashing führt letztlich dazu, dass unter Leser_innen großes Misstrauen gegenüber nichtfinanzieller Berichterstattung besteht.

Zuletzt konnte (u. a. unter Heranziehung zweier Beispiele) aufgezeigt werden, dass die aktuelle Praxis nichtfinanzieller Berichterstattung nicht gewährleisten kann, dass die getätigten Angaben richtig und umfassend sind, und nicht nachvollziehbar ist, ob und inwieweit Unternehmen Menschenrechte in ihre Strukturen implementieren.

Um die Stärken nichtfinanzieller Berichterstattung untersuchen zu können, wurde im dritten Kapitel zunächst die Praxis staatlicher Menschenrechtsberichterstattung vor den UN-Menschenrechtsorganen einer näheren Betrachtung unterzogen. Es hat sich gezeigt, dass die Stärken menschenrechtsbezogener Berichterstattung besonders dann hervortreten, wenn diese im Rahmen eines Verfahrens bearbeitet werden kann. Die UN-Menschenrechtsberichterstattungsverfahren bieten die Möglichkeit zur Ein- und Anleitung eines Evaluations- und Lernprozesses am Maßstab der Menschenrechte. Und selbst wenn Staaten sich einer Umsetzung menschenrechtlicher Vorgaben verweigern, bietet ein durch eine unabhängige Instanz geführtes Verfahren die Möglichkeit, die menschenrechtliche Praxis eines Staates umfassend am Maßstab der Menschenrechte einer Prüfung zu unterziehen. Die Verfahren dienen nicht nur der Durchführung eines fortlaufenden Dialogs, sondern bieten insbesondere für zivilgesellschaftliche Akteur_innen eine Plattform für die Thematisierung und Skandalisierung einzelntfallbezogener und struktureller Problemlagen.

Im Anschluss an diese Feststellungen konnte weiter aufgezeigt werden, dass Berichterstattung Unternehmen dazu befähigt, durch Selbstevaluation eigenständig Aktivitäten und Organisationsbereiche zu identifizieren, die schädliche Auswirkungen auf ihre Umwelt haben können. Gleichzeitig gilt, dass auf Selbstevaluation gerichtete Prozesse nicht von außen eingeleitet werden können und Unternehmen autonom über die Ausgestaltung ihrer internen Regulierung entscheiden. Durch eine Betrachtung des Verhältnisses zwischen unternehmerischer Selbstregulierung auf der einen Seite und für das Verhältnis Wirtschaft & Menschenrechte auf nationaler, supranationaler, internationaler und transnationaler Ebene ausgearbeiteter Mechanismen auf der anderen Seite konnten Perspektiven für eine externe Beeinflussung unternehmerischer Selbstregulierungsprozesse herausgearbeitet werden. Menschenrechtliche Regelungsbereiche wie z.B. das Regime der OECD-Guidelines sind darauf ausgerichtet, Unternehmen für die eigene Selbstregulierung kognitive Ressourcen bereitzustellen, die die Unternehmen bei der Ausgestaltung ihrer Selbstregulierung nutzen können. Im Gegenüber unternehmerischer Selbstregulierung und externer Regulierung besteht die Möglichkeit der wechselseitigen bzw. gegenseitigen Irritation, im Rahmen derer nicht nur auf Seiten der Unternehmen, sondern auch auf Seiten der externen Regelungsbereiche die Möglichkeit der Einleitung

von auf Fortentwicklung der jeweiligen rechtlichen Regulierung gerichtete Lernprozesse besteht. Dass auf Seiten der Unternehmen Lernprozesse tatsächlich stattfinden, setzt voraus, dass von außen hierauf gerichteter Zwang ausgeübt wird. Dieser kann von unterschiedlichen Akteur_innen ausgeübt werden. Es kann dabei zwischen im Rahmen vertraglicher Beziehungen ausgeübten, zivilgesellschaftlichen und nationalen Zwangsmöglichkeiten unterschieden werden.

Auf der Grundlage der Untersuchung der Schwachstellen aktueller nichtfinanzieller Berichterstattung, der Staatenberichtsverfahren vor den UN-Menschenrechtsorganen und der theoretischen Ausführungen zum Verhältnis zwischen unternehmerischer Selbstregulierung und externen Regelungsbereichen wird die Forderung erhoben, nichtfinanzielle Berichterstattung mit einem Monitoringmechanismus mit Teilnahmemöglichkeiten für zivilgesellschaftliche Akteur_innen auszustatten. Die Folge wäre eine verfahrensförmige Ausübung von Lern-Pressionen. Berichtsverfahren bieten die prozeduralen Voraussetzungen für die Kanalisierung wechselseitiger Irritationen zwischen Unternehmen und externen Regelungsbereichen. Eine Monitoringinstanz könnte Lernprozesse in Unternehmen kritisch begleiten. Missstände könnten thematisiert und Implementationsprozesse im Rahmen eines fortlaufenden Dialoges begleitet werden. Der dem Verfahren zugrunde gelegte menschenrechtliche Maßstab könnte praxisnah konkretisiert werden. Es bestünde die Möglichkeit der Ko-Evolution beider Regelungsbereiche. Das Verfahren kann außerdem als Plattform für die Ausübung zivilgesellschaftlichen Zwanges dienen. Durch eine institutionelle Anbindung an nationalstaatliche Strukturen könnten zudem staatliche Zwangsmechanismen genutzt werden.

Eine Untersuchung des Europarechts und europäischer und internationaler Menschenrechte im Rahmen des vierten Kapitels hat ergeben, dass Staaten zwar auf der einen Seite nicht zur Implementierung von Monitoring- und Durchsetzungsmechanismen verpflichtet sind, auf der anderen Seite diese Bestimmungen einer Einführung entsprechender Mechanismen grds. aber auch nicht entgegenstehen.

Im Anschluss daran wurden die Möglichkeiten zur Einführung von Monitoringverfahren untersucht. Eine genauere Betrachtung der aktuellen Praxis des External Auditing hat ergeben, dass Unternehmen ein zu starker Einfluss auf den Prüfungsprozess verbleibt und zudem die Möglichkeiten zur Durchführung von Pressionen sehr gering sind. Eine Nutzung der bestehenden Mechanismen im Bereich der finanziellen Berichterstattung hätte zwar den Vorteil, dass auf bereits bestehende Instanzen und deren Durchsetzungsmechanismen zurückgegriffen werden könnte. Jedoch ist die Prüfung finanzieller Berichterstattung auf die Frage der Korrektheit und Vollständigkeit der Berichte und das Verfahren

auf die Überprüfung dieser Fragen ausgerichtet. Für die An- und Einleitung von menschenrechtsbezogenen Evaluations- und Implementationsprozessen eignet sich diese Ausgestaltung nicht, da im Rahmen der Verfahren keine Auswertung der bestehenden Strukturen und zudem keine fortlaufende Begleitung von Lernprozessen stattfinden kann. Die vor den nach den OECD-Guidelines gerichteten Nationalen Kontaktstellen geführten Verfahren erweisen sich als am besten geeignet für die prozedurale Umsetzung des Konzepts der Lern-Pressionen. Den Verfahren liegt zunächst ein menschenrechtlicher Maßstab zugrunde. Sie stehen darüber hinaus offen für zivilgesellschaftliche Akteur_innen. Der wichtigste Punkt im Hinblick auf eine Fortentwicklung der Verfahren besteht im Hinblick auf die Verfahren vor den OECD-Kontaktstellen in der festen Implementierung von Follow-Up-Verfahren. Denn im Rahmen von Follow-Up-Verfahren besteht die Möglichkeit, dass Unternehmen fortlaufend über ihre Fortschritte berichten. Hierdurch erst wird es möglich, Lernprozesse zu begleiten und anzuleiten. Ein zweiter Reformvorschlag besteht darin, die Kompetenzen der Kontaktstellen bzgl. der Leitung des Verfahrens auszuweiten. Eine Leitung der Verfahren durch die Kontaktstellen hätte den Vorteil, dass die Verfahren ohne die aktive Teilnahme von Beschwerdeführer_innen aufgenommen und durch- bzw. fortgeführt werden könnten. Im Rahmen der Follow-Up-Verfahren könnte die Kontaktstelle die Berichterstattung der Unternehmen fortlaufend einer kritischen Betrachtung unterziehen und ggf. Empfehlungen oder Vorgaben hinsichtlich der weiteren Umsetzung der menschenrechtlichen Vorgaben formulieren. Zudem bietet die institutionelle Einbindung in staatliche Strukturen weitgehende Möglichkeiten zur Durchsetzung etwaiger Vorgaben.

Durch eine entsprechende Ausgestaltung kann es nichtfinanzieller Berichterstattung gelingen, menschenrechtsbezogene Evaluations- und Implementationsprozesse in Unternehmen ein- und anzuleiten.

Literaturverzeichnis

- Abegg, Andreas* (2009), Evolutorische Rechtstheorie, in: Buckel, Sonja, Christensen, Ralph und Fischer-Lescano, Andreas (Hrsg.), *Neue Theorien des Rechts*, Stuttgart, Lucius & Lucius, 401–422.
- AccountAbility* (2008), AA1000 Assurance Standard 2008, London, <http://www.accountability.org/standards/aa1000as/index.html>.
- Adolphsen, Jens* (2004), Grenzen der internationalen Harmonisierung der Rechnungslegung durch Übernahme internationaler privater Standards, *RechtsZeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht* 68.1, 154–190.
- Ahluwalia, Paul und Miller, Toby* (2014), Greenwashing Social Identity, *Social Identity: Journal for the Study of Race, Nation and Culture* 20.1, 1–4.
- Aksoy, M. Ataman und Hoekman, Bernard M.* (2010), *Food Prices and Rural Poverty*, Washington, DC [u. a.], World Bank [u. a.].
- Alexy, Hans* (2011), Subsumtion oder Abwägung – Was gilt im Ausweisungsrecht?, *Deutsches Verwaltungsblatt – DVBl.* 126.19, 1185–1190.
- Allianz Gruppe* (2012), Working Paper: Is Speculation to Blame for Rising Food Prices?, http://www.foodwatch.org/fileadmin/Themen/Spekulation_mit_Nahrungsmitteln/Dokumente/Allianz_Workingpaper06-2012_ger.pdf.
- Allianz Gruppe* (2013), *Sustainability Factbook 2012*, München, www.allianz.com/v_1363290088000/media/responsibility/documents/ALLIANZ_Sustainability_Factbook.pdf.
- Alston, Philip* (1995), The Committee on Economic, Social and Cultural Rights, in: Alston, Philip (Hrsg.), *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal*, Oxford, Clarendon Press, 473–508.
- Alston, Philip und Simma, Bruno* (1987), First Session of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *The American Journal of International Law* 81.3, 747–756.
- Alston, Phillip* (1987), Out of the Abyss: The Challenges Confronting the New U.N. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *Human Rights Quarterly* 9.3, 332–381.
- Althoff, Nina* (2014), Das Individualbeschwerdeverfahren zu den UN-Fachausschüssen – Chance für den individuellen Rechtsschutz und die strategische Prozessführung, in: Kindermann, Edith, Schellenberg, Ulrich, Schons, Herbert P., et al. (Hrsg.), *Anwaltschaft für Menschenrechte und Vielfalt: Zwölf Beiträge zur anwaltlichen Praxis*, Berlin, Deutscher Anwaltverlag, 95–103.
- Altwater, Elmar* (2008), Globalisierter Neoliberalismus, in: Butterwege, Christoph, Lösch, Bettina und Ptak, Ralf (Hrsg.), *Neoliberalismus: Analysen und Alternativen*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 50–68.
- Amao, Olufemi* (2011), *Corporate Social Responsibility, Human Rights and the Law: Multi-national Corporations in Developing Countries*, London, Routledge.

- Amstutz, Marc* (2003), Zwischenwelten – Zur Emergenz einer interlegalen Rechtsmethodik im europäischen Privatrecht, in: Joerges, Christian und Teubner, Gunther (Hrsg.), Rechtsverfassungsrecht: Recht-Fertigung zwischen Privatrechtsdogmatik und Gesellschaftstheorie, Baden-Baden, Nomos, 213–237.
- Amstutz, Marc* (2009), Métissage – Zur Rechtsform in der Weltgesellschaft, in: Fischer-Lescano, Andreas, Rödl, Florian und Schmid, Christoph U. (Hrsg.), Europäische Gesellschaftsverfassung – Zur Konstitutionalisierung sozialer Demokratie in Europa, Baden-Baden, Nomos, 333–351.
- Amstutz, Marc und Karavas, Vaios* (2009), Weltrecht: Ein Derridasches Monster, in: Calliess, Graf-Peter, Fischer-Lescano, Andreas, Wielsch, Dan, et al. (Hrsg.), Soziologische Jurisprudenz: Festschrift für Gunther Teubner zum 65. Geburtstag, Berlin, De Gruyter, 646–672.
- Arbeitskreis Bilanzrecht Hochschullehrer Rechtswissenschaft* (2016), Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der nichtfinanziellen Berichterstattung der Unternehmen in ihren Lage- und Konzernlageberichten (CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz), Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht – NZG 19.34, 1337–1339.
- Asmussen, Sven* (2017), Haftung für unwahre Aussagen über Nachhaltigkeitskodizes vor Abschluss eines Kaufvertrags, Neue Juristische Wochenschrift – NJW 70.3, 118–123.
- Augenstein, Daniel* (2011), Study of the Legal Framework on Human Rights and the Environment Applicable to European Enterprises Operating Outside the European Union, Edinburgh, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/files/business-human-rights/101025_ec_study_final_report_en.pdf.
- Ausschuss der Weisen* (2001), Schlussbericht des Ausschusses der Weisen über die Regulierung der Europäischen Wertpapiermärkte, Brüssel, http://ec.europa.eu/internal_market/securities/docs/lamfalussy/wisemen/final-report-wise-men_de.pdf.
- Backer, Larry C.* (2006), Multinational Corporations, Transnational Law: The United Nations' Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations as a Harbinger of Corporate Social Responsibility in International Law, Columbia Human Rights Law Review 37.2, 101–192.
- Backer, Larry Catá* (2007), Economic Globalization and the Rise of Efficient Systems of Global Private Lawmaking: Wal-Mart as Global Legislator, University of Connecticut Law Review 39.4, 1739–1784.
- Bäckstrand, Karin* (2004), Democratizing Global Environmental Governance? Stakeholder Democracy after the World Summit on Sustainable Development, European Journal of International Relations 12.4, 467–498.
- Bacon, Christopher* (2005), Confronting the Coffee Crisis: Can Fair Trade, Organic, and Specialty Coffees Reduce Small-Scale Farmer Vulnerability in Northern Nicaragua?, World Development 33.3, 497–511.
- Baffes, John* (2011), The Long-Term Implications of the 2007–08 Commodity-Price Boom, Development in Practice 21.4–5, 517–525.
- Ball, Amanda, Owen, David L. und Gray, Rob* (2000), External Transparency or Internal Capture? The Role of Third-Party Statements in Adding Value to Corporate Environmental Reports, Business Strategy and the Environment 9.1, 1–23.
- Baraldi, Claudio, Corsi, Giancarlo und Esposito, Elena* (1997), GLU – Glossar zu Niklas Luhmanns Theorie sozialer Systeme, Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- Bass, Hans-Heinrich* (2013), Finanzspekulation und Nahrungsmittelpreise: Anmerkung zum Stand der Forschung, Bremen, http://www.iwim.uni-bremen.de/Siakeu/Bass_Finanzspekulation%20und%20Nahrungsmittelpreise.pdf.

- Bassett, Thomas J.* (2010), Slim Pickings: Fairtrade Cotton in West Africa, *Geoforum* 41.1, 44–55.
- Beck, Ulrich* (2007), Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus – Antworten auf Globalisierung, Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- Beckers, Anna* (2014), Taking Corporate Codes Seriously: Towards Private Law Enforcement of Voluntary Corporate Social Responsibility Codes, Maastricht, Maastricht University.
- Beiersdorf, Kati und Bogajewskaja, Janina* (2005), Von der Entwicklung der IFRS bis zur Übernahme in europäisches Recht, *Accounting* 05.10, 5–9.
- Beigbeder, Yves* (2005), International Justice Against Impunity: Progress and New Challenges, Boston, Martinus Nijhoff Publishers.
- Berle, Adolf A.* (1931), Corporate Powers as Powers in Trust, *Harvard Law Review* 44.7, 1049–1074.
- Berman, Paul Schiff* (2005), Conflict of Laws, Globalization, and Cosmopolitan Pluralism, *Wayne Law Review* 51, 1105–1145.
- Berman, Paul Schiff* (2007), Global Legal Pluralism, *South California Law Review* 80.6, 1155–1237.
- Berman, Paul Schiff* (2012), *Global Legal Pluralism: A Jurisprudence of Law Beyond Borders*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bernstorff, Jochen von* (2010), Die völkerrechtliche Verantwortung für menschenrechtswidriges Handeln transnationaler Unternehmen: Unternehmensbezogene menschenrechtliche Schutzpflichten in der völkerrechtlichen Spruchpraxis, Duisburg.
- Bernstorff, Jochen von* (2011), Extraterritoriale menschenrechtliche Staatenpflichten und Corporate Social Responsibility: Wie weit geht die menschenrechtliche Verantwortung des Staates für das Verhalten eigener Unternehmen im Ausland?, *Archiv des Völkerrechts* 49.1, 34–63.
- Berwanger, Jörg und Kullmann, Stefan* (2008), *Interne Revision: Wesen, Aufgaben und rechtliche Verankerung*, Wiesbaden, Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabler.
- Bethlehem, Daniel, McRae, Donald, Neufeld, Rodney, et al.* (2009), *The Oxford Handbook of International Trade Law*, Oxford, Oxford University Press.
- Bilchitz, David* (2012), The Ruggie Framework: An Adequate Rubric For Corporate Human Rights Obligations?, *Sur – International Journal on Human Rights* 7.12, 199–229.
- Bleckmann, Albert* (1982), Zu den Auslegungsmethoden des Europäischen Gerichtshofs, *Neue Juristische Wochenschrift – NJW* 35.22, 1177–1182.
- Bleckmann, Albert* (1987), Probleme der Auslegung von EWG-Richtlinien, *Recht der internationalen Wirtschaft – RIW*, 929–935.
- Blickle, Karl-Hermann* (2001), Der SA 8000 als ordnungspolitisches Instrument zur freiwilligen Umsetzung von Sozialstandards im Globalisierungsprozess, *Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik* 2.2, 149–154.
- Blitt, Robert C.* (2012), Beyond Ruggie’s Guiding Principles on Business and Human Rights: Charting an Embrasive Approach to Corporate Human Rights Compliance, *Texas International Law Journal* 48.1, 33–62.
- Böcking, Hans-Joachim* (2017), CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz: Gesellschaftliche Verantwortung und Wertewandel – Neue Herausforderungen und Chancen für die Nachhaltigkeit, *Der Betrieb* 70.12, M5.
- Bockmann, Roland* (2012), Internationale Koordinierung nationaler Enforcement-Aktivitäten: Eine kritische Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Deutschen Prüfstelle für Rechnungslegung, Wiesbaden, Gabler Verlag.

