

FORDERUNGEN an Bundesregierung und Bundestag

- ▶ Bestandsanalyse und Aktionsplan müssen alle drei Säulen – Staatenpflicht, Unternehmensverantwortung und Zugang zu Abhilfe – umfassen.
- ▶ Der Aktionsplan muss erreichbare Ziele, Performance-Indikatoren und Zeitvorgaben enthalten. Er darf sich nicht auf freiwillige Maßnahmen beschränken, sondern muss zentrale Aspekte der Unternehmensverantwortung verbindlich regeln. U. a. muss der Aktionsplan konkret benennen, wie folgende Ziele erreicht werden sollen:
 - verbindliche menschenrechtliche Sorgfaltspflicht von Unternehmen, einschließlich Tochter- und Zulieferbetrieben, Anteilseignern, Vertriebspartnern und Finanzdienstleistern;
 - Sanktionen für Verstöße gegen diese Sorgfaltspflichten;
 - Abbau rechtlicher und prozessualer Hürden beim Rechtszugang für Betroffene aus dem Ausland;
 - verbindliche Berichterstattung von Unternehmen über ihre Menschenrechtspolitik, Prüf- und Wiedergutmachungsverfahren sowie über die Auswirkungen ihrer Tätigkeit auf Umwelt und Gesellschaft;
 - eine menschenrechtskonforme Investitions- und Handelspolitik der EU und Deutschlands durch menschenrechtliche Folgenabschätzungen, reformierte Menschenrechtsklauseln und eine neue Prioritätensetzung bei Investitions- und Handelsabkommen sowie Rohstoffpartnerschaften;
 - menschenrechtliche Sorgfaltspflichten als Bedingung für staatliche Unterstützung, etwa durch Außenwirtschaftsförderung und öffentliche Beschaffung, und transparente Kommunikation dieser Entscheidungsprozesse;
 - eine Stärkung des von den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen vorgesehenen Beschwerdemechanismus, indem die Unabhängigkeit der nationalen Kontaktstelle (NKS) sichergestellt und bei Verstößen Sanktionen vorgesehen werden;
 - eine umfassende Verankerung der Menschenrechte in den Leitlinien und der operativen Arbeit internationaler Institutionen.
- ▶ Erste Umsetzungsschritte müssen noch in dieser Legislaturperiode unternommen werden.
- ▶ 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.
- ▶ Die Bundesregierung muss die Arbeit der UN-Arbeitsgruppe für Wirtschaft und Menschenrechte sowie der neuen zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe zur Entwicklung eines verbindlichen Instruments unterstützen.

Wirtschaft und Menschenrechte

Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte



SERIE - UN-Leitprinzipien konkret

Deutsche Unternehmen sind immer wieder direkt oder indirekt an gravierenden Menschenrechtsverletzungen im Ausland beteiligt. Verheerende Unfälle in Textilfabriken Pakistans und Bangladeschs, die Vertreibung von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern in Uganda, Kinderarbeit und Pestizidvergiftungen auf usbekischen Baumwollfeldern und der Kohleimport aus Kolumbien auf Kosten von indigenen und kleinbäuerlichen Gemeinden sind dafür nur einige Beispiele.

Während sich auf internationaler Ebene die Investorenrechte mehren, fehlt es bislang an verbindlichen menschenrechtlichen Verpflichtungen für Unternehmen. Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, die 2011 vom UN-Menschenrechtsrat verabschiedet wurden, versuchen, diese Lücke zu füllen. Die Bundesregierung hat im Koalitionsvertrag angekündigt, diese Leitprinzipien in Deutschland umzusetzen. Doch was bedeutet das konkret? Welche Maßnahmen erwarten die UN-Leitprinzipien von Regierungen und Unternehmen?

Mit dieser Serie von Steckbriefen erläutern das CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung und das Forum Menschenrechte anhand einzelner Fallbeispiele und Themen den Handlungsbedarf und nötige Umsetzungsschritte.

