

Policy Papers on Transnational Economic Law

No. 29

Die Vereinten Nationen als notwendiges Mehrakteurssystem Hintergründe und normative Konsequenzen am Beispiel des UN Global Compact

Karsten Nowrot

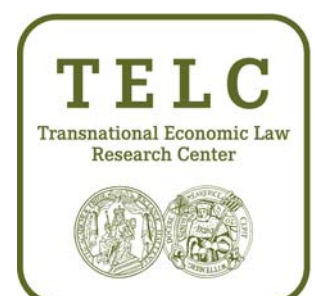
TRANSNATIONAL
ECONOMIC LAW
RESEARCH CENTER

Faculty of Law
Martin-Luther-University
Halle-Wittenberg
Universitätsplatz 5
06099 Halle (Saale)
Germany

Tel.: +49 345 / 55 23149
/ 55 23180
Fax: +49 345 / 55 27201

E-Mail: telc@jura.uni-halle.de
www.telc.uni-halle.de

Mai 2008



Die Vereinten Nationen als notwendiges Mehrakteurs-system

– Hintergründe und normative Konsequenzen am Beispiel des UN Global Compact

Einleitung

Der United Nations Global Compact hat als innovatives Instrument der Verhaltenssteuerung nichtstaatlicher Wirtschaftsakteure zu Recht sowohl in der Praxis als auch in der Wissenschaft bereits erhebliche Beachtung gefunden. Hierbei ist diese Initiative jedoch bislang ganz überwiegend aus der Perspektive der Thematik „Corporate Social Responsibility“ (CSR) – beispielsweise in Form von vergleichenden Evaluierungen der Steuerungsformen des Global Compact im Detail einschließlich ihrer Effektivität – und damit im Hinblick auf die beteiligten bzw. angesprochenen Privatunternehmen analysiert worden.

Demgegenüber soll im Rahmen dieses Policy Papers der Blick auf die Vereinten Nationen selbst als Initiator des Global Compact gerichtet werden. Hierbei wird versucht, einige Diskussionsanregungen hinsichtlich der grundsätzlichen Einordnung dieses so genannten ‚Lern- und Dialogforums‘ in die UNO sowie der Art und Weise ihrer Aufgabenerfüllung zu geben. Der Global Compact dient also primär als ein

Beispiel, an dem die zumindest teilweise veränderte Funktionswahrnehmung durch die Vereinten Nationen, die Gründe für diese Entwicklung, aber auch die hieraus folgenden normativen Konsequenzen für die Weltorganisation verdeutlicht werden sollen.

Im Ergebnis wird zu konstatieren sein, dass die Entscheidung zur Initiierung von Initiativen wie dem Global Compact nicht nur den beitretenden Privatunternehmen Verhaltensanforderungen auferlegt, sondern aus ihrer so veränderten Aufgabenwahrnehmung auch den Vereinten Nationen selbst als nunmehr notwendiges Mehrakteurssystem Verpflichtungen erwachsen.

Der United Nations Global Compact – ein Überblick

Der United Nations Global Compact geht auf eine vom damaligen Generalsekretär der Vereinten Nationen, *Kofi Annan*, im Rahmen seiner Rede auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos am 31. Januar 1999 vorgeschlagene Initiative zurück. Nachdem der UN-Generalsekretär dargelegt hatte, dass die von ihm seit 1997 anvisierte Partnerschaft zwischen den Vereinten Nationen und dem Wirtschaftssektor bereits erhebliche Fortschritte gemacht habe, fuhr er fort: „This year, I want to challenge you to join me in taking our relationship to a still higher level. I propose that you, the business leaders gathered in Davos, and we, the United Nations, initiate

a global compact of shared values and principles, which will give a human face to the global market. [...] Specifically, I call on you – individually through your firms, and collectively through your business associations – to embrace, support and enact a set of core values in the areas of human rights, labour standards, and environmental practices. [...] I believe what I am proposing to you is a genuine compact, because neither side of it can succeed without the other. Without your active commitment and support, there is a danger that universal values will remain little more than fine words [...]“ (UN Press Release SG/SM/6881 vom 1. Februar 1999).