- Boeger, Nina, Murray, Rachel und Villiers, Charlotte* (2008), Perspectives on Corporate Social Responsibility – Corporations, Globalisation and the Law, Cheltenham, Edward Elgar.
- Boiral, Olivier* (2013), Sustainability Reports as Simulacra? A Counter-account of A and A+ GRI Reports, Accounting, Auditing & Accountability Journal 26.7, 1036–1071.
- Bortenlänger, Christine und von Altenbockum, Uta-Bettina* (2014), Die Richtlinie zur Offenlegung nichtfinanzieller Informationen in der Diskussion – Transparenzfortschritte versus Überforderung einzelner Unternehmen, Zeitschrift für Corporate Governance – ZGG 9.2, 87–91.
- Brackmann, Roswitha* (2014), Nachhaltige Beschaffung in der Vergabepaxis, Vergaberecht – VergabeR 14.2a, 310–318.
- Braun, Sabine und Loew, Thomas* (2008), Corporate Social Responsibility: Eine Orientierung aus Umweltsicht, Berlin, http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/csr_orientierung_broschuere.pdf.
- Bread for the World und FIAN International* (2015), Right to Food and Nutrition Watch – Peoples' Nutrition is Not a Business: The Treaty on TNCs and the Struggle to Stop Corporate Impunity – An Interview with Civil Society, http://www.fian.de/fileadmin/user_upload/dokumente/R_t_F_a_N_Watch_2015_eng__Web.pdf.
- Brett, Rachel* (2009), The Role of NGOs – An Overview, in: Alfredsson, Gudmundur, Grimheden, Jonas, Ramcharan, Bertrand J., et al. (Hrsg.), International Human Rights Monitoring Mechanisms, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 673–680.
- Brown, Halina Szejnwald, de Jong, Martin und Levy, David L.* (2009), Building Institutions Based on Information Disclosure: Lessons From GRI's Sustainability Reporting, Journal of Cleaner Production 17.6, 571–580.
- Brunkhorst, Hauke* (2007), Die Legitimationskrise der Weltgesellschaft. Global Rule of Law, Global Constitutionalism und Weltstaatlichkeit, in: Albert, Mathias und Stichweh, Rudolf (Hrsg.), Weltstaat und Weltstaatlichkeit – Beobachtungen globaler politischer Strukturbildung, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 63–107.
- Buchheim, Regine, Knorr, Liesel und Schmidt, Martin* (2008), Anwendung der IFRS in Europa: das neue Endorsement-Verfahren, Zeitschrift für internationale und kapitalmarktorientierte Rechnungslegung – KoR 8.5, 334–341.
- Bundesministerium der Justiz* (2003), Bundesregierung stärkt Anlegerschutz und Unternehmensintegrität – Pressemitteilung Nr. 10/03 v. 25.02.2003, Berlin, .
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit* (2010), Grundsätze zur Vergabe des Umweltzeichens Blauer Engel, Berlin, <https://www.blauer-engel.de/sites/default/files/pages/downloads/der-blaue-engel-umweltzeichen-mit-markenwirkung/verga-begrundsaeetze-2010.pdf>.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie* Leitfaden zum Verfahren in besonderen Fällen („Beschwerde“) bei der deutschen Nationalen Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, Berlin, <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/J-L/leitfaden-zum-beschwerdemanagement.property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>.
- Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland* (2011), Positionspapier der Bundesregierung zur Mitteilung der Europäischen Kommission „Eine neue EU-Strategie (2011–14) für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR)“, Berlin, <https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/130424-Brief-von-der-Leyen-CSR-Reporting.pdf>.
- Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland* (2016), Nationaler Aktionsplan: Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte 2016–2020, Berlin.

- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK), et al.* (2011), Stellungnahme zur CSR Mitteilung der EU-Kommission „Eine neue EU-Strategie (2011–14) für die soziale Verantwortung der Unternehmen“ (KOM(2011) 681), Berlin, [http://www.csrgermany.de/www/csr cms_relaunch.nsf/id/D1A979FB2B03C1AAC125796600468646/\\$file/Stn%20zu%20CSR%20Mitteilung%20KOM.pdf?open](http://www.csrgermany.de/www/csr cms_relaunch.nsf/id/D1A979FB2B03C1AAC125796600468646/$file/Stn%20zu%20CSR%20Mitteilung%20KOM.pdf?open).
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK), et al.* (2016), Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der nichtfinanziellen Berichterstattung der Unternehmen in ihren Lage- und Konzernlageberichten (CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz), http://www.bmju.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2016/Downloads/04132016_BDA_BDI_DIHK_ZDH_CSR_RL_UmsG_RefE.pdf;jsessionid=D4CDEE7D00BB709CF7363D667DCC01ED.1_cid289?__blob=publicationFile&v=4.
- Bündnis für nachhaltige Textilien* (2015), Aktionsplan – Bündnis für nachhaltige Textilien, <http://www.textilbuenndnis.com/images/pdf/24112014/de/%C3%9Cberarbeiter%20Aktionsplan%20B%C3%BCndnis%20f%C3%BCr%20nachhaltige%20Textilien%20April%202015%20.pdf>.
- Buntenbroich, David* (2007), Menschenrechte und Unternehmen: Transnationale Rechtswirkungen „freiwilliger“ Verhaltenskodizes, Frankfurt am Main [u. a.], Lang.
- Burckhardt, Gisela* (2010), Die Schönfärberei der Discounter: Klage gegen Lidl's irreführende Werbung, Wuppertal, http://www.vzh.de/recht/30333/Lidl_Studie.pdf.
- Burckhardt, Gisela* (2011), Mythos CSR – Unternehmensverantwortung und Regulierungslücken, Bonn, Horlemann Verlag.
- Burckhardt, Gisela und Merk, Jeroen* (2011), Sozialaudits – was bringen sie den Näherinnen in den Sweatshops?, in: Burckhardt, Gisela (Hrsg.), Mythos CSR: Unternehmensverantwortung und Regulierungslücken, Bonn, Horlemann Verlag, 119–129.
- BusinessEurope* (2014), Position Paper: Response to Public Consultation on Review of EU CSR Strategy 2011–2014, Brussels, <https://www.busineurope.eu/sites/buseur/files/media/imported/2014-00787-E.pdf>.
- Calliess, Graf-Peter* (1999), Prozedurales Recht, Baden-Baden, Nomos.
- Calliess, Graf-Peter* (2002), Reflexive Transnational Law, Zeitschrift für Rechtssoziologie 23.2, 185–216.
- Calliess, Graf-Peter* (2006), Grenzüberschreitende Verbraucherverträge, Tübingen, Mohr Siebeck.
- Calliess, Graf-Peter* (2009), Systemtheorie: Luhmann/Teubner, in: Buckel, Sonja, Christensen, Ralph und Fischer-Lescano, Andreas (Hrsg.), Neue Theorien des Rechts, Stuttgart, Lucius & Lucius, 53–71.
- Calliess, Graf-Peter und Renner, Moritz* (2009), Between Law and Social Norms: The Evolution of Global Governance, Ratio Juris 22.2, 260–280.
- Cárdenas Castañeda, Fabián A.* (2013), A Call for Rethinking the Sources of International Law: Soft Law and the Other Side of the Coin, Anuario Mexicano de Derecho Internacional 13, 355–403.
- Carroll, Archie B.* (2008), A History of Corporate Social Responsibility: Concepts and Practices, in: Crane, Andrew (Hrsg.), The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility, Oxford [u. a.], Oxford University Press, 19–46.
- Carroll, Archie B., Goodpaster, Kenneth E., Lipartito, Kenneth J., et al.* (2012), Corporate Responsibility: The American Experience, Cambridge, Cambridge Univ. Press.

- Cassel, Douglas und Ramasastry, Anita* (2015), White Paper: Options on a Treaty on Business and Human Rights, <http://business-humanrights.org/sites/default/files/documents/whitepaperfinal%20ABA%20LS%206%2022%2015.pdf>.
- Center for Constitutional Rights (CCR)* (2014), The United States' Compliance with the United Nations Convention Against Torture with Respect to Arbitrary Detention at Guantánamo, http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/USA/INT_CAT_CSS_USA_18519_E.pdf.
- Center for Constitutional Rights (CCR), Human Rights Center, University of California, Berkeley (HRC), und International Human Rights Clinic, University of California, Berkeley, School of Law (IHRIC)* (2014), The United States' Compliance with the UN Convention Against Torture with Respect to Guantánamo Bay Detainees and the Cumulative Impact of Confinement, the Abuse of Detainees Post Release, and the Right to Redress, http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/USA/INT_CAT_CSS_USA_18486_E.pdf.
- Centre for Strategy and Evaluation Services (CES)* (2011), Disclosure of Non-Financial Information by Companies, Kent, http://ec.europa.eu/finance/accounting/docs/non-financial-reporting/com_2013_207-study_en.pdf.
- Ceres* (2014), Investor Listing Standards Proposal: Recommendations for Stock Exchange Requirements on Corporate Sustainability Reporting, Boston, <https://www.ceres.org/resources/reports/investor-listing-standards-proposal-recommendations-for-stock-exchange-requirements-on-corporate-sustainability-reporting/view>.
- Chanin, Joshua M.* (2005), The Regulatory Grass is Greener: A Comparative Analysis of the Alien Tort Claims Act and the European Union's Green Paper on Corporate Social Responsibility, *Indiana Journal of Global Legal Studies* 12.2, 745–778.
- Childs, John* (2014), A New Means of Governing Artisanal and Small-Scale Mining? Fair-trade Gold and Development in Tanzania, *Resources Policy* 40, 128–136.
- Clapham, Andrew* (2000), UN Human Rights Reporting Procedures: An NGO Perspective, in: Alston, Philip und Crawford, James (Hrsg.), *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, Cambridge, Cambridge University Press, 175–198.
- Committee of European Securities Regulators (CESR)* (2004), The Role of CESR at Level 3 under the Lamfalussy Process, http://www.esma.europa.eu/system/files/04_104b.pdf.
- Coomans, Fons* (2002), The Role of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights in Strengthening Implementation and Supervision of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, *Verfassung und Recht in Übersee* 35.2, 182–200.
- Coomans, Fons* (2012), Die Verortung der Maastrichter Prinzipien zu den extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, *Zeitschrift für Menschenrechte* 6.2, 27–47.
- Coppolecchia, Elizabeth K.* (2010), The Greenwashing Deluge: Who Will Rise Above the Waters of Deceptive Advertising?, *University of Miami Law Review* 64.4, 1353–1405.
- Costantino, Fulvio* (2012), Regulation of Supervision on Financial Markets, *International Journal of Public Sector Management* 25.6, 437–443.
- Crawford, James* (2000), The UN Human Rights Treaty System: A System in Crisis?, in: Alston, Philip und Crawford, James (Hrsg.), *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, Cambridge, Cambridge University Press, 1–12.
- Creutz, Katja* (2013), Law Versus Codes of Conduct: Between Convergence and Conflict, in: Klabbers, Jan und Piiparinen, Touko (Hrsg.), *Normative Pluralism and International Law – Exploring Global Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 166–200.

- Crones, Luisa* (2002), Grundrechtlicher Schutz von juristischen Personen im europäischen Gemeinschaftsrecht, Baden-Baden, Nomos.
- Cronstedt, Claes und Thompson, Robert C.* (2015), An International Arbitration Tribunal on Business and Human Rights, <http://www.i4bb.org/news/TribunalV5B.pdf>.
- Dando, Nicole und Swift, Tracey* (2003), Transparency and Assurance. Minding the Credibility Gap, *Journal of Business Ethics* 44.2–3, 195–200.
- Daniel, Caitlin, Wilde-Ramsing, Joseph, Genovese, Kris, et al.* (2015), Remedy Remains Rare: An Analysis of 15 Years of NCP Cases and Their Contribution to Improve Access to Remedy for Victims of Corporate Misconduct, Amsterdam, http://www.oecdwatch.org/publications-en/Publication_4201.
- Davarnejad, Leyla* (2011), In the Shadow of Soft Law: The Handling of Corporate Social Responsibility Disputes under the OECD Guidelines for Multinational Enterprises, *Journal of Dispute Resolution* 2011.2, 351–385.
- Davidsson, Pal A.* (2002), Legal Enforcement of Corporate Social Responsibility Within the EU, *Columbia Journal of European Law* 8.3, 529–556.
- Davis Lockard, Victoria und Becker, Joshua L.* (2009), Green is Good ... Until “Eco-Friendly” Becomes “Eco-Fraud”, *For the Defence* 51.2, 39–66.
- Davy, Ulrike* (2011), Welche rechtlichen Grundregeln müssen für einen wirksamen Menschenrechtsschutz gelten? Bedeutung gerichtlicher und außergerichtlicher Schutzverfahren, in: Gusy, Christoph (Hrsg.), *Grundrechtsmonitoring Chancen und Grenzen außergerichtlichen Menschenrechtsschutzes*, Baden-Baden, Nomos, 238–264.
- De Schutter, Oliver* (2008), Corporate Social Responsibility European Style, *European Law Journal* 14.2, 203–236.
- De Schutter, Olivier* (2010), Food Commodities Speculation and Food Price Crises: Regulation to Reduce the Risks of Price Volatility, http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20102309_briefing_note_02_en_ok.pdf.
- De Schutter, Olivier, Eide, Asbjørn, Khalfan, Ashfaq, et al.* (2012), Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights, *Human Rights Quarterly* 34.4, 1084–1169.
- De Sousa Santos, Boaventura* (2002), *Toward a New Legal Common Sense: Law, Globalization and Emancipation*, London, Butterworths.
- De Zayas, Alfred* (2009), Guantánamo Naval Base, in: Wolfrum, Rüdiger (Hrsg.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (online ed.), Heidelberg, Oxford University Press.
- Delmas, Magali A. und Burbano, Vanessa Cuerel* (2011), The Drivers of Greenwashing, *California Management Review* 54.1, 64–87.
- Dendler, Leonie* (2011), The Role of Product Labelling Schemes in Shaping More Sustainable Production and Consumption Systems, Berlin, http://edocs.fu-berlin.de/docs/servlets/MCRFileNodeServlet/FUDOCSS_derivate_000000001363/Dendler-The_role_of_product_labelling_schemes-270.pdf?hosts=.
- Dendler, Leonie* (2014), Sustainability Meta Labelling: An Effective Measure to Facilitate More Sustainable Consumption and Production?, *Journal of Cleaner Production* 63, 74–83.
- Department for Environment, Food and Rural Affairs* (2011), *Green Claims Guidance: How to Make a Good Environmental Claim*, London, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/69301/pb13453-green-claims-guidance.pdf.