Einführung

Die internationalen Menschenrechtsverträge beschreiben die Pflichten von Staaten, die Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Immer wieder zeigt sich jedoch gerade in Hinblick auf transnational agierende Konzerne, dass dies nicht ausreicht, um Menschenrechtsverletzungen zu verhindern. Nationale Regierungen sind häufig nicht willens oder in der Lage, der Marktmacht großer Konzerne zum Schutz der eigenen Bevölkerung wirksam entgegenzutreten. Seit den 1970er Jahren gibt es daher Bemühungen, auf internationaler Ebene ein geeignetes Instrument zur Behebung dieses Missstandes zu schaffen. Nach mehreren gescheiterten Versuchen beauftragte UN-Generalsekretär Kofi Annan den Wirtschaftsprofessor John Ruggie, ein entsprechendes Rahmenwerk zu entwickeln. Auf Basis eines breit angelegten Konsultationsprozesses entstand bis 2008 das „Protect, Respect and Remedy“-Rahmenwerk, dem zur Konkretisierung drei Jahre später die Verabschiedung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte folgte. Die UN-Leitprinzipien sind selbst kein verbindliches Völkerrecht, beru-

Herausgeber:

CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung und Forum Menschenrechte in Zusammenarbeit mit INFOE e.V.

Kontakt:

CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung
c/o Germanwatch, Stresemannstr. 72, D-10963 Berlin
Tel. +49-(0)30-2888 356 989
info@cora-netz.de, www.cora-netz.de

Autorin: Heike Drillisch, Dezember 2014

Der Inhalt dieses Steckbriefes liegt in der alleinigen Verantwortung von Herausgebern und Autorin.

Weitere Steckbriefe dieser Serie unter www.cora-netz.de

Bildnachweise:

Titelbild – Kohleabbau Drummond in Kolumbien (PAX NL);
Opfer nach Rana Plaza Einsturz (Dr. Gisela Burckhardt);
Hidrosogamoso-Staudamm (Vereda Sogamoso)

Gedruckt auf Recyclingpapier.

Die Publikation wurde ermöglicht dank Unterstützung durch:



hen aber auf den bestehenden Menschenrechtsverpflichtungen. Sie beschreiben die Mindestanforderungen an Staaten und Unternehmen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte. Eine UN-Arbeitsgruppe (UNWG) setzt sich für ihre Verbreitung und Umsetzung ein. In Ergänzung dazu beschloss der UN-Menschenrechtsrat im Juni 2014 die Einrichtung einer zusätzlichen Arbeitsgruppe aus Regierungsvertreter/innen mit dem Mandat, ein internationales rechtlich verbindliches Instrument für Unternehmen und Menschenrechte auszuarbeiten.

Staaten in der Pflicht

Bei transnationalen Wirtschaftstätigkeiten kommt der Regierung, in deren Land die Aktivität stattfindet, die zentrale Verantwortung zu, die Rechte der betroffenen Menschen zu schützen. Doch auch die Regierungen in den Heimatstaaten der Konzerne haben entscheidenden Anteil am Schutz dieser Rechte und sollten sich mit allen ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln dafür einsetzen. Diesbezügliche Anforderungen an Staaten führen die „Maastrichter Prinzipien zu den extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte“ aus, die 2011 von Völkerrechtsexpert/innen ausgearbeitet wurden. Sie stellen klar, dass Staaten innerhalb ihrer Einflussphäre auch gegenüber Menschen in anderen Ländern menschenrechtliche Verpflichtungen haben (Prinzip 25). Auch mehrere Ausschüsse der Vereinten Nationen haben die Ausübung extraterritorialer Staatenpflichten bereits gegenüber westlichen Industriestaaten angemahnt. Die UN-Leitprinzipien bleiben im Vergleich dazu vage, stellen es aber ebenfalls als möglich und durchaus wünschenswert dar, dass Staaten die Auslandstätigkeiten „ihrer“ Unternehmen regulieren.