Der Global Compact, welcher auf einem Treffen des UN-Generalsekretärs mit Vorstandsvorsitzenden von vierundvierzig transnationalen Unternehmen – unter anderem *ABB, BASF, DaimlerChrysler, Dupont, Nike, UBS* und *Volvo* – am 26. Juli 2000 in New York in seine operative Phase eingetreten ist, stellt sich von seiner Konzeption her, wie auch Kofi Annan selbst ausdrücklich betont hat, gerade nicht als eine „klassische“ Form von Verhaltenskodex für nichtstaatliche Wirkungseinheiten aus dem Wirtschaftssektor dar. Vielmehr ist er von dem ihm zugrunde liegenden Selbstverständnis der beteiligten Akteure her als ein pragmatisch und praxisorientiert ausgerichtetes sowie entwicklungs-offenes Dialog- und Lernforum mit dem Ziel der kooperativen Einbin-

dung insbesondere von transnationalen Unternehmen in die Arbeit der Vereinten Nationen und ihren Sonderorganisationen zur effektiveren Verwirklichung von Gemeinwohlsgütern zu qualifizieren.

In inhaltlicher Hinsicht sieht der Global Compact vor, dass die beteiligten Unternehmen in ihrem Einflussbereich bei ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit und durch sonstige Initiativen in zehn Einzelprinzipien niedergelegte Wertsetzungen aus den Bereichen Menschenrechts- und Umweltschutz, Arbeits- und Sozialstandards sowie Korruptionsbekämpfung unterstützen und verwirklichen. Auf dem Gebiet des internationalen Schutzes der Menschenrechte erklären sich die Unternehmen bereit, diese Rechte zu unterstützen und zu schützen (Prinzip 1) sowie nicht an Menschenrechtsverletzungen mitzuwirken (Prinzip 2). Im Bereich der Arbeits- und Sozialstandards sollen die beteiligten Akteure die Vereinigungsfreiheit sowie das Recht auf Tarifverhandlungen anerkennen (Prinzip 3), zur Bekämpfung jeder Form von Zwangsarbeit (Prinzip 4) und Kinderarbeit (Prinzip 5) beitragen sowie Diskriminierungen im Arbeitsbereich verhindern (Prinzip 6). Den internationalen Umweltschutz unterstützen die Unternehmen durch die Verwirklichung des Vorsorgegrundsatzes (Prinzip 7), die Initiierung von Maßnahmen zur Verbesserung des Umweltbewusstseins (Prinzip 8) und die Entwicklung und Weitergabe umweltfreundlicher

Technologien (Prinzip 9). Diese ursprünglich neun Prinzipien des Global Compact wurden auf dem „Global Compact Leaders Summit“ der an diesem Netzwerk beteiligten Akteure am 24. Juni 2004 in New York durch die Vorgabe, einen Beitrag zur Bekämpfung der Korruption zu leisten (Prinzip 10), ergänzt.

Von seiner Beteiligungsstruktur her ist der Global Compact ein Zusammenschluss verschiedenster überstaatlicher, unterstaatlicher und nichtstaatlicher Akteure. So setzt er sich in seinem institutionellen Kern gegenwärtig aus dem Global Compact Büro und sechs „UN agencies“ – dem so genannten „Global Compact Inter-Agency Team“ – zusammen. Seit dem Beginn der Initiative im Jahre 1999 gehören dem Global Compact das Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), das United Nations Environment Programme (UNEP) und die International Labour Organization (ILO) an. Im Jahre 2000 trat der „Inter-Agency Group“ das United Nations Development Programme (UNDP) sowie im Frühjahr 2003 die United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) bei. Weiterhin ist seit Juni 2004 das United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) Mitglied dieser Initiative. Darüber hinaus gehören dem Global Compact aber auch unter anderem über 120 nationale und internationale Wirtschaftsvereinigungen, über 30 nationale und internationale Gewerkschaftsverbän-

de, weit über 100 NGOs, aus dem akademischen Bereich eine Vielzahl an Universitäten und anderen Bildungseinrichtungen, unterstaatliche Organisationen wie die Koreanische Tourismusorganisation und der Italienische Automobilclub sowie eine Reihe von Städten – darunter Nürnberg, Melbourne und Porto Alegre – an. Neben den Vereinten Nationen selbst bilden die Hauptakteure und Zielgruppe dieses Lern- und Dialogforums jedoch die gegenwärtig bereits rund 5.000 transnationalen und nationalen Unternehmen, welche sich durch einen Brief an den UN-Generalsekretär bereit erklärt haben, die Institution des Global Compact zu unterstützen und daran mitzuwirken, die in seinen zehn Prinzipien niedergelegten Wertsetzungen zu verwirklichen.