- Deutsche Bank* (2012), Sustainable Investing: Establishing Long-Term Value and Performance, New York, https://www.dbadvisors.com/content/_media/Sustainable_Investing_2012.pdf.
- Deutsche Kreditwirtschaft* (2016), Stellungnahme der Deutschen Kreditwirtschaft zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der nichtfinanziellen Berichterstattung der Unternehmen in ihren Lage- und Konzernberichten (CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz), Berlin, http://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2016/Downloads/04152016_DK_CSR_RL_UmsG_RefE.pdf;jsessionid=D4CDEE7D00BB709CF7363D667DCC01ED.1_cid289?__blob=publicationFile&v=2.
- Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung (DPR)* (2009a), Grundsätze für die stichprobenartige Prüfung gemäß § 342b Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 HGB, http://www.frep.info/docs/rechtl_iche_grundlagen/20090420_grundsaeetze_stichprobenartige_pruefung.pdf.
- Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung (DPR)* (2009b), Informationen zum Ablauf eines Prüfverfahrens, http://www.frep.info/docs/pruefverfahren/info_ablauf_pruefverfahren.pdf.
- Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung (DPR)* (2014a), Schematische Darstellung eines Prüfverfahrens, http://www.frep.info/docs/pruefverfahren/schema_ablauf_pruefverfahren.pdf.
- Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung (DPR)* (2014b), Tätigkeitsbericht 2013, Berlin, http://www.frep.info/docs/jahresberichte/2013/2013_tb.pdf.
- Deutscher Anwaltverein (DAV)* (2016), Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins durch den Ausschuss Corporate Social Responsibility und Compliance zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der nichtfinanziellen Berichterstattung der Unternehmen in ihren Lage- und Konzernlageberichten (CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz), Berlin, https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2016/Downloads/04152016_DAV_CSR_RL_UmsG_RefE.pdf;jsessionid=9FA2C681D84D396F9E3EF151854E7840.1_cid297?__blob=publicationFile&v=4.
- Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisenverband e.V.* (2015), Stellungnahme zum BMJV-Konzept zur Umsetzung der CSR-Richtlinie – Reform des Lageberichts, [https://www.dgrv.de/webde.nsf/7d5e59ec98e72442c1256e5200432395/5af51d10b169ac51c1257e7500453e67/\\$FILE/Stellungnahme_BMJ_CSR.pdf](https://www.dgrv.de/webde.nsf/7d5e59ec98e72442c1256e5200432395/5af51d10b169ac51c1257e7500453e67/$FILE/Stellungnahme_BMJ_CSR.pdf).
- Deutscher Sparkassen- und Giroverband* (2013), Vermögensbarometer 2013, Berlin, www.dsgv.de/_download_gallery/Publikationen/Vermögensbarometer_2013.pdf.
- Deutsches Aktieninstitut* (2016), Umsetzung der CSR-Richtlinie mit Augenmaß: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der nichtfinanziellen Berichterstattung der Unternehmen in ihren Lage- und Konzernlageberichten, http://www.bmjv.de/Shared-Docs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2016/Downloads/04152016_DAI_CSR_RL_UmsG_RefE.pdf;jsessionid=D4CDEE7D00BB709CF7363D667DCC01ED.1_cid289?__blob=publicationFile&v=3.
- Diller, Janelle M.* (2012), Private Standardization in Public International Lawmaking, *Michigan Journal of International Law* 33.3, 481–536.
- Dittrich, Simon, Tober, Claudia und Vögele, Gesa* (2013), Marktbericht Nachhaltige Geldanlagen 2013: Deutschland, Österreich und die Schweiz, Berlin, http://www.forum-ng.org/images/stories/Publikationen/fng_marketbericht_2013_72dpi.pdf.
- Dodd, E. M.* (1932), For Whom are Corporate Managers Trustees?, *Harvard Law Review* 45.7, 1146–1163.

- Doh, Jonathan P. und Guay, Terrence R.* (2006), Corporate Social Responsibility, Public Policy, and NGO Activism in Europe and the United States: An Institutional-Stakeholder Perspective, *Journal of Management Studies* 43.1, 47–73.
- Dowell-Jones, Mary* (2013), Financial Institutions and Human Rights, *Human Rights Law Review* 13.3, 423–468.
- Dupuy, Pierre-Marie* (1991), Soft Law and the International Law of the Environment, *Michigan Journal of International Law* 12.2, 420–435.
- Dupuy, Pierre-Marie* (2011), International Law and Domestic (Municipal) Law, in: Wolfrum, Rüdiger (Hrsg.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (online ed.), Heidelberg, Oxford University Press.
- Dutch Ministry of Foreign Affairs* (2014), Order of the Minister for Foreign Trade and Development Cooperation of 1 July 2014, No. MinBuZa.2014.303289, Sstablishing the National Contact Point for the OECD Guidelines for Multinational Enterprises, <http://www.oecdguidelines.nl/ncp/documents/publication/2016/5/17/ncp-establishment-order-2014>.
- Eberstadt, Nicholas* (1973), What History Tells us About Corporate Social Responsibilities, *Business and Society Review/Innovation* 73.7, 76–81.
- Eccles, Robert G., Serafeim, George und Krzus, Michael P.* (2011), Market Interest in Non-financial Information, *Journal of Applied Corporate Finance* 23.4, 113–127.
- Ecowatch* (2014), The Seven Sins of Greenwashing, <http://ecowatch.com/2014/04/23/7-sins-of-greenwashing/>.
- Ederer, Stefan, Heumesser, Christine und Staritz, Cornelia* (2013), The Role of Fundamentals and Financialisation in Recent Commodity Price Developments: An Empirical Analysis for Wheat, Coffee, Cotton, and Oil, <http://hdl.handle.net/10419/98812>.
- Egbuna-Joss, Andrea und Kälin, Walter* (2012), Die Umsetzung Internationaler Menschenrechtsempfehlungen im Föderalistischen Staat: Perspektiven für das Follow-Up zu den „Abschliessenden Bemerkungen“ der UNO-Vertragsorgane in der Schweiz, Bern, http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/120214_SKMR_Studie_Follow-up.pdf.
- Elder, Sara D., Zerriffi, Hisham und Le Billon, Philippe* (2013), Is Fairtrade Certification Greening Agricultural Practices? An Analysis of Fairtrade Environmental Standards in Rwanda, *Journal of Rural Studies* 32, 264–274.
- Engle, Eric* (2005), Alien Torts in Europe? Human Rights and Tort in European Law, ZERP-Diskussionspapier 05.1, 1.
- EU Multi-Stakeholder Forum on CSR* (2002), Objectives, Composition and Operational Aspects, http://portals.wi.wur.nl/files/docs/msp/last_forum_complete2.pdf.
- EU Multi-Stakeholder Forum on CSR* (2004), Final Forum Report, http://www.indianet.nl/EU-MSF_CSR.pdf.
- Europäischer Rat* (2000), Sondertagung: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Lissabon, http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm.
- European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR)* (2011), ECCHR Policy Paper: A Comparison of National Contact Points – Best Practices in OECD Complaints Procedures, Berlin, <https://www.ecchr.eu/en/documents/publications/ecchr-publications/studies-and-reports/articles/a-comparison-of-national-contact-points-best-practices-in-oecd-complaints-procedures-1333.html>.
- European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR)* (2013), Zwangs- und Kinderarbeit in Usbekistan: Wie effektiv ist der OECD-Beschwerdemechanismus?, Berlin, <http://www.ecchr.eu/de/unsere-themen/wirtschaft-und-menschenrechte/publikationen.html>.

- European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR)* (2014), Jahresbericht 2013: Menschenrechte mit juristischen Mitteln durchsetzen, Berlin, https://www.ecchr.eu/de/dokumente/publikationen/ecchr-publikationen/jahresberichte.html?file=tl_files/Dokumente/Publikationen/ECCHR%2520Jahresbericht%25202013%2520DE.pdf.
- European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR) und Misericordia* Sondernewsletter zur Strafanzeige gegen Nestlé im Fall des ermordeten kolumbianischen Gewerkschafters Luciano Romero, Berlin, <http://www.ecchr.eu/de/unsere-themen/wirtschaft-und-menschenrechte/nestle.html>.
- European Coalition for Corporate Justice (ECCJ)* Position Paper: EU Legislation on Non-financial Reporting by Companies, http://www.corporatejustice.org/IMG/pdf/position_paper_final-2.pdf.
- European Coalition for Corporate Justice (ECCJ)* (2010), Principles & Pathways: Legal Opportunities to Improve Europe's Corporative Accountability Framework, http://frankbold.org/sites/default/files/publikace/eccj_principlespathways_webusefinal.pdf.
- European Sustainable Investment Forum (Eurosif)* (2012), European SRI Study 2012, Brussels, <https://www.eurosif.org/publication/view/european-sri-study-2012/>.
- European Sustainable Investment Forum (Eurosif) und Association of Chartered Certified Accountants (ACCA)* (2013), What do Investors Expect from Non-financial Reporting?, London, <http://www.accaglobal.com/content/dam/acca/global/PDF-technical/sustainability-reporting/tech-tp-wdir.pdf>.
- Fechner, Heiner* (2016), Emanzipatorischer Rechtsstaat – Praxistheoretische Untersuchung soziokultureller Inklusion durch Recht am Beispiel Venezuela, Baden-Baden, Nomos.
- Federal Trade Commission (FTC)* (2012), Guides for the Use of Environmental Marketing Claims, <https://www.ftc.gov/sites/default/files/attachments/press-releases/ftc-issues-revised-green-guides/greenguides.pdf>.
- Feinstein, Nick* (2013), Learning from Past Mistakes: Future Regulation to Prevent Greenwashing, *Boston College Environmental Affairs Law Review* 40.1, 229–257.
- Felber, Christian* (2016), Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zur Stärkung der nicht-finanziellen Berichterstattung der Unternehmen in ihren Lage- und Konzernlageberichten („CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz“),
- Feldberg, Anja* (2008), Der Alien Tort Claims Act – Darstellung und Analyse unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf Risiken für die deutsche Wirtschaft, Berlin, Logos Verlag.
- Fifka, Matthias S.* (2014), Einführung – Nachhaltigkeitsberichterstattung: Eingrenzung eines heterogenes Phänomen, in: Fifka, Matthias S. (Hrsg.), *CSR und Reporting: Nachhaltigkeits- und CSR-Berichterstattung verstehen und erfolgreich umsetzen*, Berlin/Heidelberg, Springer, 1–18.
- Fifka, Matthias S. und Reiser, Dirk* (2015), Corporate Social Responsibility in Between Governmental Regulation and Voluntary Initiative: The Case of Germany, in: Idowu, Samuel O., Schmidpeter, René und Fifka, Matthias S. (Hrsg.), *Corporate Social Responsibility in Europe: United in Sustainable Diversity*, Cham, Springer, 125–135.
- Fischer-Lescano, Andreas* (2014), Der Kampf um die Internetverfassung: Rechtsfragen des Schutzes globaler Kommunikationsstrukturen vor Überwachungsmaßnahmen, *Juristen-Zeitung* – JZ 69.20, 965–974.
- Fischer-Lescano, Andreas und Teubner, Gunther* (2006), Regime-Kollisionen: Zur Fragmentierung des globalen Rechts, Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- Fischer-Lescano, Andreas und Teubner, Gunther* (2007), Fragmentierung des Weltrechts: Vernetzung globaler Regimes statt etatistischer Rechtseinheit, in: Albert, Mathias und

- Stichweh, Rudolf (Hrsg.), *Weltstaat und Weltstaatlichkeit: Beobachtungen globaler politischer Strukturbildung*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 37–61.
- Fischer-Lescano, Andreas und Viellechner, Lars* (2010), *Globaler Rechtspluralismus, Aus Politik und Zeitgeschichte – APuZ* 60.34–35, 20–26.
- Flew, Terry* (2012), *Michel Foucault's The Birth of Biopolitics and Contemporary Neo-Liberalism Debates*, Thesis Eleven 108.1, 44–65.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)* (2008), *Number of Hungry People Rises to 963 Million*, <http://www.fao.org/news/story/en/item/8836/icode/>.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)* (2009), *The State of Food Insecurity in the World 2009: Economic Crises – Impacts and Lessons Learned*, Rom, <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/012/i0876e/i0876e.pdf>.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)* (2013), *The State of Food Insecurity in the World 2013: The Multiple Dimensions of Food Security*, Rom, <http://www.fao.org/docrep/018/i3434e/i3434e.pdf>.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)* (2015), *The State of Food Insecurity in the World 2015 – Meeting the 2015 International Hunger Targets: Taking Stock of Uneven Progress*, Rom, <http://www.fao.org/3/a4ef2d16-70a7-460a-a9ac-2a65a533269a/i4646e.pdf>.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) und Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* (2015), *Draft FAO-OECD Guidance for Responsible Agricultural Supply Chains*, <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/FAO-OECD-guidance-responsible-agricultural-supply-chains.pdf>.
- foodwatch* (2013), *foodwatch-Argumentationspapier zur Studie „Finanzspekulation und Nahrungsmittelpreise“ von Prof. Hans-Heinrich Bass*, Berlin, https://www.foodwatch.org/uploads/media/2013-11-21_Bass_Finanzspekulation_und_Nahrungsmittelpreise.pdf.
- Foucault, Michel* (2008), *The Birth of Bio-Politics – Lectures at Collège de France 1977–1978*, New York, Palgrave Macmillan.
- Frenz, Walter* (2009), *Die Europäische Unternehmerfreiheit*, *Gewerbearchiv – GewArch* 55.11, 427–434.
- Friedman, Milton* (1982), *Capitalism and Freedom*, Chicago [u. a.], Univ. of Chicago Press.
- Friedrich, Jürgen* (2010), *Codes of Conduct*, in: Wolfrum, Rüdiger (Hrsg.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (online ed.), Heidelberg, Oxford University Press.
- Gatto, Alexandra* (2011), *Multinational Enterprises and Human Rights – Obligations Under EU Law and International Law*, Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA, Edward Elgar.
- Geiß, Robin* (2014), *Europäischer Grundrechtsschutz ohne Grenzen?, Die Öffentliche Verwaltung – DÖV* 67.7, 265–272.
- Gelhausen, Hans-Friedrich* (2002), *Wirtschaftsprüfung und Corporate Governance: der Beitrag von Rechnungslegung und Abschlussprüfung zu einer wirksamen Unternehmensüberwachung*, Düsseldorf, FAZ-Inst. für Management-, Markt- und Medieninformationen.
- Germanwatch* (2008), *UN-Beauftragter kritisiert Anwendung der OECD-Leitsätze: Optimierung und Neustrukturierung der deutschen Nationalen Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze erforderlich*, <http://germanwatch.org/corp/oecd08un.pdf>.
- Germanwatch* (2016), *Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der nichtfinanziellen Berichterstattung der Unternehmen in ihren Lage- und Konzernlageberichten (CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz) vom 21.9.2016*.

- Geßner, Christian und Eberle, Ulrike* (2013), Critical Review des Nachhaltigkeitsberichts 2013 der KiK Textilien und Non-Food GmbH, Hamburg/Münster, <http://www.kik-textilien.com/unternehmen/de/verantwortung/nachhaltigkeit/nachhaltigkeitsbericht-2013/>.
- Giersch, Carsten* (2015), Das internationale Soft Law – Eine völkerrechtsdogmatische und völkerrechtssoziologische Bestandsaufnahme, Berlin, Lit Verlag Dr. W. Hopf.
- Gilbert, Christopher L. und Pfuderer, Simone* (2014), The Financialization of Food Commodity Markets, in: Jha, Raghendra, Gaiha, Raghav und Deolalikar, Anil B. (Hrsg.), Handbook on Food: Demand, Supply, Sustainability and Security, Cheltenham [u. a.] Elgar, 122–148.
- Gilbert, Dirk Ulrich* (2001), Social Accountability 8000 – Ein praktikables Instrument zur Implementierung von Unternehmensethik in international tätigen Unternehmen?, Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik 2.2, 123–148.
- Gillespie, Ed* (2008), Stemming the Tide of Greenwashing, Consumer Policy Review 18.3, 79–83.
- Glaser, Andreas* (2015), Corporate Social Responsibility (CSR): Erweiterung der (Lage-)Berichterstattung um nicht-finanzielle Informationen zur Erhöhung der Unternehmenstransparenz in Umwelt- und Sozialbelangen, Zeitschrift für Internationale Rechnungslegung – IRZ 2015.2, 55–57.
- Glinski, Carola* (2007), Corporate Codes of Conduct: Moral or Legal Obligation?, in: McBarney, Doreen, Voiculescu, Aurora und Campbell, Tom (Hrsg.), The New Corporate Accountability – Corporate Social Responsibility and the Law, Cambridge, Cambridge University Press, 119–147.
- Glinski, Carola* (2008), Bridging the Gap: The Legal Potential of Private Regulation, in: Dilling, Olaf, Herberg, Martin und Winter, Gerd (Hrsg.), Responsible Business: Self-Governance and the Law in Transnational Economic Transactions, Oxford, Hart Publishing, 41–66.
- Global Reporting Initiative (GRI)* Meaningful Reporting – How to Avoid ‘greenwashing’, <https://www.globalreporting.org/resourcelibrary/Meaningful-reporting-How-to-avoid-greenwashing.pdf>.
- Global Reporting Initiative (GRI)* (2013a), The External Assurance of Sustainability Reporting, <https://www.globalreporting.org/resourcelibrary/GRI-Assurance.pdf>.
- Global Reporting Initiative (GRI)* (2013b), G4 Sustainability Reporting Guidelines: Implementation Manual, Amsterdam, <https://www.globalreporting.org/standards/g4/Pages/default.aspx>.
- Global Reporting Initiative (GRI)* (2013c), G4 Sustainability Reporting Guidelines: Reporting Principles and Standard Disclosures, Amsterdam, <https://www.globalreporting.org/standards/g4/Pages/default.aspx>.
- Global Reporting Initiative (GRI)* (2013d), The Sustainability Content of Integrated Reports – A Survey of Pioneers, <https://www.globalreporting.org/resourcelibrary/GRI-IR.pdf>.
- Global Reporting Initiative (GRI)* (2014), Trends in External Assurance of Sustainability Reporting, https://www.globalreporting.org/resourcelibrary/GRI_Trends-in-External-Assurance-of-Sustainability-Reports_July-2014.pdf.
- Gölnitz, Hinnerk* (2011), Europarechtliche Aspekte von CSR in der öffentlichen Wirtschaft – Beihilfe- und Vergaberecht, in: Sandberg, Berit und Lederer, Klaus (Hrsg.), Corporate Social Responsibility in kommunalen Unternehmen – Wirtschaftliche Betätigung zwischen öffentlichem Auftrag und gesellschaftlicher Verantwortung, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 221–240.