Opfer nach Rana Plaza Einsturz -Textilindustrie



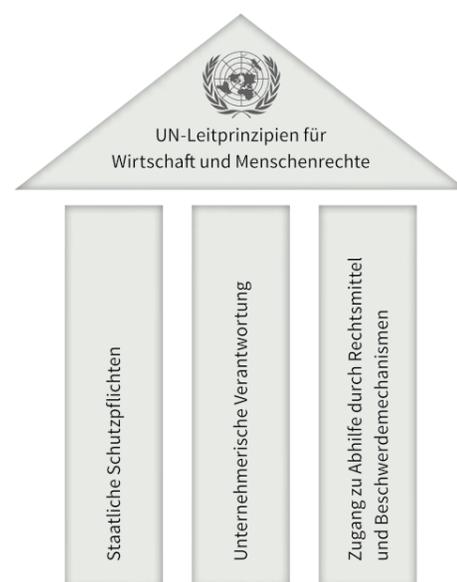
Protest gegen Hidrosogamoso-Staudamm

Drei Säulen für mehr Menschenrechtsschutz

Staatliche Pflicht zum Schutz der Menschenrechte (Prinzipien 1-10): Staaten sind völkerrechtlich verpflichtet, die Menschen durch eine angemessene Politik, Regulierung und Rechtsprechung vor Menschenrechtsverstößen durch Unternehmen zu schützen. Sie sollten klar die Erwartung zum Ausdruck bringen, dass alle in ihrem Hoheitsgebiet ansässigen und / oder ihrer Jurisdiktion unterstehenden Wirtschaftsunternehmen bei ihrer gesamten Geschäftstätigkeit die Menschenrechte achten und dafür sorgen, dass Unternehmen darüber kommunizieren, wie sie ihren menschenrechtlichen Auswirkungen begegnen. Eine besondere Verantwortung haben Staaten, wenn sie selbst an wirtschaftlichen Tätigkeiten beteiligt sind: wenn der Staat an Unternehmen Anteile hält oder sie mit staatlichen Garantien unterstützt; wenn er Dienstleistungen, die mit der Wahrnehmung der Menschenrechte in Zusammenhang stehen, privatisiert; und bei der öffentlichen Beschaffung. Zudem sollen Staaten für Politikkohärenz sorgen, indem alle staatlichen Stellen sich der Menschenrechtsverpflichtungen bewusst sind, für deren Umsetzung auch in multilateralen Institutionen eintreten und beim Abschluss von Handels- und Investitionsabkommen gewährleisten, dass genügend Spielraum für die Erfüllung dieser Verpflichtungen erhalten bleibt.

Unternehmensverantwortung zur Achtung der Menschenrechte (Prinzipien 11 – 24): Unternehmen stehen in der Verantwortung, die Menschenrechte zu achten, mögliche negative Auswirkungen ihrer Geschäftstätigkeit zu vermeiden und sie, wenn sie dennoch auftreten, zu beheben. Auch in ihren Geschäftsbeziehungen sollen sie Auswirkungen auf die Menschenrechte verhüten oder zu mindern versuchen, selbst wenn sie diese Auswirkungen nicht selbst verursachen. Dies gilt für alle Unternehmen unabhängig von ihrer Größe und Struktur oder dem Sektor, dem sie angehören. Um ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nachzukommen, müssen Unternehmen über entsprechende Grundsätze und Verfahren verfügen.¹

Zugang zu effektiven Rechtsmitteln: Als Teil ihrer Schutzverpflichtung müssen Staaten den Betroffenen Zugang zu gerichtlichen und außergerichtlichen Mitteln verschaffen, damit wirtschaftsbezogene Menschenrechtsverstöße untersucht, geahndet und wiedergutmacht werden. Zu diesem Zweck sollen sie rechtliche und praktische Hürden beim Zugang zu Gerichten abschaffen, außergerichtliche Beschwerdemechanismen einrichten und den Zugang zu nicht-staatlichen Beschwerdemechanismen erleichtern. Auch Unternehmen sollen eigene Beschwerdemechanismen bereitstellen.



Menschenrechtliche Sorgfaltspflichten

Dieser erste Absatz ist im Vergleich zu dem Kasten in anderen Steckbriefen etwas gekürzt: Zentraler Bestandteil der unternehmerischen Verantwortung zur Achtung der Menschenrechte ist die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht („human rights due diligence“).

Diese umfasst

- die Entwicklung einer Unternehmenspolitik zu Menschenrechten, die entlang der gesamten Unternehmensstruktur in die Entscheidungsprozesse integriert wird;
- die kontinuierliche Analyse der Auswirkungen der eigenen Tätigkeit und Geschäftsbeziehungen auf die Menschenrechte unter Einbeziehung der betroffenen Zivilgesellschaft;
- das Ergreifen effektiver Gegenmaßnahmen, um die Missstände zu beheben und wiedergutzumachen;
- die Einrichtung einer Kommunikationsstruktur, die es externen Stakeholdern ermöglicht, die Effektivität der getroffenen Gegenmaßnahmen zu beurteilen sowie ggf. die Einrichtung von oder Beteiligung an Beschwerdemechanismen, die für die Betroffenen zugänglich sind.