Zwar handelt es sich bei der angestrebten Realisierung der genannten Gemeinwohlüter im Rahmen dieser Institution nicht um im engeren Sinne normative Verhaltensvorgaben der beteiligten Unternehmen. Vielmehr beruht der Global Compact von seinem Ansatz her prinzipiell allein auf den Selbstverpflichtungen der partizipierenden Wirtschaftsakteure und stellt damit eine „voluntary initiative that seeks to advance universal principles on human rights, labour, environment and anti-corruption through the active engagement of the corporate community, in cooperation with civil society and representatives of organized labour“ dar (Ziff. 1 der

Global Compact Integrity Measures). Mit dieser Ausrichtung in Einklang steht der Umstand, dass dieses Lern- und Dialogforum auch auf der Ebene der Rechtsverwirklichung auf einen regulativen Ansatz im engeren Sinne einschließlich etwaiger klassischer Kontroll- und Durchsetzungsmechanismen verzichtet.

Gleichwohl spricht einiges dafür, den Global Compact vor dem Hintergrund der Vielfalt und großen Anzahl an mitwirkenden über- und nichtstaatlichen Akteuren sowie der ihm zugrunde liegenden Konzeption als ein bedeutendes Steuerungsinstrument anzusehen. Zunächst sieht der Global Compact durchaus als Mechanismen indirekter Verhaltenssteuerung zu qualifizierende Motivationsanreize für die beteiligten Unternehmen vor. In diesem Zusammenhang ist insbesondere die den partizipierenden Akteuren gewährte Möglichkeit zu nennen, nach vorheriger Zustimmung des Global Compact Office den Namen und das Emblem der Vereinten Nationen und das Logo des Global Compact bei denjenigen Aktivitäten und Initiativen zu verwenden, welche von den Unternehmen in Umsetzung ihrer Selbstverpflichtungen aus diesem Forum unternommen werden. Weiterhin sind die Unternehmen auf der Grundlage der „Global Compact Integrity Measures“ seit dem Jahre 2003 aufgefordert, einmal jährlich den betroffenen oder interessierten Personen und Institutionen – ihren „stakeholders“ – sowie dem Global

Compact Office und den gegenwärtig bereits über sechzig Global Compact Local Networks auf der Basis von, soweit wie möglich in Übereinstimmung mit den „Sustainable Reporting Guidelines“ der Global Reporting Initiative (GRI) erstellten Berichten mitzuteilen, welche Maßnahmen sie zur Implementierung der Prinzipien des Global Compact ergriffen haben. Wenn ein beteiligtes Unternehmen in einem Zeitraum von zwei Jahren keinen solchen Bericht veröffentlicht, wird es seit Juni 2005 aus dem Global Compact ausgeschlossen, wobei sich die Vereinten Nationen das Recht vorbehalten, die Namen der entsprechenden Akteure zu veröffentlichen. Schließlich besteht die Möglichkeit, in Bezug auf ein Verhalten von mitwirkenden Unternehmen, welches der Integrität des Global Compact widerspricht, in schriftlicher Form eine Beschwerde an das Global Compact Office zu richten, welches gegebenenfalls in Kooperation mit den beteiligten UN Gremien, Global Compact Netzwerken und anderen Mitgliedern des Global Compact es unternimmt, den entsprechenden Sachverhalt zu ermitteln und eine Lösung für die aufgetretenen Probleme zu finden.

Vier Charakteristika des United Nations Global Compact

Welches sind nun die wesentlichen Charakteristika des Global Compact, die ihn zu einem prägnanten Beispiel für eine zumindest partiell

veränderte Aufgabenwahrnehmung durch die Vereinten Nationen machen?

Zunächst ist – wie auch bereits der Name ‚United Nations Global Compact‘ verdeutlicht – diese Initiative nicht nur von den Vereinten Nationen initiiert worden, sondern wird vielmehr weiterhin – notwendigerweise untechnisch gesprochen – unter dem Dach der Vereinten Nationen von diesen maßgeblich koordiniert und implementiert, ohne dass es sich in einem Organigramm dieser Organisation exakt verorten ließe. Weiterhin dient der Global Compact von seiner Zwecksetzung her der Verwirklichung von Gemeinwohlbelangen – die Mitgliedschaft im Global Compact geht einher mit der Erwartung, dass die Akteure zur Realisierung von Wertsetzungen aus den Bereichen Menschenrechts- und Umweltschutz, Arbeits- und Sozialstandards sowie Korruptionsbekämpfung beitragen.