- Grabenwarter, Christoph* (2001), Die Charta der Grundrechte für die Europäische Union, Deutsches Verwaltungsblatt – DVBl. 116.1, 1–13.
- Grabosch, Robert* (2013), Rechtsschutz durch deutsche Zivilgerichte gegen Beeinträchtigungen von Menschenrechten durch transnationale Unternehmen, in: Nikol, Ralph, Bernhard, Thomas und Schmiederjahn, Nina (Hrsg.), Transnationale Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen im Völkerrecht, Baden-Baden, Nomos, 69–100.
- Grabosch, Robert und Scheper, Christian* (2015), Die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht von Unternehmen: Politische und rechtliche Gestaltungsansätze, <http://library.fes.de/pdf-files/iez/11623-20150925.pdf>.
- Gray, Rob* (2006), Does sustainability reporting improve corporate behaviour?: Wrong question? Right time?, Accounting and Business Research 36.sup1, 65–88.
- Greven, Thomas* (2006), Auf dem Prüfstand: Gewerkschaftsstrategien zur Regulierung globaler Konkurrenz, WSM-Mitteilungen 59.1, 10–15.
- Griffiths, John* (1986), What is Legal Pluralism?, Journal of Legal Pluralism 24, 1–55.
- Günther, Klaus* (2014), Normativer Rechtspluralismus – Eine Kritik Normative Orders Working Paper 2014.3, 1.
- Gusy, Christoph* (2011), Grundrechtsmonitoring: Wirksamkeitsbedingungen und -grenzen, in: Gusy, Christoph (Hrsg.), Grundrechtsmonitoring: Chancen und Grenzen außergerichtlichen Menschenrechtsschutzes, Baden-Baden, Nomos, 11–48.
- H & M* (2010), Code of Conduct, http://sustainability.hm.com/content/dam/hm/about/documents/en/CSR/codeofconduct/Code%20of%20Conduct_en.pdf.
- H & M* (2014), Conscious Actions – Sustainability Report 2013, <http://sustainability.hm.com/en/sustainability/downloads-resources/reports/sustainability-reports.html>.
- Habermas, Jürgen* (1987), Theorie des kommunikativen Handelns – Band 2: Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft, Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen* (1990), Strukturwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen* (2011), Zur Verfassung Europas – Ein Essay, Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- Hailer, Claudia* (2006), Menschenrechte vor Zivilgerichten – Die Human Rights Litigation in den USA, Berlin, Duncker & Humblot.
- Hamm, Brigitte* (2011), Der Global Compact und der Schutz der Menschenrechte, in: Volger, Helmut und Weiß, Norman (Hrsg.), Die Vereinten Nationen vor globalen Herausforderungen: Referate der Potsdamer UNO-Konferenzen 2000–2008, Potsdam, Universitätsverlag Potsdam, 153–166.
- Hamm, Brigitte* (2016), Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte: Auswirkungen auf das Menschenrechtsregime, Kritische Justiz 49.4, 479–495.
- Hänle, Florian* (2012), Die neue Europäische Finanzaufsicht: Kompetenzen der neuen Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA), Hamburg, Kovač.
- Hartman, Laura P., Rubin, Robert S. und Dhanda, K. Kathy* (2007), The Communication of Corporate Social Responsibility: United States and European Union Multinational Corporations, Journal of Business Ethics 74.4, 373–389.
- Harvey, David* (2005), A Brief History of Neoliberalism, Oxford, Oxford University Press.
- Hathaway, Oona, Nielsen, Elizabeth, Nowlan, Aileen, et al.* (2011), Human Rights Abroad: When Do Human Rights Treaty Obligations Apply Extraterritorially?, Arizona State Law Journal 43.1, 389–426.
- Heidbrink, Ludger und Schmidt, Imke* (2009), Die neue Verantwortung der Konsumenten, Aus Politik und Zeitgeschichte – APuZ 32–33, 27–32.

- Heinz, Annette (2010), *Das Enforcement-Verfahren in Deutschland*, Berlin, Duncker & Humblot.
- Henn, Markus (2014), Evidence on the Negative Impact of Commodity Speculation by Academics, Analysts and Public Institutions, http://www2.weed-online.org/uploads/evidence_on_impact_of_commodity_speculation.pdf.
- Hennings, Antje (2009), *Über das Verhältnis von multinationalen Unternehmen zu Menschenrechten: eine Bestandsaufnahme aus juristischer Perspektive*, Göttingen, Univ.-Verl. Göttingen.
- Hennrichs, Joachim und Pöschke, Moritz (2017), Die Pflicht des Aufsichtsrats zur Prüfung des „CSR-Berichts“, *Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht – NZG* 20.4, 121–127.
- Henriques, Adrian (2013), Commentary on RAFI’s Discussion Paper of May 2013, <http://business-humanrights.org/sites/default/files/media/documents/middlesex-re-shift-mazars-29-05-13.pdf>.
- Herberg, Martin (2007), *Globalisierung und private Selbstregulierung: Umweltschutz in multinationalen Unternehmen*, Frankfurt a. M./New York, Campus.
- Herrmann, Kristina K. (2004), Corporate Social Responsibility and Sustainable Development: The European Union Initiative as a Case Study, *Indiana Journal of Global Legal Studies* 11.2, 205–232.
- Heyns, Christof und Viljoen, Frans (2001), The Impact of the United Nations Human Rights Treaties on the Domestic Level, *Human Rights Quarterly* 23.3, 483–535.
- High Level Group (2004), *Facing the Challenge: The Lisbon Strategy for Growth and Employment*, http://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/fp6-evidence-base/evaluation_studies_and_reports/evaluation_studies_and_reports_2004/the_lisbon_strategy_for_growth_and_employment__report_from_the_high_level_group.pdf.
- Hilty, Reto M. und Henning-Bodewig, Frauke (2014), *Corporate Social Responsibility: Verbindliche Standards des Wettbewerbsrechts?*, Berlin/Heidelberg, Springer.
- Hobsbawm, Eric (1996), *Age of Extremes: The Short Twentieth Century 1914–1991*, London, Abacus.
- Hodge, Kristy, Subramaniam, Nava und Stewart, Jenny (2009), Assurance of Sustainability Reports: Impact on Report Users’ Confidence and Perceptions of Information Credibility, *Australian Accounting Review* 19.50, 178–194.
- Hofmann, Rainer (2011), Modernes Investitionsschutzrecht: Ein Beispiel für entstaatlichte Setzung und Durchsetzung von Recht, in: Kadelbach, Stefan (Hrsg.), *Recht ohne Staat? Zur Normativität nichtstaatlicher Rechtsetzung*, Frankfurt a. M., Campus Verlag, 119–146.
- Hommelhoff, Peter (2014), Nichtfinanzielle Unternehmensziele im Unionsrecht – Zwanzig Bemerkungen zum Kommissionsvorschlag für die Novellierung der 4. und 7. Bilanzrichtlinie vom April 2013, in: Boemke, Burkhard, Lembke, Mark und Linck, Rüdiger (Hrsg.), *Festschrift für Gerrick Freiherr v. Hoyningen-Huene zum 70. Geburtstag*, München, C. H. Beck, 137–144.
- Hommelhoff, Peter (2015a), Aktuelle Impulse aus dem europäischen Unternehmensrecht: Eine Herausforderung für Deutschland, *Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht – NZG* 18.34, 1329–1336.
- Hommelhoff, Peter (2015b), Nichtfinanzielle Ziele in Unternehmen von öffentlichem Interesse – Die Revolution übers Bilanzrecht, in: Bork, Reinhard, Kayser, Godehard und Kebeke, Frank (Hrsg.), *Festschrift für Bruno M. Kübler zum 70. Geburtstag*, München, C. H. Beck, 291–299.

- Hopgood, Stephen* (2008), Saying 'no' to Wal-Mart? Money and Morality in Professional Humanitarianism, in: Barnett, Michael und Weiss, Thomas G. (Hrsg.), *Humanitarianism in Question: Politics, Power, Ethics*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 98–123.
- Horiuchi, Rina, Schuchard, Ryan, Shea, Lucy, et al.* (2009), *Understanding and Preventing Greenwash: A Business Guide*, http://www.bsr.org/reports/Understanding__Preventing_Greenwash.pdf.
- Horrigan, Bryan* (2010), *Corporate Social Responsibility in the 21st Century: Debates, Models and Practices Across Government, Law and Business*, Cheltenham [u. a.], Edward Elgar.
- Horst, Johan* (2013), Politiken der Entparadoxierung: Versuch einer Bestimmung des Politischen in der funktional ausdifferenzierten Weltgesellschaft, in: Amstutz, Marc und Fischer-Lescano, Andreas (Hrsg.), *Kritische Systemtheorie: Zur Evolution einer normativen Theorie*, Bielefeld, transcript, 193–217.
- Hörtreiter, Isabel* (2007), *Die Vereinten Nationen und Wirtschaftsunternehmen – zwischen Kooperation und Kontrolle*, Frankfurt a. M., Peter Lang.
- Howard-Grenville, Jennifer, Nash, Jennifer und Coglianesi, Cary* (2008), Constructing the License to Operate: Internal Factors and Their Influence on Corporate Environmental Decisions, *Law & Policy* 30.1, 73–107.
- Huarte Melgar, Beatriz, Nowrot, Karsten und Yuan, Wang* (2011), The 2011 Update of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises: Balanced Outcome or an Opportunity Missed?, *Beiträge zum transnationalen Wirtschaftsrecht* 112, 76.
- Human Rights Reporting and Assurance Frameworks Initiative (RAFI)* (2013a), *Developing Global Standards for the Reporting and Assurance Company Alingment with the UN Guiding Principles on Business and Human Rights: A Discussion Paper*, <http://business-humanrights.org/sites/default/files/media/documents/developing-global-standards-discussion-paper.pdf>.
- Human Rights Reporting and Assurance Frameworks Initiative (RAFI)* (2013b), *Project Framing Document*, http://shiftproject.org/sites/default/files/RAFI%20Framing%20Document%202014%2001%20Final_0.pdf.
- Human Rights Reporting and Assurance Frameworks Initiative (RAFI)* (2015a), *UN Guiding Principles Reporting Framework with Implementation Guidance*, http://www.ungpreporting.org/wp-content/uploads/2015/02/UNGuidingPrinciplesReportingFramework_with_implementationguidance_Feb2015.pdf.
- Human Rights Reporting and Assurance Frameworks Initiative (RAFI)* (2015b), *Visions for Human Rights Assurance*, http://business-humanrights.org/sites/default/files/RAFI_VisionforHumanRightsAssurance_17April2015.pdf.
- Human Rights Watch* (2002), *United States Efforts to Undermine the International Criminal Court: Legal Analysis of Impunity Agreements*, <http://www.hrw.org/reports/2002/10/03/united-states-efforts-undermine-international-criminal-court>.
- Iansen-Rogers, Jennifer und Oelschlaegel, Jeannette* (2005), *Assurance Standards Briefing: AA1000 Assurance Standard & ISAE3000*, Amsterdam, <http://www.accountability.org/images/content/1/9/193/Assurance%20Standards%20Briefing.pdf>.
- Industry Cooperation on Standards & Conformity Assessment (ICSCA)* (2001), *Green Paper on Promoting a European Framework for Corporate Social Responsibility – ICSCA Statements*, <http://www.google.de/#####url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDEQFjAA&url=http%3A%2F%2Ftemenet.silesia.pl%2Fwp-content%2Fuploads%2F2013%2F07%2FICSCA-RESPONSE-TO-EU-DOCUMENT-FOR-CSR.doc&ei>

=2276UrS3BYWKtAaP34GYCw&usg=AFQjCNFCJy7zxeOYp2xPOqB9cgxLC1_cfQ&bvm=bv.61190604,d.Yms.

Initiative for Responsible Investment (Hauser Center for Nonprofit Organizations at Harvard University) (2012), On Materiality and Sustainability: The Value of Disclosure in the Capital Markets, http://hausercenter.org/iri/wp-content/uploads/2010/05/OnMateriality_Final.pdf.

Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland (IDW) (2016), Stellungnahme zu dem Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der nichtfinanziellen Berichterstattung der Unternehmen in ihren Lage- und Konzernlageberichten, Düsseldorf,

Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V. (2015), Konzept zur Umsetzung der CSR-Richtlinie – Reform des Lageberichts, Düsseldorf, <http://www.idw.de/idw/portal/d654886>.

Institut für Markt-Umwelt-Gesellschaft e.V. (imug) (2006), CSR-Informationsbedarf von Verbrauchern – Informations- und Einkaufsverhalten im Kontext von CSR: Ergebnisse einer repräsentativen Haushaltsbefragung, Hannover, http://www.imug.de/images/stories/pdfs/verbraucher/hp_imug_CSR_Verbraucher_Repraesentativbefragung_2006_03_16.pdf.

Institut für Markt-Umwelt-Gesellschaft e.V. (imug) (2007), Newsletter 03/2007, Hannover, http://www.imug.de/images/stories/pdfs/verbraucher/imug_news_Sonderausgabe_CSR_und_Verbraucher_07_03.pdf.

International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB) (2013), ISAE 3000 (Revised), Assurance Engagements Other than Audits or Reviews of Historical Financial Information – International Framework for Assurance Engagements and Related Conforming Amendments, <http://www.ifac.org/publications-resources/international-standard-assurance-engagements-isa-3000-revised-assurance-enga>.

Ivanic, Maros und Martin, Will (2008), Implications of Higher Global Food Prices for Poverty in Low-Income Countries, *Agricultural Economics* 39.1, 405–416.

Jari, Bridget, Snowball, Jeanette D. und Fraser, Gavin C. G. (2013), Is Fairtrade in Commercial Farms Justifiable? Its Impact on Commercial and Small-Scale Producers in South Africa, *Agrekon* 52.4, 66–88.

Jenkins, Rhys (2005), Globalization, CSR and Poverty, *International Affairs* 81.3, 525–540.

Jernow, Allison L. (1995–1996), Ad Hoc and Extra-Conventional Means for Human Rights Monitoring, *New York University Journal for International Law and Politics* 28.4, 785–836.

Jessop, Bob (1997), Capitalism and Its Future: Remarks on Regulation, Government and Governance, *Review of International Political Economy* 4.3, 561–581.

Joerges, Christian (2011), A New Type of Conflicts Law as the Legal Paradigm of the Post-national Constellation, in: Joerges, Christian und Falke, Josef (Hrsg.), *Karl Polanyi – Globalisation and the Potential of Law in Transnational Markets*, Oxford [u. a.], Hart, 465–501.

Johnston, Donald J. (2011), Promoting Corporate Responsibility: The OECD Guidelines for Multinational Enterprises, in: Mullerat, Ramon (Hrsg.), *Corporate Social Responsibility: The Corporate Governance of the 21st Century*, Alphen aan den Rijn [u. a.], Kluwer Law International, 275–283.

Jordan, Malte (2005), Sanktionsmöglichkeiten im WTO-Streitbeilegungsverfahren, Berlin, Duncker & Humblot.

Kajüter, Peter (2016), Die nichtfinanzielle Erklärung nach dem Regierungsentwurf zum CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz, *Zeitschrift für Internationale Rechnungslegung – IRZ* 11.12, 507–513.

- Kajüter, Peter* (2017), Nichtfinanzielle Berichterstattung nach dem CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz, *Der Betrieb* 70.12, 617–624.
- Kamminga, Menno T. und Coomans, Fons* (2004), Extraterritorial Application of Human Rights Treaties, Antwerp (u. a.), Intersentia.
- Kanalan, Ibrahim* (2014a), Extraterritoriale Staatenpflichten jenseits der Hoheitsgewalt: Ein neues Konzept für umfassende extraterritoriale Staatenpflichten, *Archiv des Völkerrechts* 52.4, 495–521.
- Kanalan, Ibrahim* (2014b), Extraterritoriale Staatenpflichten jenseits der Hoheitsgewalt? Überlegungen zum Urteil des Europäischen Gerichtshofs Gray gegen Deutschland, <https://www.juwiss.de/82-2014/>.
- Kanalan, Ibrahim* (2015), Die universelle Durchsetzung des Rechts auf Nahrung gegen transnationale Unternehmen, Tübingen, Mohr Siebeck.
- Kasolowsky, Boris und Volland, Thomas* (2014), Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen und ihre Durchsetzung im Wege von Beschwerdeverfahren vor der Nationalen Kontaktstelle, *Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht – NZG* 17.33, 1288–1292.
- Kekeritz, Uwe* (2013), Beschwerde bei der nationalen Kontaktstelle der OECD gegen die Unternehmen C&A, KiK & Karl Rieker wegen Verletzungen der OECD-Leitsätze, http://www.oecdwatch.org/cases/Case_293.
- Kelsen, Hans* (1992), *Reine Rechtslehre*, Wien, Österreichische Staatsdruckerei.
- Khan, Rahmatullah* (2011), *Global Compact*, in: Wolfrum, Rüdiger (Hrsg.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (online ed.), Heidelberg, Oxford University Press.
- KiK Textilien und Non-Food GmbH* (2014), Nachhaltigkeitsbericht 2013, Bönen, <http://www.kik-textilien.com/unternehmen/de/verantwortung/nachhaltigkeit/nachhaltigkeitsbericht-2013/>.
- Kilcullen, Maureen und Kooistra, Judith Ohles* (1999), At Least do No Harm: Sources on the Changing Role of Business Ethics and Corporate Social Responsibility, *Reference Services Review* 27.2, 158–178.
- Kinderman, Daniel* (2015), Corporate Social Responsibility – Der Kampf um die EU-Richtlinie, *WSI Mitteilungen* 2015.8, 613–621.
- Kinley, David und Chambers, Rachel* (2006), The UN Human Rights Norms for Corporations: The Private Implications of Public International Law, *Human Rights Law Review* 6.3, 447–497.
- Klinger, Remo, Krajewski, Markus, Krebs, David, et al.* (2016), Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht, <https://germanwatch.org/de/download/14745.pdf>.
- Klösel, Daniel* (2012), Compliance-Richtlinien – Zum Funktionswandel des Zivilrechts im Gewährleistungsstaat, Baden-Baden, Nomos.
- Kocher, Eva* (2008), Codes of Conduct and Framework Agreements on Social Minimum Standards: Private Regulation?, in: Dilling, Olaf, Herberg, Martin und Winter, Gerd (Hrsg.), *Responsible Business: Self-Governance and Law in Transnational Economic Transactions*, Oxford [u. a.], Hart, 67–86.
- Kocher, Eva* (2010), Corporate Social Responsibility: Eine gelungene Inszenierung?, *Kritische Justiz* 43.1, 29–37.
- Kocher, Eva und Wenckebach, Johanna* (2013), Recht und Markt: Ein Plädoyer für gesetzliche Pflichten von Unternehmen zur Offenlegung ihrer Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, *Kritische Justiz* 46.1, 18–29.
- Koebele, Michael* (2009), Corporate Responsibility Under the Alien Tort Statute: Enforcement of International Law Through US Torts Law, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff.