Vom Papier zur Praxis: Nationale Aktionspläne zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien

Im Oktober 2011 forderte die EU alle ihre Mitgliedstaaten auf, bis Ende 2012 nationale Aktionspläne zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien zu erstellen. Von wissenschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Seite ebenso wie von der UNWG liegen Leitfäden für die Erstellung Nationaler Aktionspläne vor². Zentrale Kriterien sind eine systematische Bestandsanalyse zur Identifizierung von Umsetzungsdefiziten und die Nennung von konkreten Lösungsvorschlägen mit Zeitplan und Zuständigkeiten. Dabei soll eine ‚kluge Mischung‘ aus freiwilligen und verbindlichen, nationalen und internationalen Maßnahmen verfolgt werden.

Als erstes Land legte Großbritannien im September 2013 einen Nationalen Aktionsplan vor; es folgten die Niederlande, Dänemark und Finnland. Mittlerweile sind Prozesse zur Erstellung eines NAP in vielen Ländern angelaufen oder in Planung. Eine Auswertung³ der bisherigen Bestandsanalysen lagen den bisherigen Plänen nicht zugrunde und die Ankündigungen neuer Aktivitäten blieben mager. Dennoch enthalten die Pläne einige fortschrittliche Aspekte, z. B. sollen in den Niederlanden und Finnland Risiko-Analysen für mehrere Sektoren durchgeführt werden, die die größten Risiken für die Menschenrechte behandeln. In Dänemark wurde eine interministerielle Arbeitsgruppe gegründet, die untersuchen soll, ob gesetzliche Regelungen extraterritoriale Bezüge haben sollten.

Neben der Entwicklung Nationaler Aktionspläne kommt speziellen Initiativen in einzelnen Staaten große Bedeutung zu. So liegt dem französischen Parlament derzeit ein von mehreren Fraktionen getragener Vorschlag für die Einführung von Sorgfaltspflichten für Unternehmen vor, der eine Haftung für den Fall von deren Nicht-Einhaltung vorsieht. In der Schweiz werden Nichtregierungsorganisationen in 2015 eine Volksinitiative für die Einführung von Konzernverantwortung starten.

Die Umsetzung der UN-Leitprinzipien in Deutschland

In Deutschland hatte die konservativ-liberale Regierung das Thema ignoriert. Nach den Bundestagswahlen kündigte die neue Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag von Dezember 2013 jedoch an, die UN-Leitprinzipien umsetzen zu wollen. Im Herbst 2014 fiel der offizielle Startschuss für die Entwicklung eines Aktionsplans. Unter Federführung des Auswärtigen Amtes wird der NAP von einer interministeriellen Arbeitsgruppe unter Beteiligung von Vertreter/innen der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft erstellt – auf Grundlage eines vom Deutschen Institut für Menschenrechte erstellten National Baseline Assessments.⁴ Im Frühjahr 2016 soll der Entwurf des Aktionsplans bei einer Abschlusskonferenz vorgestellt und anschließend vom Kabinett beschlossen werden. Das Auswärtige Amt will mit dem Prozess eine Vorbildfunktion für andere Staaten, insbesondere in der EU, einnehmen.

¹ s. Steckbrief „Menschenrechtliche Sorgfaltspflichten von Unternehmen“, www.cora-netz.de/ungp/steckbriefe
² s. www.cora-netz.de/cora/wp-content/uploads/2014/02/UNGP_Anforderungen-an-den-Prozess_CorA-FMR_2014-02-11.pdf, <http://accountabilityroundtable.org/wp-content/uploads/2014/06/DIHR-ICAR-National-Action-Plans-NAPs-Report3.pdf>, www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG_%20NAPGuidance.pdf

³ International Corporate Accountability Roundtable (ICAR) und European Coalition For Corporate Justice (ECCJ): Assessments of Existing National Action Plans (NAPs) on Business and Human Rights, November 2014, http://www.corporatejustice.org/IMG/pdf/icar-eccj_assessments_of_existing_naps.pdf
⁴ www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Aussenwirtschaft/Wirtschaft-und-Menschenrechte/NAPWiMR_Grundlage_node.html