Drittens ist besonders hervorzuheben, dass der Global Compact nicht in erster Linie die Realisierung dieser Gemeinwohlbelange durch die „klassischen Hüter des Gemeinwohls“ und Mitglieder der Vereinten Nationen – die Staaten – zum Gegenstand hat. Adressaten der entsprechenden Verhaltenserwartungen sind vielmehr ausschließlich nichtstaatliche Akteure. Vor dem Hintergrund der konzeptionellen Ausgestaltung des Global Compact sollen die privaten Unternehmen also unter Anleitung – aber in gewissem

Umfang auch Aufsicht – der Vereinten Nationen „ganz klar öffentliche Aufgaben übernehmen“ (Scherer, 107) und damit Funktionen, die vormalig primär den Staaten vorbehalten waren. Schließlich ist überdies bemerkenswert, dass sowohl in die Formulierung der Gemeinwohlzwecksetzungen des Global Compact als auch insbesondere in deren Implementierung nicht die Staaten, sondern gegenwärtig ausschließlich eine Vielzahl an unterschiedlichen über-, unter- sowie nichtstaatlichen Akteuren einbezogen sind.

Zusammenfassend verdeutlicht der Global Compact damit von seiner Beteiligungsstruktur wie von der Art und Weise seiner Aufgabenwahrnehmung her eine strukturelle Ausgestaltung der Vereinten Nationen, welche mit dem Begriff des ‚Mehrakteurssystems‘ charakterisiert werden kann.

Die Vereinten Nationen als Mehrakteurssystem

Zwar war die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen bekanntermaßen nach Artikel 4 ihrer Charta schon immer auf friedliebende Staaten begrenzt und hieran hat sich bis heute nichts geändert. Gleichwohl sind die Vereinten Nationen im Prinzip schon seit ihrer Gründung ein Mehrakteurssystem gewesen.

Welche Charakteristika sollen mit dem Begriff ‚Mehrakteurssystem‘ zusammengefasst werden? Selbstver-

ständig wird er vorliegend nicht in der Weise verstanden, dass die Vereinten Nationen aus mehreren Akteuren im Sinne von Mitgliedern bestehen. Vielmehr soll mit dieser Qualifizierung zum Ausdruck gebracht werden, dass die Weltorganisation zum einen ihre Aktivitäten auf mehrere Akteurskategorien ausrichtet und dass sie zum anderen unter ihrem Dach zur Aufgabewahrnehmung Interaktionen mit und zwischen anderen Akteurskategorien initiiert. Der Begriffsbestandteil ‚System‘ erscheint deswegen adäquat, weil die Vielfalt an Aufgabewahrnehmungen und individuellen Interaktionen durch die Organisation der Vereinten Nationen als – wie es Generalsekretär *Ban Ki Moon* in seinem Tätigkeitsbericht 2007 ausdrückte – „the world’s only truly universal instrument“ (UN Report 2007, Rn. 1) zu einer Einheit zusammengefasst werden.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass das Mehrakteurssystem der Vereinten Nationen zwei Dimensionen aufweist: Einerseits entfaltet die UNO im Rahmen ihrer Aufgabewahrnehmung Aktivitäten in Bezug auf andere Akteure als Staaten, insbesondere auch – und dies spätestens seit der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte durch die Generalversammlung vor fast sechzig Jahren am 10. Dezember 1948 – Individuen. Beispielfähig kann in diesem Zusammenhang auf die Errichtung von internationalen Kriegsverbrechertribunalen für das

ehemalige Jugoslawien und Ruanda durch den Sicherheitsrat in den 1990er Jahren sowie – seit dem Jahre 1999 und ebenfalls durch den Sicherheitsrat – die Verhängung von so genannten „smart“ bzw. „targeted sanctions“ in Gestalt von Finanzsanktionen gegenüber Individuen verwiesen werden. Aber natürlich sind auch andere Akteurskategorien von dieser Aufgabenentfaltung durch die Vereinten Nationen umfasst. Diesbezüglich sei aus jüngerer Zeit nur die im September 2007 von der Generalversammlung verabschiedete „United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples“ genannt.

Andererseits, und dies bildet die zweite Dimension des Mehrakteurssystems der Vereinten Nationen, bedient sich die UNO selbst im Rahmen der Wahrnehmung ihrer Aufgaben anderer Akteurskategorien als der Mitgliedstaaten. Schon in der Charta selbst angelegte Mechanismen bilden in diesem Zusammenhang unter anderem die Inanspruchnahme regionaler Organisationen durch den Sicherheitsrat für die Durchführung von Zwangsmaßnahmen nach Artikel 53 UN-Charta sowie die Unterstützung der Arbeit des Wirtschafts- und Sozialrates durch nichtstaatliche Organisationen auf der Grundlage von Artikel 71 UN-Charta. Aus der jüngeren Praxis kann überdies beispielsweise auf die Arbeit der „Commission on the Private Sector and Development“ sowie die Vielzahl an seit Mitte der 1990er Jahre

gegründeten so genannten „UN-Business Partnerships“ wie die „Global Alliance for Vaccines and Immunization“, die „Tour Operators Initiative for Sustainable Tourism Development“, die „Global Water Partnership“ und die „Global Information and Communications Technology Sustainability Initiative“ verwiesen werden. Schließlich wird aber auch der Global Compact selbst in diese zweite Dimension des Mehrakteurssystems Vereinte Nationen einzuordnen sein.