- Koeltz, Kristina* (2010), Menschenrechtsverantwortung multinationaler Unternehmen: Eine Untersuchung „weicher“ Steuerungsinstrumente im Spannungsfeld Wirtschaft und Menschenrechte, Berlin, Wiss. Verl. Berlin.
- Kommer, Steffen* (2016), Menschenrechte wider den Hunger: Das Recht auf Nahrung zwischen Wissenschaft, Politik und globalen Märkten, Baden-Baden, Nomos.
- Kortcu, Ela* (2014), Corporate Social Responsibility in the Realm of Neo-Liberal Art of Governing, GeT MA Working Paper 3, 1.
- Koskenniemi, Martti und Leino, Päivi* (2002), Fragmentation of International Law? Postmodern Anxieties, *Leiden Journal of International Law* 15.03, 553–579.
- Köster, Constantin* (2010), Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit privater (multinationaler) Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen, Berlin, Duncker & Humblot.
- Krajewski, Markus* (2012), Wirtschaftsvölkerrecht, Heidelberg, C. F. Müller.
- Krajewski, Markus* (2014), Menschenrechtsschutz durch kommunale Friedhofssatzung – Höchstgerichtliche Klarstellungen und politische Handlungsaufträge, Nürnberg, http://mensenrechte.org/wp-content/uploads/2014/03/Friedhofssatzung_Krajewski.pdf.
- Krajewski, Markus, Bozorgzad, Marzieh und Heß, Ronja* (2016), Menschenrechtliche Pflichten von multinationalen Unternehmen in den OECD-Leitsätzen: Taking Human Rights More Seriously?, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht – ZaöRV* 76.2, 309–340.
- Krause, Hartmut* (2011), Rechtsschutz im Enforcement Verfahren, *Betriebs Berater* 66.5, 299–303.
- Krebber, Sebastian* (2008), Globalisierungsbedingter Verlust der Bindungswirkung staatlicher Regulierungen und die sich entwickelnden Alternativen, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.), *Globalisierung und Entstaatlichung des Rechts*, Tübingen, Mohr Siebeck, 143–189.
- Krebs, David* (2017), Wirtschaft und Menschenrechte: die „Loi Rana Plaza“ vor dem französischen Conseil constitutionnel, <http://verfassungsblog.de/wirtschaft-und-menschenrechte-die-loi-rana-plaza-vor-dem-franzoesischen-conseil-constitutionnel/>.
- Kroker, Patrick* (2015), Menschenrechte in der Compliance, *Corporate Compliance Zeitschrift – CCZ* 8.3, 120–127.
- Kugelmann, Dieter* (2005), Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, *Neue Juristische Wochenschrift – NJW* 58.50, 3609–3613.
- Kumm, Nina und Woodtli, Reto M.* (2016), Nachhaltigkeitsberichterstattung: Die Umsetzung der Ergänzungen der Bilanzrichtlinie um die Pflicht zu nichtfinanziellen Angaben im RefE eines CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetzes, *DER KONZERN* 14.5, 218–232.
- Künemann, Rolf* (2012), Verletzung extraterritorialer Staatenpflichten: Fallbeispiele und Erfahrungen aus der Zivilgesellschaft, *Zeitschrift für Menschenrechte* 6.2, 48–62.
- Kurtz, Lloyd* (2008), Socially Responsible Investment and Shareholder Activism, in: Crane, Andrew (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility*, Oxford [u. a.], Oxford University Press, 249–280.
- Kwasniewski, Nicolai* (2013), Nahrungsmittelinvestments: Allianz wehrt sich gegen Spekulationsvorwürfe, *Spiegel Online*, www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/allianz-wehrt-sich-gegen-vorwurfe-der-nahrungsmittelspekulationen-a-928029.html.
- Laddeur, Karl-Heinz* (2006), Methodische Überlegungen zur gesetzlichen „Ausgestaltung“ der Koalitionsfreiheit: Zugleich ein Beitrag zu den Möglichkeiten und Grenzen der Flexibilisierung des Tarifvertragssystems, *Archiv des öffentlichen Rechts* 131.4, 643–667.
- Lai, Chih-Chiang* (2014), *Die Paradoxie des Rechts*, Berlin, Duncker & Humblot.

- Lane, Eric L.* (2010), Consumer Protection in the Eco-mark Era: A Preliminary Survey and Assessment of Anti-Greenwashing Activity and Eco-mark Enforcement, *John Marshall Review of Intellectual Property Law* 9.3, 742–773.
- Lanfermann, Georg* (2015), EU-Richtlinie zur Angabe von nichtfinanziellen Informationen, *Die Wirtschaftsprüfung* 68.7, 322–326.
- Lanfermann, Georg* (2016), Referentenentwurf des CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetzes sieht Prüfungspflicht für den Aufsichtsrat vor, *Betriebs Berater* 70.19, 1131–1135.
- Lange, Friederike* (2014), Verschiebungen im europäischen Grundrechtssystem?, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – NVwZ* 33.4, 169–174.
- Langford, Malcolm und King, Jeff A.* (2008), Committee on Economic, Social and Cultural Rights, in: Langford, Malcolm (Hrsg.), *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 477–516.
- Latzel, Clemens* (2014), Soziale Aspekte bei der Vergabe öffentlicher Aufträge nach der Richtlinie 2014/24/EU, *Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht – NZBau* 15.11, 673–681.
- Latzel, Clemens* (2015), Die Anwendungsbereiche des Unionsrechts, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht – EuZW* 26.17, 658–664.
- Laufer, William S.* (2003), Social Accountability and Corporate Greenwashing, *Journal of Business Ethics* 43.3, 253–261.
- Lazzarato, Maurizio* (2009), Neoliberalism in Action. Inequality, Insecurity and the Reconstruction of the Social, *Theory, Culture & Society* 26.6, 109–133.
- Leckie, Scott* (2000), The Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Catalyst for change in a system needing reform: The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring, in: Alston, Philip und Crawford, James (Hrsg.), *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, Cambridge, Cambridge University Press, 129–144.
- Lemke, Thomas* (2001), ‘The birth of bio-politics’: Michel Foucault’s Lecture at the Collège de France on Neo-Liberal Governmentality, *Economy and Society* 20.2, 190–207.
- Lemke, Thomas* (2007), An Indigestible Meal? Foucault, Governmentality and State Theory, *Distinktion: Scandinavian Journal of Social Theory* 8.2, 43–64.
- Liese, Andrea* (2006a), Epistula (non) erubescit. Das Staatenberichtsverfahren als Instrument internationaler Rechtsdurchsetzung, *Die Friedens-Warte* 81.1, 51–69.
- Liese, Andrea* (2006b), Staaten am Pranger – Zur Wirkung internationaler Regime auf innerstaatliche Menschenrechtspolitik, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lipschutz, Ronnie D.* (2005), Power, Politics and Global Civil Society, *Millennium: Journal of International Studies* 33.2, 747–769.
- Lohwasser, Ekaterina* (2006), Effizienz der Kapitalmärkte durch Enforcement von IFRS, Köln, Eul.
- Lübke, Volkmar* (2008), Siegelchaos im Supermarktregal? – Pro und Kontra Zertifizierung und Labelling, *Forum Umwelt und Entwicklung – Rundbrief* 3, 3–5.
- Luhmann, Niklas* (1975a), Die Weltgesellschaft, in: Luhmann, Niklas (Hrsg.), *Soziologische Aufklärung 2: Aufsätze zur Theorie der Gesellschaft*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 51–71.
- Luhmann, Niklas* (1975b), Selbst-Thematisierung des Gesellschaftssystems – Über die Kategorie der Reflexion aus der Sicht der Systemtheorie, in: Luhmann, Niklas (Hrsg.), *Soziale Aufklärung 2: Aufsätze zur Theorie der Gesellschaft*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 72–102.
- Luhmann, Niklas* (1983), *Soziale Systeme – Grundriß einer allgemeinen Theorie*, Frankfurt a. M., Suhrkamp.

- Luhmann, Niklas (1986), Die Codierung des Rechtssystems, *Rechtstheorie* 17.2, 171–203.
- Luhmann, Niklas (1987), *Rechtssoziologie*, Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, Niklas (1993), *Das Recht der Gesellschaft*, Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (1994), *Die Wirtschaft der Gesellschaft*, Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (1997a), *Die Gesellschaft der Gesellschaft – Band 1*, Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (1997b), *Die Gesellschaft der Gesellschaft – Band 2*, Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (1999), Die Funktion des Rechts: Erwartungssicherung oder Verhaltenssteuerung?, in: Luhmann, Niklas (Hrsg.), *Ausdifferenzierung des Rechts: Beiträge zur Rechtssoziologie und Rechtstheorie*, Frankfurt a. M., Suhrkamp, 73–91.
- Lukas, Karin und Hutter, Franz-Josef (2009), *Menschenrechte und Wirtschaft*, Wien/Graz, Neuer Wissenschaftlicher Verlag.
- Mackenzie, Craig, Rees, William und Rodionova, Tatiana (2013), Do Responsible Investment Indices Improve Corporate Social Responsibility? FTSE4Good's Impact on Environmental Management, *Corporate Governance: An International Review* 21.5, 495–512.
- MacLeod, SORCHA (2005), Corporate Social Responsibility within the European Union Framework, *Wisconsin International Law Journal* 23.3, 541–552.
- Maignan, Isabelle und Ralston, David A. (2002), Corporate Social Responsibility in Europe and the U.S.: Insights from Businesses' Self-presentations, *Journal of International Business Studies* 33.3, 497–514.
- Manetti, Giacomo und Toccafondi, Simone (2011), The Role of Stakeholders in Sustainability Reporting Assurance, *Journal of Business Ethics* 107.3, 363–377.
- Manetti, Giancomo und Becatti, Lucia (2009), Assurance Services for Sustainability Reports: Standards and Empirical Evidence, *Journal of Business Ethics* 87.1, 289–298.
- Martinuzzi, André und Krumay, Barbara (2013), The Good, the Bad, and the Successful – How Corporate Social Responsibility Leads to Competitive Advantage and Organizational Transformation, *Journal of Change Management* 13.4, 424–443.
- Marx, Reinhard (2015), Zur Reform des Ausweisungsrechts, *Zeitschrift für Ausländerrecht – ZAR* 35.8, 245–253.
- Masing, Johannes (2015), Einheit und Vielfalt des Europäischen Grundrechtsschutzes, *JuristenZeitung – JZ* 70.10, 477–487.
- Massoud, Sofia (2013a), Die Guiding Principles on Business and Human Rights – eine absehbar begrenzte UN-Agenda, *Kritische Justiz* 46.1, 7–18.
- Massoud, Sofia (2013b), „Unternehmen und Menschenrechte“ – überzeugende progressive Ansätze mit begrenzter Reichweite im Kontext der Weltwirtschaftsordnung, in: Nikol, Ralph, Bernhard, Thomas und Schmiederjahn, Nina (Hrsg.), *Transnationale Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen im Völkerrecht*, Baden-Baden, Nomos, 37–68.
- Maurer, Andreas (2012), *Lex Maritima: Grundzüge eines transnationalen Seehandelsrechts*, Tübingen, Mohr Siebeck.
- Mayer, Jörg (2012), The Growing Financialisation of Commodity Markets: Divergences between Index Investors and Money Managers, *Journal of Development Studies* 48.6, 751–767.
- McBarnet, Doreen (2007), Corporate Social Responsibility beyond Law, through Law, for Law, the New Corporate Accountability, in: McBarnet, Doreen (Hrsg.), *The New Corporate Accountability: Corporate Social Responsibility and the Law*, Oxford [u. a.], Oxford University Press, 9–56.

- McBeth, Adam* (2010), *International Economic Actors and Human Rights*, London/New York, Routledge.
- McLean, Janet* (2004), *The Transnational Corporation in History: Lessons for Today?*, *Indiana Law Journal* 79.2, 363–377.
- Meeh-Bunse, Gunther, Hermeling, Anke und Schomaker, Stefan* (2016), *CSR-Richtlinie: Inhalt und potentielle Auswirkungen auf kleine und mittlere Unternehmen: Berichterstattung von Unternehmen über nichtfinanzielle Leistungsindikatoren*, *Deutsches Steuerrecht – DStR* 54.47, 2769–2773.
- Merry, Sally Engle* (1988), *Legal Pluralism*, *Law & Society Review* 22.5, 869–896.
- Meyer-Ladewig, Jens* (2011), *Selbstberichterstattung der Staaten zwischen Selbstkontrolle und Papierflut*, in: Gusy, Christoph (Hrsg.), *Grundrechtsmonitoring: Chancen und Grenzen außergerichtlichen Menschenrechtsschutzes*, Baden-Baden, Nomos, 105–111.
- Michaels, Ralf* (2009), *Global Legal Pluralism*, *Annual Review of Law and Social Science* 5, 243–262.
- Michaels, Ralf* (2014), *Was ist nichtstaatliches Recht? Eine Einführung*, in: Calliess, Graf-Peter (Hrsg.), *Transnationales Recht*, Tübingen, Mohr Siebeck, 39–56.
- Mittal, Anuradah* (2009), *The 2008 Food Price Crisis: Rethinking Food Security Policies*, New York/Geneva, http://unctad.org/en/Docs/gdsmdpg2420093_en.pdf.
- Möller, Kolja* (2015), *Formwandel der Verfassung: Die postdemokratische Verfasstheit des Transnationalen*, Bielefeld, transcript.
- Möllers, Christoph und von Achenbach, Jelena* (2011), *Die Mitwirkung des Europäischen Parlaments an der abgeleiteten Rechtsetzung der Europäischen Kommission nach dem Lissabonner Vertrag*, *Europarecht* 46.1, 39–61.
- Moon, Jeremy und Vogel, David* (2008), *Corporate Social Responsibility, Government, and Civil Society*, in: Crane, Andrew (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility*, Oxford [u. a.], Oxford University Press.
- Morgenthau, Hans Joachim* (1963), *Macht und Frieden: Grundlegung einer Theorie der internationalen Politik*, Gütersloh, Bertelsmann.
- Mosters, Johannes* (2010), *Ethische Beschaffung – Sekundärzwecke im Zeitalter der Globalisierung*, Frankfurt a. M., Peter Lang.
- Müller, Christian* (2008), *Die Fehlerveröffentlichung im Enforcement-Verfahren*, *Die Aktiengesellschaft* 53.12, 438–446.
- Müller, Sebastian* (2011), *Menschenrechtsmonitoring – Praxis, allgemeine Regeln und Zukunft außergerichtlicher Schutzverfahren*, Frankfurt a. M., Peter Lang.
- Müller, Stefan* (2016), *Referentenentwurf des CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetzes – wieder eine missglückte 1:1-Umsetzung?*, *Betriebs Berater* 71.19, I.
- Müller, Stefan, Stawinoga, Martin und Velte, Patrick* (2015a), *Mögliche Einbettung der neuen nichtfinanziellen Erklärung in die handelsrechtliche Unternehmenspublizität und -prüfung*, *Der Betrieb* 68.39, 2217–2223.
- Müller, Stefan, Stawinoga, Martin und Velte, Patrick* (2015b), *Nationale Umsetzung der Mitgliedstaatenwahlrechte der europäischen CSR-Richtlinie beim Ausweis und bei der Prüfung der „nichtfinanziellen Erklärung“*, *Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht – ZfU* 2015.3, 313–342.
- nachhaltig-sein.info* (2015), *Handbuch Nachhaltigkeit (Folge 11): Greenwashing – wie enttarnen und worauf es ankommt*, www.nachhaltig-sein.info/corporate-social-responsibility-csr/greenwashing-csr-nachhaltigkeit-kommunikation-marketing-formen-erfolgsfaktoren-checkliste.

