

Nationaler Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UN-Guiding Principles on Business and Human Rights, UNGP)

Anforderungen an den Umsetzungsprozess in Deutschland

Die Regierungsparteien haben in ihrem Koalitionsvertrag die Umsetzung der UN-Leitprinzipien auf nationaler Ebene ausdrücklich zugesagt. Dies ist zu begrüßen. Denn bis heute hat Deutschland den Prozess zur Erstellung eines Aktionsplans nicht in die Wege geleitet, der festlegt, wie die Leitprinzipien in Deutschland wirkungsvoll umzusetzen sind. Dabei haben die Staaten bereits 2011, bei Verabschiedung der Leitprinzipien, angekündigt, einen solchen Aktionsplan zu verfassen.

Umso wichtiger ist es, dass die Bundesregierung ihrer Zusage nun zügig und umfassend nachkommt. Dies kann nur gelingen, wenn die Bundesregierung klare Zuständigkeiten zuweist, wenn sie ein partizipatives und transparentes Verfahren festlegt sowie umsetzbare Zielvorgaben und einen angemessenen Zeitrahmen definiert. Weiterhin muss sie die Umsetzung begleiten und kontrollieren. Die Bundesregierung sollte bei der Festlegung des Prozesses auch auf die Erfahrungen anderer Staaten zurückgreifen, die einen Aktionsplan bereits ausgearbeitet haben oder sich im Ausarbeitungsprozess befinden. Aufschlussreiche Studien hierzu sind unter Punkt 6 aufgeführt.

Aus unserer Sicht ermöglichen die folgenden Verfahrensschritte eine wirkungsvolle Umsetzung der UN-Leitprinzipien. Wir empfehlen deshalb der Bundesregierung, diese bei der Festlegung ihres Aktionsplans zu beachten:

1. Zuständigkeit:

- Klare **Zuständigkeit** bei der Bestandsanalyse, Erstellung und Umsetzung des Aktionsplans bei der Bundesregierung; **Beteiligung** aller relevanten Ministerien (AA, BMAS, BMEL, BMF, BMJV, BMU, BMWi, BMZ), sowie des Bundeskanzleramts und des Menschenrechtsbeauftragten an einer interministeriellen Arbeitsgruppe, um Kohärenz und Ownership zu gewährleisten. Dabei sollten neben den jeweiligen Menschenrechtsreferaten die weiteren Abteilungen beteiligt sein, deren Arbeitsgebiete betroffen sind.
- Klare Zuweisung der **Federführung** an ein oder zwei Ministerien. Die Ansiedlung beim BMAS bietet sich an, da hier bereits Erfahrung aus dem CSR-Bereich besteht, ggf. gemeinsam mit AA oder BMZ aufgrund der dort vorhandenen besonderen Menschenrechtsexpertise.

2. Bestandsanalyse als Grundlage:

- Ausgangspunkt für die Erstellung des Aktionsplans sollte
(1) eine umfangreiche **Bestandsanalyse/Studie** sein, inwieweit die bestehenden nationalen Regelungen den Anforderungen aus den drei Säulen der UN-

Leitprinzipien entsprechen.

Zudem sollten auf Basis der Bestandsanalyse

- (2) die bestehenden ordnungspolitischen **Lücken identifiziert** werden und
- (3) die **Maßnahmen** benannt werden, die ergriffen werden müssen, um die Lücken zu schließen.

- Diese Studie sollte ausgeschrieben werden, die von der Zivilgesellschaft bereits identifizierten Regulierungslücken einbeziehen und **veröffentlicht** werden.

3. Beteiligte:

- Der Aktionsplan sollte unter **ausgewogener Beteiligung aller relevanten Stakeholder** erstellt werden.
- **Zentrale Stakeholder** sollten sein:
 - Deutsches Institut für Menschenrechte
 - Juristische Expert/innen (Völkerrechtler/innen, ggf. auch Wirtschaftsrechtler/innen) und wissenschaftliche Institute wie das INEF, das ein Leuchtturmprojekt zu Wirtschaft und Menschenrechten für das BMZ durchgeführt hat.
 - Nichtregierungsorganisationen (NRO) - insbesondere Menschenrechtsorganisationen und Entwicklungsorganisationen, die auch Kontakte zu Partnern ins Ausland haben), zu bestimmen v. a. über Forum Menschenrechte, CorA-Netzwerk, VENRO
 - Gewerkschaften (DGB und Einzelgewerkschaften)
 - vor allem international tätige Einzelunternehmen, insbesondere solche, die bezüglich Wirtschaft und Menschenrechten und ihrer Sorgfaltspflichten auf dem Gebiet der Menschenrechte („Due Diligence“) bereits aktiv geworden sind
 - weitere Akteure: Deutsches Global Compact Netzwerk, Sektorvorhaben Menschenrechte der GIZ, Rat für Nachhaltige Entwicklung, ILO Deutschland
- **Betroffene inner- und außerhalb der EU** sollten einbezogen werden, um die Effektivität bestehender Beschwerdemechanismen zu überprüfen. Dies sollte zumindest im Rahmen der o.g. Bestandsaufnahme/ Studie geschehen. Ansprechpartner/innen sollten auch von NRO vorgeschlagen und vermittelt werden.
- Der **Deutsche Bundestag**, die politischen Parteien und politischen Stiftungen sollten ebenfalls einbezogen werden: z.B. über die Debatte des Aktionsplan-Entwurfs im Bundestagsplenum und den Ausschüssen; regelmäßige Fortschrittsberichte an den Bundestag (Monitoringfunktion)