Friedenssicherung als entwicklungs-offene Aufgabe: Vom intendierten zum notwendigen Mehrakteurssystem

Wie einige der angeführten Beispiele verdeutlichen sind die Vereinten Nationen somit schon seit langem ein Mehrakteurssystem gewesen, ja vor dem Hintergrund einiger Vorgaben in ihrer Charta im Grundsatz sogar als ein solches konzipiert. Gleichwohl ist zu konstatieren, dass diesem Ansatz in der Aufgabenwahrnehmung gerade in jüngerer Zeit eine erheblich wachsende Bedeutung zukommt. Dies betrifft beide dargestellten Dimensionen des Mehrakteurssystems der Vereinten Nationen. Die veränderte Aufgabenwahrnehmung durch die UNO unter direkter Bezugnahme auf bzw. Einbindung von nicht-staatlichen Akteuren ist vor diesem Hintergrund auch bereits gelegentlich als paradigmatischer Wechsel charakterisiert worden. Und in der Tat, obgleich den Staaten weiterhin

die Rolle als dominierende Akteure im internationalen System im Allgemeinen und in den Vereinten Nationen im Besonderen zukommt, weisen doch Entwicklungen wie die Verhängung von „smart sanctions“, aber auch die Gründung des Global Compact, deutlich darauf hin, dass die UNO sich im Rahmen ihrer praktischen Aufgabenwahrnehmung zunehmend an dem Leitbild eines Mehrakteurssystems orientiert.

Die Gründe für diese Entwicklung sind vielfältig und können im Einzelnen unter anderem mit Stichworten wie ‚Prozesse der Globalisierung‘, ‚neue Bedrohungsszenarien‘ und ‚Vorteile kooperativer Steuerungsmechanismen‘ beschrieben werden. Im Kern lassen sie sich jedoch auf einen Gesichtspunkt zurückführen – die Sicherung des Friedens als Kernaufgabe der Vereinten Nationen. Dies gilt jedenfalls dann, wenn man – wie zu Recht ganz überwiegend vertreten – den Friedensbegriff der Charta sowohl in einem negativen als auch einem positiven Sinne versteht. Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen umfasst also auch, aber nicht nur, die Herstellung eines Zustandes der Abwesenheit militärischer Gewalt. Vielmehr gehört hierzu ebenso unter anderem der Schutz der Menschenrechte, die Schaffung sozialer Gerechtigkeit sowie gerade in jüngerer Zeit die Verwirklichung ökologischer Anliegen. Im Hinblick auf diesen positiven Friedensbegriff sei nur auf die in den Artikeln 55 und 56 UN-Charta im Einzelnen

statuierten Kooperationsverpflichtungen verwiesen, welche insgesamt auf die Verwirklichung von über die Friedenssicherung im engeren Sinne hinausgehender Gemeinwohlbelange ausgerichtet sind.

Die Maßnahmen, welche die Vereinten Nationen zur Friedenssicherung ergreifen, stehen dabei in einem engen Zusammenhang mit den – sich wandelnden – Bedingungen im internationalen System. Nur wenn die UNO die Art ihrer Aufgabenwahrnehmung an die Strukturveränderungen in den internationalen Beziehungen anpasst, ist sie in der Lage, in effektiver Weise ihre Zwecksetzungen zu erfüllen. Friedenssicherung im Sinne der UN-Charta ist also und kann vor diesem Hintergrund kein statisches Konzept sein, sondern muss sich notwendigerweise als eine entwicklungs offene, dynamische Aufgabe verstehen. Dies gilt sowohl für den Anwendungsbereich des negativen Friedensbegriffs – hier seien nur die ‚smart sanctions‘ des Sicherheitsrates genannt –, als auch für denjenigen des positiven Friedensbegriffs; und für die veränderte Wahrnehmung von Aufgaben im Bereich des letztgenannten bildet gerade auch der United Nations Global Compact ein typisches Beispiel.