- Narlikar, Amrita, Daunton, Martin und Stern, Robert M.* (2012), *The Oxford Handbook on the World Trade Organization*, Oxford, Oxford University Press.
- Neves, Marcelo* (1992), *Verfassung und Positivität des Rechts in der peripheren Moderne: Eine theoretische Betrachtung und eine Interpretation des Falls Brasilien*, Berlin, Duncker & Humblot.
- Neves, Marcelo* (2013), *Transconstitutionalism*, Oxford/Portland (Oregon), Hart Publishing.
- Nieto Martín, Adán* (2008), *Soziale Verantwortung, corporate governance, Selbstregulierung und Unternehmensstrafrecht*, in: Sieber, Ulrich, Dannecker, Gerhard, Kindhäuser, Urs, et al. (Hrsg.), *Strafrecht und Wirtschaftsstrafrecht – Dogmatik, Rechtsvergleich, Rechtstat-sachen – Festschrift für Klaus Tiedemann zum 70. Geburtstag*, Köln/München, Carl Heymanns Verlag, 485–501.
- Nietsch, Michael* (2016), *Nachhaltigkeitsberichterstattung im Unternehmensbereich ante portas – der Regierungsentwurf des CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetzes*, *Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht – NZG* 19.34, 1330–1335.
- Nietsch, Michael und Munerotto, Malwine* (2016), *Der Referentenentwurf zur Umsetzung der CSR-Richtlinie*, *Compliance Berater* 11.6, 177–182.
- Nijhof, André H.J. und Jeurissen, Ronald J.M.* (2010), *The Glass Ceiling of Corporate Social Responsibility – Consequences of a Business Case Approach Towards CSR*, *International Journal of Sociology and Social Policy* 30.11/12, 618 – 631.
- Nunnenkamp, Peter* (2004), *Corporate Social Responsibility and Socially Responsible Investment: New Paradigm, Latest Fad, or Ingenious Plot?*, *Journal of Development Finance* 2004.52, 97–113.
- O'Brien, Claire Methven und Dhanarajan, Sumithra* (2016), *The Corporate Responsibility to Respect Human Rights: A Status Review*, *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 29.4, 542–567.
- O'Dwyer, Brendan* (2005), *Stakeholder Democracy: Challenges and Contributions from Social Accounting*, *Business Ethics: A European Review* 14.1, 28–41.
- O'Dwyer, Brendan* (2011), *The Case of Sustainability Assurance: Constructing a New Assurance Service*, *Contemporary Accounting Research* 28.4, 1230–1266.
- O'Dwyer, Brendan, Owen, Bryan und Uneman, Jeffrey* (2011), *Seeking Legitimacy for New Assurance Forms: The Case of Assurance on Sustainability Reporting*, *Accounting, Organizations and Society* 36.1, 31–52.
- O'Flaherty, Michael* (2002), *Human Rights and the UN: Practice Before the Treaty Bodies*, The Hague [u. a.], Nijhoff.
- Oberleitner, Gerd* (1998), *Menschenrechtsschutz durch Staatenberichte*, Frankfurt am Main [u. a.], Lang.
- Ochoa Sanchez, Juan Carlos* (2015), *The Roles and Powers of the OECD National Contact Points Regarding Complaints on an Alleged Breach of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises by a Transnational Corporation*, *Nordic Journal of International Law* 84.1, 89–126.
- Odello, Marco und Seatzu, Francesco* (2013), *The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights: The Law, Process and Practice*, Abingdon, Oxon [u. a.], Routledge.
- Ohler, Christoph* (2013), *Grundrechtliche Bindungen der Mitgliedstaaten nach Art. 51 GRCh*, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – NVwZ* 32.22, 1433–1438.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* (2011a), *OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/48004323.pdf>.

- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* (2011b), OECD Guidelines for Multinational Enterprises – Commentary on the Procedural Guidance for NCPs, <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/48004323.pdf>.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* (2011c), OECD Guidelines for Multinational Enterprises – Procedural Guidance for NCPs, <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/48004323.pdf>.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* (2013), OECD Due Diligence Guidance for Responsible Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas, <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/GuidanceEdition2.pdf>.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* (2015), Draft Due Diligence Guidance for Meaningful Stakeholder Engagement in the Extractives Sector, <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/OECD-Guidance-Extractives-Sector-Stakeholder-Engagement.pdf>.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* (2016), Implementing the OECD Guidelines for Multinational Enterprises: The National Contact Points from 2000 to 2015, Paris.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* (2017), OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains in the Garment and Footwear Sector, <http://mneguidelines.oecd.org/OECD-Due-Diligence-Guidance-Garment-Footwear.pdf>.
- Osiaka, Gesine* (2013), Zivilrechtliche Haftung deutscher Unternehmen für menschenrechtsbeeinträchtigende Handlungen ihrer Zulieferer, Frankfurt a. M., Peter Lang.
- Oversberg, Thomas* (2007), Übernahme der IFRS in Europa: der Endorsement-Prozess; Status quo und Aussicht, *Der Betrieb* 60.30, 1597–1602.
- Oxfam Deutschland* (2012), Mit Essen spielt man nicht! Die deutsche Finanzbranche und das Geschäft mit dem Hunger, Berlin, http://www.oxfam.de/files/20120511_mit-essen-spielt-man-nicht.pdf.
- Oxfam Deutschland* (2013a), Antwort auf den Offenen Brief an Oxfam vom 15.10.2013, <http://www.oxfam.de/sites/www.oxfam.de/files/20131030-oxfam-antwort-an-jay-ralph-allianz.pdf>.
- Oxfam Deutschland* (2013b), Oxfam Hintergrundpapier, Hungerroulette: Wie viele deutsche Finanzinstitute durch Nahrungsmittelspekulationen einnehmen, Berlin, http://www.oxfam.de/files/20130507_hungerroulette.pdf.
- Pacter, Paul* (2014), Global Accounting Standards – From Vision to Reality: Assessing the State of IFRS Adoption, Jurisdiction by Jurisdiction, *The CPA Journal*.1, 6–10.
- Paech, Norman und Stuby, Gerhard* (2013), Völkerrecht und Machtpolitik in den internationalen Beziehungen, Hamburg, VSA-Verlag.
- Palea, Vera* (2013), Financial Reporting under IAS/IFRS: Theoretical Background and Capital Market Evidence – A European Perspective, Bern, Peter Lang.
- Park, Jeehye und Brorson, Torbjörn* (2005), Experiences of and Views on Third-Party Assurance of Corporate Environmental and Sustainability Reports, *Journal of Cleaner Production* 13.10–11, 1095–1106.
- Pauwelyn, Joost* (2012), Is it International Law or Not, and Does it Even Matter?, in: Pauwelyn, Joost, Wessel, Ramses A. und Wouters, Jan (Hrsg.), *Informal International Lawmaking*, Oxford, Oxford University Press, 125–161.
- Pelzer, Marei* (2011), Grundrechtsmonitoring als Teil der praktischen Menschenrechtsarbeit aus Sicht von PRO ASYL, in: Gusy, Christoph (Hrsg.), *Grundrechtsmonitoring: Chancen und Grenzen außergerichtlichen Menschenrechtsschutzes*, Baden-Baden, Nomos, 152–160.

- Petras, James* (1997), Imperialism and NGOs in Latin America, *Monthly Review* 49.7, 10–27.
- Phillips, Robert* (2008), European and American Perspectives on Corporate Social Responsibility, *Business Ethics: A European Review* 17.1, 69–73.
- Piemonte, Tommy* (2013), Bankanleihen: Branchenübergreifendes Nadelöhr für Nachhaltigkeit, *Betriebswirtschaftliche Blätter* 2013.7, 1–7.
- Pies, Ingo und Will, Matthias Georg* (2013), Finanzspekulationen mit Agrarrohstoffen – Analyse und Bewertung aus wirtschaftsethischer Sicht: Diskussionspapier Nr. 2013–24 des Lehrstuhls für Wirtschaftsethik an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Halle, <http://wcms.itz.uni-halle.de/download.php?down=32275&elem=2728397>.
- Pillay, Navanethem* (2012), Strengthening the United Nations Human Rights Treaty Body System – A Report by the United Nations High Commissioner for Human Rights, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD/docs/HCREportTBStrengthening.pdf>.
- Polanyi, Karl* (2011), *The Great Transformation – Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen*, Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- Pollähne, Helmut* (2010), Europäische Rechtssicherheit gegen Deutsches Sicherheitsrecht? Zur EGMR-Entscheidung in Sachen nachträgliche (Verlängerung der) Sicherungsverwahrung, *Kritische Justiz* 43.3, 254–269.
- Pope, James Gray* (2009), Labour and Employment Law: United States Law, in: Katz, Stanley N. (Hrsg.), *The Oxford International Encyclopedia of Legal History*, Oxford, Oxford University Press, 477–486.
- Power, Michael* (1991), Auditing and Environmental Expertise: Between Protest and Professionalisation, *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 4.3, 30–42.
- Power, Michael* (1994), *The Audit Explosion*, London, Demos.
- Power, Michael* (1997), Expertise and the Construction of Relevance: Accountants and Environmental Audit, *Accounting, Organizations and Society* 22.2, 123–146.
- Price, Lisa R.* (2006), International Framework Agreement: A Collaborative Paradigm for Labor Relations, in: de Schutter, Olivier (Hrsg.), *Transnational Corporations and Human Rights*, Oxford, Hart, 241–260.
- Probst, Susanne* (2006), Transnationale Regulierung der Rechnungslegung: International Accounting Standards Committee Foundation und Deutsches Rechnungslegungs Standards Committee, *Beiträge zum transnationalen Wirtschaftsrecht* 51, 1–28.
- Ralph, Jay* (2013), Offener Brief an Oxfam vom 15.10.2013, München, https://www.allianz.com/de/presse/news/unternehmen/standpunkte/news_2013-10-14.html.
- Rasche, Andreas und Kell, Georg* (2010), *The United Nations Global Compact: Achievements, Trends and Challenges*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE)* (2015), *Der Deutsche Nachhaltigkeitskodex: Maßstab für nachhaltiges Wirtschaften*, <http://www.deutscher-nachhaltigkeitskodex.de/de/antwortung/downloads.html>.
- Recht ohne Grenzen* (2015), Medienmitteilung: Nationalrat lehnt Motion für verbindliche Sorgfaltsprüfung ab – Konservative Zwängerei blockiert Konzernverantwortung im Parlament, http://www.rechtohnegrenzen.ch/media/medialibrary/2015/03/20150303_medienmitteilung_de_v1.pdf.
- Reed, Darryl* (2012), Fairtrade International, in: Utting, Peter, Reed, Darryl und Mkerjee Reed, Ananya (Hrsg.), *Business Regulation and Non-State Actors. Whose Standards? Whose Development?*, London/New York, Routledge, 300–314.
- Rees, Caroline* (2011), *Piloting Principles for Effective Company-Stakeholder Grievance Mechanisms: A Report of Lessons Learned*, <http://business-humanrights.org/sites/default/>

- files/media/documents/ruggie/grievance-mechanism-pilots-report-harvard-csri-jun-2011.pdf.
- Rehm, Annika und Müller-Christ, Georg* (2010), Corporate Social Responsibility as Giving Back to Society? – Der Gabentausch als Ausweg aus der Verantwortungsfalle, Münster, LIT-Verlag.
- Rengeling, Hans-Werner* (2004a), Die wirtschaftsbezogenen Grundrechte in der Europäischen Grundrechtecharta, Deutsches Verwaltungsblatt – DVBl. 119.8, 453–464.
- Rengeling, Hans-Werner* (2004b), Die wirtschaftsbezogenen Grundrechte in der Grundrechtecharta, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.), Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents: Verfassungsrechtliche Grundstrukturen und wirtschaftsverfassungsrechtliches Konzept, Baden-Baden, Nomos, 331–362.
- Renner, Moritz* (2010), Zwingendes transnationales Recht: Zur Struktur der Wirtschaftsverfassung jenseits des Staates, Baden-Baden, Nomos.
- Renner, Moritz* (2013a), Die Wirtschaft der Weltgesellschaft: Möglichkeitsräume für eine systemtheoretische Kritik, in: Amstutz, Marc und Fischer-Lescano, Andreas (Hrsg.), Kritische Systemtheorie – Zur Evolution einer normativen Theorie, Bielefeld, transcript Verlag, 219–236.
- Renner, Moritz* (2013b), Occupy the System! Societal Constitutionalism and Transnational Corporate Reporting, Indiana Journal of Global Legal Studies 20.2, 941–964.
- Renner, Moritz* (2014), Transnationalisierung in Wirtschaft, Recht und Gesellschaft, in: Calless, Graf-Peter (Hrsg.), Transnationales Recht, Tübingen, Mohr Siebeck, 225–237.
- Rieth, Lothar* (2004), Der VN Global Compact: was als Experiment begann, Die Friedens-Warte 79.1–2, 151–170.
- Roselle, James* (2011), The Triple Bottom Line: Building Shareholder Value, in: Mullerat, Ramon (Hrsg.), Corporate Social Responsibility: The Corporate Governance of the 21st Century, Alphen aan den Rijn [u. a.], Kluwer Law International, 129–156.
- Roth-Mingram, Berrit* (2015), Corporate Social Responsibility (CSR) durch eine Ausweitung der nichtfinanziellen Informationen von Unternehmen, Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht – NZG 18.34, 1341–1346.
- Rudolph, Phillip H.* (2011), The Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises, in: Mullerat, Ramon (Hrsg.), Corporate Social Responsibility: The Corporate Governance of the 21st Century, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 243–245.
- Rühmkorf, Andreas* (2015), Corporate Social Responsibility, Private Law and Global Supply Chains, Cheltenham (UK)/Northampton (USA), Edward Elgar Publishing.
- Saage-Maaß, Miriam* (2011), Arbeitsbedingungen in der globalen Zulieferkette: Wie weit reicht die Verantwortung deutscher Unternehmen?, <http://library.fes.de/pdf-files/iez/08651.pdf>.
- Saage-Maaß, Miriam* (2014), Unternehmen zur Verantwortung ziehen: Erfahrungen aus transnationalen Menschenrechtsklagen, <http://www.echr.de/publikationen.html>.
- Saage-Maaß, Miriam und Beinlich, Lenader* (2015), Das Ende der Menschenrechtsklagen nach dem Alien Tort Statute? Ein Kommentar zum Kiobel-Urteil und seinen Auswirkungen, Kritische Justiz 48.2, 146–158.
- Saage-Maaß, Miriam und Leifker, Maren* (2015), Haftungsrisiken deutscher Unternehmen und ihres Managements für Menschenrechtsverletzungen im Ausland, Betriebs Berater 70.42, 2499–2505.
- Sack, Detlef und Kessler, Oliver* (2011), Erfolg durch Scheitern? – Menschenrechtsmonitoring als transnationaler Governance-Modus, in: Gusy, Christoph (Hrsg.), Grundrechtsmo-

- onitoring: Chancen und Grenzen außergerichtlichen Menschenrechtsschutzes, Baden-Baden, Nomos, 206–237.
- Salzmann, Oliver, Ionescu-Somers, Aileen und Steger, Ulrich* (2005), The Business Case for Corporate Sustainability: Literature Review and Research Options, *European Management Journal* 23.1, 27–36.
- Samson, Klaus T.* (1995), Human Rights Coordination within the UN System, in: Alston, Philip (Hrsg.), *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal*, Oxford, Clarendon Press, 620–675.
- Sandberg, Berit* (2011), Vergabefremde Ziele in der öffentlichen Beschaffung: Nachhaltigkeit zwischen politischem Wunsch und administrativer Wirklichkeit, *Verwaltung & Management* 17.2, 59–66.
- Sassen, Saskia* (2006), *Territory – Authority – Rights: From Medieval to Global Assemblages*, Princeton/Oxford, Princeton University Press.
- Sassen, Saskia* (2007), *A Sociology of Globalization*, New York/London, W. W. Norton & Company.
- Sassòli, Marco* (2008), Guantanamo, Detainees, in: Wolfrum, Rüdiger (Hrsg.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (online ed.), Heidelberg, Oxford University Press,
- Savevska, Maja* (2014), Corporate Social Responsibility: A Promising Social Innovation or a Neoliberal Strategie in Disguise?, *Romanian Journal of European Affairs* 14.2, 63–80.
- Scharf, Daniel* (2010), Das Komitologieverfahren nach dem Vertrag von Lissabon: Neuerungen und Auswirkungen auf die Gemeinsame Handelspolitik, *Beiträge zum transnationalen Wirtschaftsrecht* 101, 5–42.
- Schelluch, Peter und Gay, Grant* (2006), Assurance Provided by Auditors' Reports on Prospective Financial Information: Implications for the Expectation Gap, *Accounting & Finance* 46.4, 653–676.
- Scherer, Andreas Georg und Palazzo, Guido* (2007), Towards a Political Conception of Corporate Social Responsibility: Business and Society Seen from a Habermasian Perspective, *The Academy of Management Review* 32.4, 1096–1120.
- Scherer, Andreas Georg, Palazzo, Guido und Seidl, David* (2013), Managing Legitimacy in Complex and Heterogeneous Environments: Sustainable Development in a Globalized World, *Journal of Management Studies* 50.2, 259–284.
- Schiessl, Michaela* (2013), Agrarrohstoffe: Streit über die Spekulations-Studie, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/flasbeck-gegen-agrarspekulation-a-880775.html>.
- Schmidt-Versteyl, Michael* (2008), *Durchsetzung ordnungsgemäßer Rechnungslegung in Deutschland: Enforcement nach dem Bilanzkontrollgesetz*, Berlin, Erich Schmidt Verlag.
- Schmiederjahn, Nina* (2013), Access to Effective Remedies for Individuals against Corporate-Related Human Rights Violations, in: Nikol, Ralph, Bernhard, Thomas und Schmiederjahn, Nina (Hrsg.), *Transnationale Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen im Völkerrecht*, Baden-Baden, Nomos, 101–116.
- Schmitz, Michael und Moleva, Palina* Bestimmungsgründe für das Niveau und die Volatilität von Agrarrohstoffen auf internationalen Märkten. Sind Biokraftstoffe verantwortlich für Preisschwankungen und Hunger auf der Welt?, Gießen, http://www.biokraftstoffverband.de/tl_files/download/Stellungnahmen_und_Studien/05-12-13%20VDB%20Ufop%20-%20Web_Schmitz-Studie_final.pdf.
- Schneeweiß, Antje* (2014), Klassenziel erreicht? Der Beitrag von „Best-in-Class“-Ratings zur Einhaltung von Menschenrechten im Verantwortungsbereich von Unternehmen, Sieg-