4. Prozedurale Minimal-Anforderungen an die Erstellung und Umsetzung des Aktionsplans:

- Die **Rolle der einbezogenen Stakeholder** sollte darin bestehen, ihre Expertise, Erfahrungen und Vorschläge einzubringen und sich an einem breiten Diskussionsprozess zu beteiligen. Der Konsultationsprozess sollte nicht einmalig, sondern regelmäßig, auch während der Entwurfsphase, stattfinden. Stakeholder sollten die Möglichkeit haben, Stellungnahmen zu Entwürfen abzugeben. Der Prozess sollte transparent sein bzgl. der Einladungen und indem z. B. Zusammenfassungen der Konsultationen veröffentlicht werden, um nachvollziehen zu können, inwieweit die vorgebrachten Punkte im Aktionsplan aufgegriffen wurden.

- Für das Vorgehen sollte auf Grundlage der Bestandsanalyse eine **nachvollziehbare Struktur** erarbeitet werden. Vorstellbar wäre, entweder nacheinander jedes Leitprinzip zu analysieren und dann auf die verschiedenen Politikfelder anzuwenden oder zunächst thematische Schwerpunkte zu identifizieren, um dann die Implementierung der Leitprinzipien daran auszurichten.
- Als Ergebnis der Konsultationen sollte kein Konsensdokument aller Stakeholder angestrebt werden, sondern es sollten verschiedene Handlungsoptionen herausgearbeitet werden. Der Aktionsplan selbst sollte in der alleinigen Verantwortung der Bundesregierung liegen.
- Der Aktionsplan muss erreichbare **Ziele, Meilensteine, Performance-Indikatoren** und **Zeitvorgaben** enthalten.
- Der Aktionsplan muss einen **Monitoringprozess** unter Beteiligung der interministeriellen Arbeitsgruppe und externer Stakeholder vorsehen, um den Umsetzungserfolg zu messen. Einmal in der Legislaturperiode ist eine Revision des Aktionsplans vorzusehen.

5. Zeitrahmen:

- Spätestens zur Hälfte der Legislaturperiode sollte der Aktionsplan fertiggestellt sein, so dass in der zweiten Legislaturhälfte die Umsetzung erfolgen kann.

6. Referenzen:

- UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte: <http://www.business-humanrights.org/media/documents/ruggie/ruggie-guiding-principles-21-mar-2011.pdf>
- Umsetzungsempfehlungen für Mitgliedstaaten von der Europäischen Gruppe der Nationalen Menschenrechtsinstitute (NHRI): <http://www.humanrightsbusiness.org/files/About%20us/file/EU%20NHRIs%20Paper%20on%20National%20Implementation%20Plans%20for%20UNGPs%2010612%20SHORT.pdf>
- CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung und Forum Menschenrechte: Positionspapier Wirtschaft und Menschenrechte. Erwartungen an einen deutschen Aktionsplan. 2013. http://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/2013/05/Positionspapier_Aktionsplan-Wirtsch+MR_2013-04_korr.pdf
- Empfehlungen zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien von ECCJ: http://www.corporatejustice.org/IMG/pdf/eccj_recommendations_conference_eu_implementation_ungp_may2012.pdf
- International Corporate Accountability Roundtable (ICAR) und Danish Institute for Human Rights (DIHR): Interim Briefing – National Action Plans (NAPs) on Business and Human Rights. <http://accountabilityroundtable.org/analysis/interim-briefing-on-the-national-action-plans-naps-project/>
- Swisspeace: Developing National Action Plans on Business and Human Rights. Essentials 4, 2013. http://www.swisspeace.ch/fileadmin/user_upload/Media/Publications/Essentials/Essentials_4_2013.pdf