Wenn also neben den Staaten weiteren Akteurskategorien wie Unternehmen, NGOs, aber auch Terroristen und ihren Unterstützern, eine wachsende Relevanz im Rahmen der Friedenssicherung im positiven

wie negativen Sinne zukommt, dann müssen gerade auch die Vereinten Nationen diese nichtstaatlichen Wirkungseinheiten in ihre Aufgabenwahrnehmung einbeziehen bzw. ihre Aufgabenwahrnehmung auf diese ausrichten – oder, wie es *Kofi Annan* in einem Bericht „In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All“ vom März 2005 im Hinblick auf die Verwirklichung globaler Gemeinwohlbelange wie der Friedenssicherung formuliert hatte (UN Report 2005, Rn. 20): „States, however, cannot do the job alone. We need an active civil society and a dynamic private sector. Both occupy an increasingly large and important share of the space formerly reserved for States alone, and it is plain that the goals outlined here will not be achieved without their full engagement.“

Im Lichte dieser Veränderungen im internationalen System und der hiermit korrespondierenden Friedenssicherung als entwicklungs offener Aufgabe sind die Vereinten Nationen von einem im Grundsatz schon seit ihrer Gründung intendierten Mehrakteurssystem zu einem notwendigen Mehrakteurssystem geworden.

Erweiterung des Kreises notwendiger Mehrakteurssysteme: Die Vereinten Nationen als funktional staatsähnliche Wirkungseinheit

Dieses engere Einwirken der Vereinten Nationen auf bzw. ihr Ko-

operieren mit Individuen und anderen nichtstaatlichen Akteuren ermöglicht natürlich zunächst einmal eine – notwendige und im Grundsatz begrüßenswerte – Effektivierung ihrer Aufgabenwahrnehmung. Gleichwohl ist zu Recht bereits verschiedentlich die Frage aufgeworfen worden, ob sich aus dieser veränderten Aufgabenwahrnehmung nicht auch neue, weitergehende normative Konsequenzen für die Weltorganisation ergeben. Der Umstand, dass die Vereinten Nationen nunmehr zum notwendigen Mehrakteurssystem geworden sind, hat nämlich nicht zur Folge, dass hiermit eine gänzlich neue, präzedenzlose Wirkungseinheit entstanden ist. Vielmehr nähern sich die Vereinten Nationen damit von der Art und Weise ihrer Aufgabenwahrnehmung her einer Kategorie von Akteuren an, welche mit guten Gründen als die vormals dominierenden, ja zwischenzeitlich einzigen Mehrakteurssysteme qualifiziert werden können – den Staaten.

Dies mag nicht nur auf den ersten Blick überraschen, ja wie selbstverständlich Widerspruch hervorrufen. Die Vereinten Nationen als Staat? Ist die Weltorganisation nicht realistisch betrachtet wenigstens Lichtjahre davon entfernt, ein Weltstaat zu werden? Und überhaupt, auch aus rechtspolitischer Perspektive: Haben nicht schon unter anderem *Immanuel Kant* und *John Rawls* die Errichtung einer ‚Weltregierung‘ als – vorsichtig formuliert – wenig wünschenswert angesehen (*Kant*, 32;

Rawls, 36)? Nun, die Vereinten Nationen sind kein Staat und werden wohl auch in absehbarer Zeit nicht die Voraussetzungen der ‚Drei-Elemente-Lehre‘ *Georg Jellineks* (*Jellinek*, 394 ff.) erfüllen. Festzustellen ist jedoch, dass die Vereinten Nationen durch ihre veränderte Aufgabenwahrnehmung sich in Bezug auf die von ihnen ausgeübten Funktionen den Staaten immer mehr annähern, sie also – so könnte man sagen – funktional zunehmend staatsähnlicher werden.

Durch die Errichtung von Straftribunalen, die Verhängung von ‚targeted sanctions‘, aber auch die Initiierung des Global Compact mit dem Ziel einer koordinierten Gemeinwohlverwirklichung nehmen die Vereinten Nationen in wachsendem Umfang Aufgaben von einer Qualität wahr, welche vormals den Staaten bzw. nachfolgend auch supranationalen Organisationen vorbehalten gewesen ist. Wenn nichtstaatliche Akteure zumindest *de facto* direkte Adressaten von Maßnahmen der UNO sind bzw. in direkten Kooperationskontakt mit ihr treten, weist die Weltorganisation insbesondere aus menschenrechtlicher Perspektive zunehmend auch das „Bedrohungspotential“ von Staaten auf und erfordert eine vergleichbar effektive rechtliche Einhegung. Dies galt wie selbstverständlich – und in der Praxis weitgehend unproblematisch – für die Einsetzung der internationalen Straftribunale für das frühere Jugoslawien und Ruanda, in deren Statuten so-