- burg, http://www.suedwind-institut.de/fileadmin/fuerSuedwind/Publikationen/2014/2014-01_Klassenziel_erreicht_Beitrag_von_Best-in-Class-Ratings.pdf.
- Schoenheit, Ingo und Grünewald, Markus* (2006), Absichtserklärung oder Kaufverhalten? Die Wirkungen der CSR-Tests der Stiftung Warentest bei Kaufentscheidungen, *Forum Ware* 34.1–4, 63–67.
- Schön, Wolfgang* (2016), Der Zweck der Aktiengesellschaft – geprägt durch europäisches Gesellschaftsrecht?, *Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht – ZHG* 180.3, 279–288.
- Schwamm, Henri* (1978), The OECD Guidelines for Multinational Enterprises, *Journal of World Trade Law* 12.4, 342–351.
- Schwarze, Jürgen* (2001), Der Grundrechtsschutz für Unternehmen in der Europäischen Grundrechtecharta, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht – EuZW* 12.17, 517–524.
- Secretariat of the Convention on Biological Diversity* (2004), Akwé: Kon – Voluntary Guidelines for the Conduct of Cultural, Environmental and Social Impact Assessments Regarding Developments Proposed to Take Place on, or Which are Likely to Impact on, Sacred Sites and on Lands and Waters Traditionally Occupied or Used by Indigenous and Local Communities, <https://www.cbd.int/doc/publications/akwe-brochure-en.pdf>.
- Seele, Peter* (2007), Is Blue the New Green? Colors of the Earth in Corporate PR and Advertisement to Communicate Ethical Commitment and Responsibility, http://www.responsibility-research.de/resources/WP_3_Is_blue_the_new_green.pdf.
- Seibt, Christoph H.* (2016), CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz: Berichterstattung über nicht-finanzielle Aspekte der Geschäftstätigkeit – Neues Element des Corporate Reputation Management, *Der Betrieb* 69.46, 2707–2716.
- Seifert, Achim* (2006), Die Schaffung transnationaler Arbeitnehmervertretungen in weltweit tätigen Unternehmen, *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht – ZIAS* 20.3, 205–224.
- Shamir, Ronen* (2008), The Age of Responsibilization: On Market-Embedded Morality, *Economy and Society* 37.1, 1–19.
- Shaw, William H.* (2009), Marxism, Business Ethics, and Corporate Social Responsibility, *Journal of Business Ethics* 84.4, 565–576.
- Shift* (2014), Evidence of Corporate Disclosure relevant to the UN Guiding Principles on Business and Human Rights, New York, <http://shiftproject.org/sites/default/files/Evidence%20of%20Corporate%20Disclosure%20Relevant%20to%20the%20UN%20Guiding%20Principles%20on%20Business%20and%20Human%20Rights.pdf>.
- Shift, Oxfam und Global Compact Network Netherlands* (2016), Doing Business with Respect for Human Rights: A Guidance Tool for Companies.
- Siehr, Angelika und Wrase, Michael* (2014), Das Recht auf inklusive Schulbildung als Strukturfrage des deutschen Schulrechts – Anforderungen aus Art. 24 BRK und Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG, *Recht der Jugend und des Bildungswesens – RdJB* 62.2, 161–182.
- Simma, Bruno* (1998), The examination of state reports: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in: Klein, Eckart (Hrsg.), *The Monitoring System of Human Rights Treaty Obligations*, Berlin, Berlin Verlag, 31–48.
- Simons, Penelope* (2012), International Law's Invisible Hand and the Future of Corporate Accountability for Violations of Human Rights, *Journal of Human Rights and Environment* 3.1, 5–43.
- Sklaire, Leslie und Miller, David* (2010), Capitalist Globalization, Corporate Social Responsibility and Social Policy, *Critical Social Policy* 30.4, 472–495.

- Slahi, Mohamedou Ould, Siems, Larry und Held, Susanne* (2015), Das Guantanamo-Tagebuch, Stuttgart, Cotta.
- Smith, Don C.* (2003), Socially Responsible Investment: Interview with Carsten Henningsen, Chairman of Progressive Investment, *Refocus* 4.2, 54–56.
- Smith, John, Haniffa, Ros und Fairbrass, Jenny* (2011), A Conceptual Framework for Investigating ‘Capture’ in Corporate Sustainability Reporting Assurance, *Journal of Business Ethics* 99.3, 425–439.
- Smith, N. Craig* (2008), Consumers as Drivers of Corporate Social Responsibility, in: Crane, Andrew, Matten, Dirk, McWilliams, Abigail, et al. (Hrsg.), *The Oxford Handbook on Corporate Social Responsibility*, Oxford, Oxford University Press,
- Spénlé, Christoph André* (2011), Die Staatenberichtsverfahren der UNO-Menschenrechtsverträge: Zur Notwendigkeit einer Reform der Kontrollmechanismen der UNO-Menschenrechtsverträge, Zürich/Basel/Genf, Schulthess.
- Spénlé, Christoph André und Skalski, Jan* (2012), Das unterschätzte Verfahren: Zur Funktion und Struktur der UNO-Staatenberichtsverfahren und Bedeutung des CEDAW-Verfahrens für die föderalistische Schweiz, *Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht* 22.1, 9–43.
- Spénlé, Christoph André und Trautweiler, Caroline* (2011), Aspekte der Umsetzung der UNO-Menschenrechtsübereinkommen: Zur Rechtsnatur und den Wirkungen der Abschließenden Bemerkungen der Kontrollorgane der UNO-Menschenrechtsverträge im Staatenberichtsverfahren, in: Caroni, Martina (Hrsg.), *Auf der Scholle und in lichten Höhen: Verwaltungsrecht – Staatsrecht – Rechtsetzungslehre: Festschrift für Paul Richli zum 65. Geburtstag*, Zürich, Dike, 147–178.
- Spiegel Online* (2014), Verstoß gegen Menschenrechte: USA bekennen sich vor Uno zu Folter nach 9/11, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/usa-bekennen-sich-vor-der-uno-zu-folter-a-1002597.html>.
- Spiegel Online* (2015), Menschenrechte: China geißelt Rassismus in den USA, www.spiegel.de/politik/ausland/china-kritik-an-rassismus-in-den-usa-a-1040760.html.
- Spießhofer, Birgit* (2014a), Die neue europäische Richtlinie über die Offenlegung nichtfinanzieller Informationen – Paradigmenwechsel oder Papiertiger?, *Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht – NZG* 17.33, 1281–1287.
- Spießhofer, Birgit* (2014b), Wirtschaft und Menschenrechte – Rechtliche Aspekte der Corporate Social Responsibility, *Neue Juristische Wochenschrift – NJW* 67.34, 2473–2479.
- Stawinoga, Martin und Velte, Patrick* (2016), Der Referentenentwurf für ein CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz – Eine erste Bestandsaufnahme unter besonderer Berücksichtigung der empirischen Relevanz des Deutschen Nachhaltigkeitskodex (DNK), *Der Betrieb* 69.15, 841–847.
- Steinhardt, Ralph G. und D’Amato, Anthony* (1999), *The Alien Tort Claims Act: An Analytical Anthology*, Ardsley/New York, Transnational Publishers.
- Steinmeier, Maria und Stich, Michael* (2015), Nachhaltigkeitsberichterstattung in Deutschland – In puncto assurance alles andere als „weltmeisterlich“!, *Die Wirtschaftsprüfung* 68.9, 413–423.
- Stichweh, Rudolf* (2006), Strukturbildung in der Weltgesellschaft: Die Eigenstrukturen der Weltgesellschaft und die Regionalkulturen der Welt, in: Schwimm, Thomas (Hrsg.), *Die Vielfalt und die Einheit der Moderne: Kultur- und strukturvergleichende Analysen*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 239–257.
- Stoitchkova, Desislava* (2010), *Towards Corporate Liability in International Criminal Law*, Antwerp/Oxford/Portland, Intersentia.

- Stoll, Peter-Tobias und Schorkopf, Frank* (2006), WTO – World Economic Order, World Trade Law, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers.
- Süddeutsche Zeitung* (2014), USA bedauern Folter bei Terrorbekämpfung, www.sueddeutsche.de/politik/bekennnis-vor-un-ausschuss-usa-bedauern-folter-bei-terrorbekae-mpfung-1.2218630.
- Tamanaha, Brian Z.* (2000), A Non-Essentialist Version of Legal Pluralism, *Jornal of Law and Society* 27.2, 296–321.
- Teubner, Gunther* (1982), Reflexives Recht: Entwicklungsmodelle des Rechts in vergleichender Perspektive, *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie – ARSP* 68, 13–59.
- Teubner, Gunther* (1989), Recht als autopoietisches System, Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- Teubner, Gunther* (2010), Selbst-Konstitutionalisierung transnationaler Unternehmen? Zur Verknüpfung „privater“ und „staatlicher“ Corporate Codes of Conduct, in: Grundmann, Stefan und Hopt, Klaus J. (Hrsg.), *Festschrift für Klaus J. Hopt zum 70. Geburtstag am 24. August 2010: Unternehmen, Markt und Verantwortung*, Berlin, De Gruyter, 1449–1470.
- Teubner, Gunther* (2012), *Verfassungsfragmente – Gesellschaftlicher Konstitutionalismus in der Globalisierung*, Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- The Forum for Sustainable and Responsible Investment, US SIF Foundation* – (2013), *The Impact of Sustainable and Responsible Investment*, Washington D.C., http://www.ussif.org/files/Publications/USSIF_ImpactofSRI_916F.pdf.
- The Green Life* (2012), Don't be Fooled 2012: The Worst Greenwashers, <https://thegreenlifeblog.files.wordpress.com/2012/04/dbf-report.pdf>.
- The Green Life* (2015), Don't be Fooled 2014: The Most Misleading, Tricky, or Galling Examples of Greenwashing in the Past Year, <http://thegreenlifeonline.org/wp-content/uploads/2014/04/report-2.pdf>.
- The High Level Group on Financial Supervision in the EU* (2009), *REPORT*, Brussels, http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf.
- The Linde Group* (2007a), *Line Integrity Line: Process and Data Protection Policy*, http://www.the-linde-group.com/internet.global.thelindegroup.global/en/images/TLG_Integrity_Line_Policy14_9414.pdf.
- The Linde Group* (2007b), *Verhaltenskodex. Umfassender Leitfaden der Linde Group zur Integrität am Arbeitsplatz.*, München, http://www.the-linde-group.com/internet.global.thelindegroup.global/de/images/Code_of_Ethics_DE16_6469.pdf.
- The Linde Group* (2013), *Verhaltenskodex für Lieferanten der Linde AG, München*, http://www.the-linde-group.com/internet.global.thelindegroup.global/de/images/TLG_Supplier_Code_of_Conduct_German_Update_Jan_2014%5B1%5D16_108831.pdf.
- The Linde Group* (2014), *The Linde Group Position on Human Rights*, München, http://www.the-linde-group.com/internet.global.thelindegroup.global/de/images/8485_tlg_csr_human%20rights%20statement_v4_view16_118566.pdf.
- The New York Times* (2014), U.N. Panel Cites Concerns With U.S. Security Practices, www.nytimes.com/2014/11/29/world/americas/un-torture-panel-concerns-with-united-states-security-practices.html?_r=0.
- The Washington Post* (2014), *United Nations Asks United States to Clarify its Position on Torture*, www.washingtonpost.com/world/national-security/united-nations-asks-united-states-to-clarify-its-position-on-torture/2014/11/11/12be42c0-69e1-11e4-b053-65cea7903f2e_story.html.
- Thi Hong Phu Dao* (2005), *Monitoring Compliance with IFRS: Some Insights from the French Regulatory System*, *Accounting in Europe* 2.1, 107–135.

- Thomson, Ian und Bebbington, Jan* (2005), Social and Environmental Reporting in the UK: A Pedagogic Evaluation, *Critical Perspectives on Accounting* 16.5, 507–533.
- Thürer, Daniel* (2009), Soft Law, in: Wolfrum, Rüdiger (Hrsg.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (online ed.), Heidelberg, Oxford University Press.
- Turner, Gabriel Wilhelm Bartalyos* (2012), Internationales Unternehmensstrafrecht – Konzernverantwortlichkeit für schwere Menschenrechtsverletzungen, Wien, Verlag Österreich.
- Thym, Daniel* (2013), Die Reichweite der EU-Grundrechte-Charta – Zu viel Grundrechtsschutz?, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – NVwZ* 32.14, 889–896.
- Thym, Daniel* (2014), Blaupausenfallen bei der Abgrenzung von Grundgesetz und Grundrechtecharta, *Die Öffentliche Verwaltung – DÖV* 67.22, 941–951.
- Tielmann, Sandra* (2001), Durchsetzung ordnungsmäßiger Rechnungslegung: Fortentwicklung der Vorschläge des IDW zur Umsetzung der Empfehlungen der Regierungskommission „Corporate Governance“ zur Schaffung eines deutschen Review Panel, *Der Betrieb* 54.31, 1625–1634.
- Tully, Stephen* (2001), The 2000 Review of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises, *The International and Comparative Law Quarterly* 50.2, 394–404.
- Twining, William* (2010), Normative and Legal Pluralism: A Global Perspective, *Duke Journal of Comparative & International Law* 20.3, 473–518.
- Unerman, Jeffrey und O'Dwyer, Brendan* (2007), The Business Case for Regulation of Corporate Social Responsibility and Accountability, *Accounting Forum* 31.4, 332–353.
- United Nations (UN)* (2015), *The Millennium Development Goals Report 2015*, New York, http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20%28July%201%29.pdf.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)* (2011), *Price Formation in Financialized Commodity Markets: The Role of Information*, New York/Genf, http://unctad.org/en/Docs/gds20111_en.pdf.
- Valentine, Sean und Fleischman, Gary* (2008), Professional Ethical Standards, Corporate Social Responsibility, and the Perceived Role of Ethics and Social Responsibility, *Journal of Business Ethics* 82.3, 657–666.
- van Beurden, Pieter und Gössling, Tobias* (2008), The Worth of Values: A Literature Review on the Relation Between Corporate Social and Financial Performance, *Journal of Business Ethics* 82.2, 407–424.
- Van de Ven, Bert und Jeurissen, Ronald J.M.* (2005), Competing Responsibly, *Business Ethics Quarterly* 15.2, 299–317.
- Van den Bossche, Peter und Zdouc, Werner* (2013), *The Law and Policy of the World Trade Organization: Text, Cases and Materials*, Cambridge, Cambridge University Press.
- van Hulle, Karel* (2000), Die Reform des europäischen Bilanzrechts: Stand, Ziele und Perspektiven, *Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht* 29.4/5, 537–549.
- van Opijnen, Marjon und Oldenziel, Joris* (2011), Responsible Supply Chain Management – Potential Success Factors and Challenges for Addressing Prevailing Human Rights and other CSR Issues in Supply Chains of EU-Based Companies, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=331&newsId=1014&furtherNews=yes>.
- van Wensen, Katelijne, Broer, Wijnand, Klein, Johanna, et al.* (2011), The State of Play in Sustainability Reporting in the European Union, ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6727&langId=en.
- Vandenhole, Wouter* (2004), The Procedures Before the UN Human Rights Treaty Bodies: Divergence or Convergence?, *Antwerp, Intersentia*.