wie Prozessordnungen und den darin enthaltenen Rechtsgarantien der Angeklagten sich genau diese Notwendigkeit einer vergleichbaren rechtlichen Bindung widerspiegelt. Gegenwärtig stellt sich diese Herausforderung – in der Praxis deutlich problematischer – insbesondere hinsichtlich der bereits mehrfach erwähnten ‚targeted sanctions‘, gegen die es – trotz einiger Modifikationen – auch gegenwärtig noch praktisch keine effektiven Rechtsbehelfe von Seiten der betroffenen Individuen gibt.

Lösungsansätze zur Bewältigung dieser Herausforderung müssen zentralisiert auf der Ebene der Vereinten Nationen ansetzen. Nur auf diese Weise kann verhindert werden, dass die effektive, einheitliche Durchsetzung von ‚smart sanctions‘ durch eine Fragmentierung der Überprüfung ihrer Rechtmäßigkeit in den Mitgliedstaaten der UNO empfindlich beeinträchtigt wird. Dass die Möglichkeit einer solchen Fragmentierung des Systems internationaler Friedenssicherung ernsthaft erwogen wird, zeigen die entsprechenden Ausführungen in den Schlussanträgen des Generalanwalts beim EuGH, *Poiates Maduro*, vom 16. Januar 2008 (Schlussanträge, Rn. 21 ff.) – wie überhaupt im Hinblick auf diese Thematik eine Reihe von Parallelen zu Entwicklungen im Verhältnis zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten deutlich werden, ohne dass es bereits angezeigt erschiene, von einem zumindest sektoral supranationalen Charakter

der Vereinten Nationen zu sprechen.

Ähnliches gilt, wenngleich aus einer anderen Perspektive, für Verpflichtungen zur effektiven Verwirklichung von globalen Gemeinwohlbelangen, welche den Vereinten Nationen aus der Initiierung des Global Compact erwachsen. Auf den ersten Blick ist die Vergleichbarkeit zu den soeben angeführten Konstellationen der Errichtung von Straftribunalen und der Verhängung von ‚smart sanctions‘ nicht ersichtlich – schon deswegen nicht, weil es sich aus Perspektive der angesprochenen Unternehmen um eine freiwillige Initiative handelt. Gleichwohl sind die Vereinten Nationen aufgrund vergleichbarer Erwägungen nicht gänzlich frei bei der Ausgestaltung von Netzwerken wie dem Global Compact, sondern müssen diese so konfigurieren, dass eine optimale Verwirklichung von Gemeinwohlbelangen erzielt wird. Bei dem Global Compact handelt es sich nämlich nicht einfach um eine von tausenden Aktivitäten im Bereich der ‚Corporate Social Responsibility‘ (CSR) im internationalen System, sondern er stellt vielmehr auf diesem Gebiet die zentrale Initiative derjenigen Organisation dar, welche in Bezug auf ihr Selbstverständnis von *Kofi Annan* folgendermaßen charakterisiert worden ist: „Throughout its history, the United Nations has played a vital role as a meeting place for the discussion of global issues and setting of global standards“ (UN Report 2006, Rn.

1). Speziell in Bezug auf die Thematik der CSR sei überdies auf die Feststellung des Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises, *John Ruggie*, in seinem jüngsten Bericht an den UN-Menschenrechtsrat vom 7. April 2008 verwiesen, demzufolge die UNO gerade auch hinsichtlich dieser Herausforderung „can and must lead intellectually and by setting expectations and aspirations” (UN Report 2008, Rn. 107).

Die Vereinten Nationen würden in der Wahrnehmung anderer Akteurskategorien ihre Legitimation in Bezug auf ihre auf der Grundlage des Global Compact gegenwärtig bedeutende Funktion im Bereich der CSR einbüßen, wenn sie nicht eine optimale Ausgestaltung dieses Netzwerkes und seiner Wirkungsmechanismen anstreben. Als Folge könnten sie in diesem zunehmend wichtigeren Sektor ihre Kernaufgabe der Friedenssicherung nicht mehr in anerkennungswürdiger und effektiver Weise erfüllen. Dies wiegt umso schwerer, als der gesamte Bereich der CSR ohnehin seit längerem durch ausgeprägte Fragmentierungstendenzen in seiner Effektivität bedroht ist – eine Situation, welche *John Ruggie* jüngst in seinem bereits erwähnten Bericht folgendermaßen beschrieben hat: „The business and human rights debate currently lacks an authoritative focal point. Claims and counter-claims proliferate, initiatives abound, and yet no effort rea-

ches significant scale. Amid this confusing mix, laggards – States as well as companies – continue to fly below the radar.” (UN Report 2008, Rn. 5). Im Ergebnis ergibt sich also eine Situation, welche durchaus Parallelen zur drohenden Fragmentierung der Friedenssicherung durch eine mitgliedstaatliche Rechtskontrolle von Sicherheitsratsresolutionen aufweist. Und in der Tat haben die Vereinten Nationen vor allem mit der ab September 2005 implementierten „New Governance Structure“ des Global Compact auf die vormals verschiedentlich geäußerte Kritik an dieser Initiative reagiert, indem das Netzwerk nicht nur institutionell verfestigt, sondern auch seine Implementierungsmechanismen zum Teil spezifiziert und damit effektiviert worden sind (The Global Compact’s Next Phase, Rn. 3.1 ff.).

Im Hinblick auf den Global Compact haben die Vereinten Nationen also bereits Maßnahmen zur Optimierung der mit der Initiative intendierten Verwirklichung von Gemeinwohlbelangen eingeleitet. In anderen – wenigstens ebenso wichtigen – Bereichen wie der Problematik von ‚smart sanctions‘ steht ein diesbezüglicher Bewusstseinswandel und dessen Umsetzung in der Praxis noch weitgehend aus. Vor dem Hintergrund der Bedeutung, welche dieser Herausforderung für die Zukunft der UNO zuzumessen ist, bildet jedoch die Bereitschaft, diesbezüglich adäquate Lösungsansätze auf multilateraler Ebene zu suchen, ei-

nen notwendigen Bestandteil der Reform der Vereinten Nationen.

Und wiederum kann zur Verdeutlichung der Erforderlichkeit solcher Lösungsansätze die Gestaltidee von den Vereinten Nationen als notwendiges Mehrakteurssystem eine dogmatische Hilfestellung bieten: Der Begriff des ‚Systems‘ setzt als zentralen Bestandteil die Zusammenfassung der Vielheit von Interaktionen und Akteuren zu einer Einheit voraus und diese Einheit unter dem Dach der Vereinten Nationen kann in das System wahren-der und damit effektiver Weise nur von einer legitimen, also anerken-nungswürdigen Weltorganisation ausgehen.

Nachweise

- EuGH, Rs. C-402/05 P, *Yassin Abdullah Kadi gegen Rat der Europäischen Union und Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Schlussanträge des Generalanwalts *Poiares Maduro* vom 16. Januar 2008.
- *Jellinek*, Georg, Allgemeine Staatslehre, 3. Auflage, Berlin 1914.
- *Kant*, Immanuel, Zum ewigen Frieden, Reclam jun. Stuttgart 1984.
- *Rawls*, John, The Law of Peoples, Cambridge/London 2001.
- *Scherer*, Andreas Georg, Schwindende Grenzen zwischen Wirtschaft und Politik – Die neue Verantwortung der multinationalen Unternehmung und der Beitrag Karl Homanns zu ihrer Bestimmung, Zeitschrift für Evangelische Ethik 48 (2004), 107-118.
- United Nations, Protect, Respect and Remedy: A Framework for Business and Human Rights, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises, UN Doc. A/HRC/8/5 vom 7. April 2008.
- United Nations, Global Compact – Note on Integrity Measures, 26. November 2007, erhältlich im Internet unter: <unglobalcompact.org/AboutTheGC/integrity.html>.
- United Nations, Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, UN Doc. A/62/1 (2007).
- United Nations, Investing in the United Nations: For a Stronger Organization Worldwide, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/60/692 vom 7. März 2006.
- United Nations, The Global Compact’s Next Phase, 6. September 2005, erhältlich im Internet unter: <unglobalcompact.org/docs/about_the_gc/2.3/gc_gov_framework.pdf>.
- United Nations, In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/59/2005 vom 21. März 2005.

Dr. Karsten Nowrot, LL.M. (Indiana) ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Forschungsstelle für Transnationales Wirtschaftsrecht (TELC) (Leiter: Prof. Dr. Christian Tietje, LL.M.) der Juristischen und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

Das Policy Paper basiert auf einem Vortrag, welchen der Verfasser anlässlich der Mitgliederversammlung des Landesverbandes Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen e.V. der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. am 19. April 2008 in Halle/Saale gehalten hat. Der Vortragsstil wurde weitgehend beibehalten.