- Verband Kommunalen Unternehmen e.V.* (2016), Stellungnahme zum Referentenentwurf eines CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/95/EU (sog. CSR-RL) Berlin, http://www.bmjbv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2016/Downloads/04152016_VKU_CSR_RL_UmsG_RefE.pdf;jsessionid=D4CDEE7D00BB709CF7363D667DCC01ED.1_cid289?__blob=publicationFile&v=4.
- Vesting, Thomas* (2009), Politische Verfassung? Der moderne (liberale) Verfassungsbegriff und seine systemtheoretische Rekonstruktion, in: Calliess, Graf-Peter, Fischer-Lescano, Andreas, Wielsch, Dan, et al. (Hrsg.), *Soziologische Jurisprudenz Festschrift für Gunther Teubner zum 65. Geburtstag*, Berlin, De Gruyter, 609–626.
- Viellechner, Lars* (2012), Responsiver Rechtspluralismus: Zur Entwicklung eines transnationalen Kollisionsrechts, *Der Staat* 51.4, 559–580.
- Viellechner, Lars* (2013), Transnationalisierung des Rechts, Weilerswist, Velbrück.
- Vogel, David J.* (2005), *The Market for Virtue: The Potential and Limits of Corporate Social Responsibility*, Washington D.C., Bookings Institution Press.
- Voland, Thomas* (2014), Erweiterung der Berichtspflichten für Unternehmen nach der neuen CSR-Richtlinie, *Der Betrieb* 67.49, 2815–2818.
- von Arnould, Andreas* (2016), *Völkerrecht*, Heidelberg, C. F. Müller.
- von Bena-Beckmann, Franz und von Benda-Beckmann, Keebet* (2006), The Dynamics of Change and Continuity in Plural Legal Orders, *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 38.53–54, 1–44.
- von Bogdandy, Armin und Venzke, Ingo* (2014), In wessen Namen? Internationale Gerichte in Zeiten globalen Regierens, Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- Vos, Jakob* (2014), Actions Speak Louder Than Words: Greenwashing in Corporate America, *Notre Dame Journal of Law, Ethics & Public Policy* 23.2, 673–697.
- Voßkuhle, Andreas* (2015), Menschenrechtsschutz durch die Europäischen Verfassungsgerichte, *Recht der Arbeit – RdA* 68.5, 336–343.
- Wagemans, Frank A.J., Koppen, C. S. A. van und Mol, Arthur P.J.* (2013), The Effectiveness of Socially Responsible Investment: A Review, *Journal of Integrative Environmental Sciences* 10.3–4, 235–252.
- Wagner, Gerhard* (2016), Haftung für Menschenrechtsverletzungen, *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht (RabelsZ)* 80.4, 717–782.
- Wallage, Philip* (2000), Assurance on Sustainability Reporting: An Auditor's View, *AUDITING: A Journal of Practice & Theory* 19.Supplement 2000, 53–65.
- Waßmann, Jan* (2011), Corporate Social Responsibility in der Marketing- und Markenforschung: Ein systematischer Überblick zum aktuellen Stand der empirischen Forschung, Würzburg, Betriebswirtschaftliches Inst., Lehrstuhl für BWL und Marketing.
- Watrin, Christoph* (2013), Einführung in die Rechnungslegung nach IFRS, in: Hennrichs, Joachim, Kleindiek, Detlef und Watrin, Christoph (Hrsg.), *Münchener Kommentar zum Bilanzrecht*, München, Verlag C.H. Beck.
- Weber, Antje* (2009), Die rechtliche und politische Dimension von extraterritorialen Staatenpflichten bei Menschenrechtsverstößen durch transnationale Konzerne – Ein Literaturbericht, Duisburg, <http://www.humanrights-business.org/files/literaturbericht.pdf>.
- Weber, Maunela* (2008), The Business Case for Corporate Social Responsibility: A Company-Level Measurement Approach for CSR, *European Management Journal* 26.4, 247–261.
- Wechka, Marion* (2006), Human Rights and Multinational Enterprises: How Can Multinational Enterprises Be Held Responsible for Human Rights Violations Committed Abroad?, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht – ZaöRV* 66.3, 625–661.

- Weidmann, Karen (2014), *Der Beitrag der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen zum Schutz der Menschenrechte*, Berlin, Duncker & Humblot.
- Weiner, Joseph L. (1964), *The Berle-Dodd Dialogue on the Concept of the Corporation*, *Columbia Law Review* 64.8, 1458–1467.
- Weißbrodt, David und Kruger, Muria (2003), *Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and other Business Enterprises with Regard to Human Rights*, *The American Journal of International Law* 97.4, 901–922.
- Weller, Marc-Philippe, Kaler, Luca und Schulz, Alix (2016), *Haftung deutscher Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen im Ausland*, *Archiv für die civilistische Praxis (AcP)* 2016.3–4, 387–420.
- Wells, C.A. Harwell (2002), *The Cycles of Corporate Social Responsibility: An Historical Retrospective for the Twenty-First Century*, *University of Kansas Law Review* 52.1, 77–140.
- Wenzel, Nicola (2008), *Human Rights, Treaties, Extraterritorial Application and Effects*, in: Wolftrum, Rüdiger (Hrsg.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (online ed.), Heidelberg, Oxford University Press.
- Wesche, Philipp und Saage-Maaß, Miriam (2016), *Holding Companies Liable for Human Rights Abuses Related to Foreign Subsidiaries and Suppliers before German Civil Courts: Lessons from Jabir and Others v KiK*, *Human Rights Law Review* 16.0, 1–16.
- Wiethölter, Rudolf (1989), *Proceduralization of the Category of Law*, in: Joerges, Christian und M., Trubek, David (Hrsg.), *Critical Legal Thought: An American-German Debate*, Baden-Baden, Nomos, 501–510.
- Will, Matthias Georg, Prehn, Sören, Pies, Ingo, et al. (2012), *Schadet oder nützt die Finanzspekulation mit Agrarrohstoffen? – Ein Literaturüberblick zum aktuellen Stand der empirischen Forschung*, *Diskussionspapier Nr. 2012–26 des Lehrstuhls für Wirtschaftsethik an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg* 2012, 1.
- Wille, Petter F. (2009), *The United Nation’s Human Rights Machinery: Developments and Challenges*, in: Alfredsson, Gudmundur, Grimheden, Jonas, Ramcharan, Bertrand J., et al. (Hrsg.), *International Human Rights Monitoring Mechanisms*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 9–14.
- Willke, Helmut (1993), *Systemtheorie*, Stuttgart/Jena, Gustav Fischer Verlag.
- Wilson, Emma und Blackmore, Emma (2013), *Dispute or Dialogue? Community Perspectives on Company-led Grievance Mechanisms*, London, <http://pubs.iied.org/pdfs/16529IIED.pdf>.
- Windfuhr, Michael (2012), *Wirtschaft und Menschenrechte als Anwendungsfall extraterritorialer Staatenpflichten*, *Zeitschrift für Menschenrechte* 6.2, 95–118.
- Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages (2013), *Anforderungen der VN-Leitprinzipien zu Wirtschaft und Menschenrechten an die Rechtsordnung in Deutschland*, *WD 2 – 3000 – 062/13*.
- Wolfmeyer, David (2016), *Steuerung von Corporate Social Responsibility durch Recht: Der normative Rahmen der Unternehmensverantwortung im europäischen und globalen Raum*, Frankfurt a. M., Peter Lang.
- World Business Council for Sustainable Development (2000), *Corporate Social Responsibility: Making Good Business Sense*, Geneva, http://research.dnv.com/csr/PW_Tools/PWD/1/00/L/1-00-L-2001-01-0/lib2001/WBCSD_Making_Good_Business_Sense.pdf.
- Wouters, Jan und Chanet, Leen (2008), *Corporate Human Rights Responsibility: A European Perspective*, *Northwestern Journal of International Human Rights* 6.2, 262–303.

- Wymeersch, Eddy* (2010), The Reforms of the European Financial Supervisory System: An Overview, *European Company and Financial Law Review* 7.2, 240–265.
- Zadek, Simon und Raynard, Peter* (2004), *The Future of Sustainability Assurance*, London, <http://www.accountability.org/images/content/1/2/121/FOSA%20-%20Full%20Report.pdf>.
- Zakrzewski, Ingo* (2010), *Umweltschutzbezogene Verbraucherinformationen durch das Umweltzeichen Der Blaue Engel: Eine rechtliche Analyse unter besonderer Berücksichtigung des Verbraucherschutzrechtes*, Frankfurt a. M., Peter Lang.
- Zangl, Bernhard und Zürn, Michael* (2004), *Make Law, Not War: Internationale und transnationale Verrechtlichung als Baustein für Global Governance*, in: Zangl, Bernhard und Zürn, Michael (Hrsg.), *Verrechtlichung – Baustein für Global Governance?*, Bonn, Dietz, 12–45.
- ZEIT ONLINE* (2014), *USA entschuldigen sich für Folter nach 9/11*, <http://www.zeit.de/politik/2014-11/usa-folter-terrorbekaempfung-vereinte-nationen>.
- Ziekow, Jan* (2013), *Faires Beschaffungswesen in Kommunen und die Kernarbeitsnormen*, Bonn, http://www.service-eine-welt.de/beschaffungswesen/beschaffungswesen-neuaufgabe_material24.html.
- Ziekow, Jan* (2015), *Soziale Aspekte in der Vergabe – Von der „Vergabefremdheit“ zur europäischen Regelung*, *Die Öffentliche Verwaltung – DÖV* 68.21, 897–904.

Register

- Alien Tort Claims Act (ATCA) 21 f.
- Berufsfreiheit 231 ff.
- Bundesverwaltungsgericht 25, 165
- Business Case for CSR 31 f., 81 ff., 212 f.
- aktuelle Entwicklungen und Studien 85 ff.
 - Bedeutung für die CSR-Strategie der EU 83 ff.
 - Investor_innen 85 ff., 213
 - Konsument_innen 87 ff., 213
 - Kritik 89 ff.
 - wirtschaftliche Vorteile 83
- California Transparency in Supply Chains Act 24 f.
- Codes of Conduct 16 ff.
- Corporate Social Responsibility 9 ff.
- Begriff 9 f.
 - Business Case for CSR 31 f., 81 ff.
 - CSR-Strategie der EU 28 ff.
 - Definition (EU) 30 f., 36 f.
 - deutsche CSR-Strategie 27
 - Entstehung 10 ff.
 - Kritik 89 ff.
 - Moralisierung des Marktes 90
 - Responsibilisierung der Wirtschaft 91
- Deliktsrecht 21 f.
- Demokratische Legitimation 251 f.
- Deutscher Nachhaltigkeitskodex (DNK) 17
- Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR) 284 f.
- Dodd-Frank Act (US) 24
- Draft Norms 13, 172, 181 f.
- Due Diligence 22 ff., 171 f., 249 f.
- Europäische Grundrechtecharta 228 ff.
- Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) 187 f., 222 ff., 228 ff.
- Europäischer Gerichtshof (EuGH) 229 ff.
- Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) 166 f., 187 f., 222 ff.
- External Auditing 55 ff., 117 ff., 243 ff.
- Auditingprozess 245 f., 248 f.
 - bestehende Praktiken 244 ff.
 - Einbeziehung von Stakeholdern 247, 252 f.
 - Kritik 248 ff.
 - Lern-Pressionen 254 ff.
 - Prüfungsstandards 246, 248
- Externe Prüfung → siehe External Auditing
- Extraterritoriale Anwendbarkeit menschenrechtlicher Bestimmungen 222 ff.
- Finanzielle Berichterstattung 255 ff.
- Bezugspunkte zur Richtlinie 2014/95/EU 269 ff.
 - Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) 264 f.
 - Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung e.V. (DPR) 264
 - Durchsetzungsmechanismen 260 ff.
 - Endorsement-Verfahren 62
 - Enforcementverfahren 79, 263 ff.
 - Entstehung 256 ff.
 - International Financial Reporting Standards Foundation (IFRSF) 258 ff.
 - International Accounting Standards (IAS) 258 ff.
 - International Financial Reporting Standards (IFRS) 19 f., 258 ff.
 - Lern-Pressionen 272 ff.
- Freiwilligkeit 16 ff., 81 ff.

- Gerichte 186 f.
- Globalisierung 113, 217
- Global Reporting Initiative (GRI) 17, 60, 113 f., 117 ff., 243 f., 272
- Greenwashing 100 ff.
- Merkmale und Kriterien 101 ff.
 - mögliche Gegenmaßnahmen 105 ff.
 - Prävention 107 f.
 - Rolle von NGOs 105 f.
 - Ursachen 103 ff.
 - Zertifizierung 106 f.
- Guantanamo 136 ff., 199 ff.
- Human Rights Reporting and Assurance Frameworks Initiative (RAFI) 17, 60 ff., 172 f.
- Aufgaben und Selbstverständnis 64
 - Entstehung und Organisation 63 f.
 - UN Guiding Principles Reporting Framework 65 ff., 172 f.
- ILO-Konvention 182 25
- Impact Assessment 171 f.
- Informationsfreiheitsgesetz (IFG) 241
- Integrated Reporting 272 f.
- International Arbitration Tribunal on Business and Human Rights 288 ff.
- International Framework Agreements (IFA) 21
- Interpenetrationen 204 ff.
- Irritationen 196 ff.
- ISO 26000 17
- John Ruggie 13 ff.
- Kognitive Erwartungen 202 f.
- Kognitive Ressourcen 203 ff.
- Konzernverantwortungsinitiative 23
- Lawyers for Better Business (L4BB) 288
- Lern-Pressionen 199 ff., 242 f., 254 ff., 272 ff., 279 ff.
- Lernprozess 170 ff., 199 ff., 254
- Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations 226
- Menschenrechtsbindung Privater 13 ff.
- Modern Slavery Act (UK) 24
- Monitoringverfahren 72, 221 ff.
- finanzielle Berichterstattung 260 ff.
 - menschenrechtliche Pflichten 221 ff.
- Nahrungsmittelspekulationen 109 ff.
- Nationalstaat 21 ff., 216 ff.
- Non-Governmental Organizations (NGOs) 19 f., 105 f., 130 ff., 143 f., 211 ff.
- Öffentliches Beschaffungswesen 26, 211
- OECD-Guidelines 16, 17, 116, 189 ff., 205 ff., 274 ff.
- Brand in der Tazreen Fabrik in Bangladesch 116, 281 f.
 - Kritik 278 ff.
 - Lern-Pressionen 279 ff.
 - Nationale Kontaktstellen (NKS) 19, 115 ff., 189, 206 ff., 241, 277
 - Verfahren vor den NKS 274 ff.
- Pressionen 208 ff., 254 f.
- Prozeduralisierung des Rechts 215 f.
- Policy Commitment 171
- Rat für nachhaltige Entwicklung (RNE) 17
- Rechnungslegung → siehe Finanzielle Berichterstattung
- Recht auf Eigentum 231 ff.
- Recht auf Geheimhaltung von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen 233 ff.
- Rechtspluralismus 177 ff., 184 ff.
- Rechtsregime 179 ff., 186 ff.
- Rechtssystem 179 ff., 185 ff., 201 ff.
- Reflexion 173 ff.
- Richtlinie 2014/95/EU 41 ff., 217 ff.
- Ausnahmen 59 f., 240 f.
 - Anwendungsbereich 50 ff.
 - External Auditing 55 ff.
 - formelle Vorgaben 53 ff.
 - Gesetzgebungsverfahren 44 ff.
 - Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/95/EU 74 ff.
 - inhaltliche Vorgaben 57 ff.
 - Monitoring, Evaluation und Durchsetzung 72 f.
 - primärrechtliche Grundlage 47 ff.
 - Report or Explain-Regelung 59
 - Rolle der Zivilgesellschaft 73 f.

- Sanktionen 72 f.
- Umsetzung in deutsches Recht 74 ff.
- Verweis auf bestehende Reporting Guidelines 60 ff.
- Ziele 47 ff.

- Selbstevaluation 170 ff.
- Selbstregulierung 19 ff., 177, 181 ff., 204 ff., 216 ff.
- Selbstverpflichtungserklärungen 20, 22
- Shareholder Engagement 86 f.
- Skandalisierung 105 f., 108, 131 f., 152 ff., 211 ff., 255
- Social Accountability 8000 (SA 8000) 19
- Social Accountability International (SAI) 19
- Social Responsible Investment (SRI) 86 f.
- Soft Law 16 ff., 177, 179 f., 185 f.
- Staatliche Regulierung 21 ff.
- Strafrecht 25 f.
- Staatliche Menschenrechtsberichterstattung 123 ff., 199 ff.
 - Ablauf und Organisation der Berichtsverfahren 126 ff.
 - Abschließende Bemerkungen (Concluding Observations) 129, 140, 144 ff.
 - Beteiligung Zivilgesellschaft 130 ff., 143 f., 157
 - Beurteilungsspielraum (margin of appreciation) 168
 - Einzelfallunabhängigkeit 158 ff.
 - Durchsetzungs- und Sanktionsmechanismen 165 ff.
 - Follow-Up-Verfahren 130 f., 140 f., 144 ff.
 - interner Lernprozess 149 ff.
 - Kritik 161 ff.
 - Normpräzisierung und -auslegung 152
 - Plattform für Dialog und Skandalisierung 152 ff.
 - Pre-Sessional Working Group (Zwischenverfahren) 127 f.
 - Reform (Simplified Reporting Procedure) 134 ff., 141 ff.
 - Schattenberichte 132, 157
 - Session 128, 143 f.
 - Verfahren vor dem UN-Sozialausschuss 125 ff.
 - völkerrechtliche Verträge 124 f.
- Ziele und Charakteristika 147 ff., 158 ff.
- Stakeholder Engagement 247, 252 f.

- Textilindustrie 115 ff.
 - Brand in der Tazreen Fabrik in Bangladesch 115 ff.
 - External Auditing 117 ff.
 - OECD-Guidelines 116
 - Verfahren vor der nationalen Kontaktstelle (OECD) 115 ff.
- Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy (MNE Declaration) der ILO 17
- Transnationales Recht 178 f.

- Ultrazyklus 197
- UN-Ausschuss gegen Folter 135 f., 199 ff.
 - Anwendungsbereich Antifolterkonvention 140
 - Folterbegriff 139
 - Guantanamo-Verfahren 136 ff., 199 ff.
- UN-Behindertenrechtskonvention 188
- UN Global Compact 17
- UN Guiding Principles on Business and Human Rights 15 f., 171 f., 226 f.
- UN-Menschenrechtsausschuss 224
- UN-Sozialausschuss 125 ff., 146 f., 224 ff.
- UN-Sozialpakt 224 ff.
- Unternehmerische Freiheit 230 ff.
- UN Working Group on Business and Human Rights 14
- Umweltinformationsgesetz (UIG) 241
- Umweltschutz 239

- Vergaberichtlinie 2014/24/EU 26
- Vergaberecht 26, 211
- Völkerrechtlicher Vertrag Wirtschaft & Menschenrechte 14 f., 26, 182

- Weltgesellschaft 201 ff.
- Weltrecht 201 ff.
- Wettbewerbsrecht (UWG) 22, 108
- Wirtschaft als soziales System 93 ff.
 - Autopoiesis 93, 96
 - Code 94
 - Knappheitsparadoxie 93 f.
 - Profit 94

Wirtschaftsprüfer_innen 262

Wirtschaftsprüfungsgesellschaften 262

World Trade Organization (WTO) 12 f., 216

Zertifizierung 106 f.

Zwangsmechanismen 210 ff.