

UmSoResS Steckbrief

VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte
UN-Guiding Principles on Business and Human Rights

Autoren:

Lukas Rüttinger und Laura Griestop (adelphi)

Alle Rechte vorbehalten. Die durch adelphi erstellten Inhalte des Werkes und das Werk selbst unterliegen dem deutschen Urheberrecht. Beiträge Dritter sind als solche gekennzeichnet. Die Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und jede Art der Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtes bedürfen der schriftlichen Zustimmung von adelphi. Die Vervielfältigung von Teilen des Werkes ist nur zulässig, wenn die Quelle genannt wird.

UmSoRess – Ansätze zur Reduzierung von Umweltbelastung und negativen sozialen Auswirkungen bei der Gewinnung von Metallrohstoffen

Ein Projekt im Auftrag des Umweltbundesamtes, gefördert im Rahmen des Umweltforschungsplanes des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

Laufzeit 01/2013 – 12/2015

FKZ 3712 94 315



Die veröffentlichten Papiere sind Zwischen- bzw. Arbeitsergebnisse der Forschungsnehmer. Sie spiegeln nicht notwendig Positionen der Auftraggeber, der Ressorts der Bundesregierung oder des Projektbeirats wider. Sie stellen Beiträge zur Weiterentwicklung der Debatte dar. Der folgende Steckbrief entstand als einer von insgesamt über 40 Steckbriefen zu verschiedenen Umwelt- und Sozialstandards im Bergbausektor.

Zitiervorschlag:

Rüttinger, Lukas und Laura Griestop (2015): VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. UmSoRess Steckbrief. Berlin: adelphi.

Zusammenfassende Analyse

Die VN¹-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte² wurden federführend vom VN-Sonderbeauftragten für Wirtschaft und Menschenrechte, John Ruggie, entwickelt und 2011 einstimmig vom Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (VN)³ angenommen. Bestehend aus drei Säulen definieren sie die Pflichten von Staaten Menschenrechte zu schützen, die Pflichten von Unternehmen Menschenrechte zu respektieren und das Recht auf Wiedergutmachung. Grund für die Entwicklung der Prinzipien war die unklare menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen. Die Erarbeitung der Leitprinzipien dauerte sechs Jahre und war auch eine Reaktion auf den gescheiterten Versuch der VN verbindliche Menschenrechtsnormen für die Verantwortung transnationaler Unternehmen zu etablieren.⁴

Die VN-Leitprinzipien sind zu einem international anerkannten Rahmenkonzept für Unternehmen und Menschenrechte geworden und werden sowohl von Staaten, als auch von Unternehmen anerkannt und unterstützt. Der Entwicklungsprozess fand unter Einbindung zahlreicher Stakeholder statt. Die für die Verbreitung und Durchsetzung der Leitprinzipien zuständige VN-Arbeitsgruppe ist Ansprechpartner während des Implementierungsprozesses und nimmt Anpassungsvorschläge entgegen. Insgesamt haben die VN-Leitprinzipien die Debatte zur unternehmerischen Verantwortung befördert und die noch in den 1990er Jahren abwehrende Haltung von Unternehmen mit verändert.

Die Umsetzung der Leitprinzipien durch nationale Aktionspläne (NAPs) verläuft schleppend. Trotz offizieller Aufforderung von Seiten der VN, NAPs zu entwickeln, haben dies bisher nur sechs Staaten abschließend umgesetzt. Von Seiten der Zivilgesellschaft und einigen Staaten wird die unverbindliche Natur der Leitprinzipien kritisiert. Es gibt keine offiziellen Beschwerdemechanismen bei Verstößen und die Leitprinzipien sind rechtlich nicht einklagbar.⁵ Ausgehend von dieser Kritik wurde eine Resolution verabschiedet und eine Arbeitsgruppe ins Leben gerufen, die verbindliche Regularien ausarbeiten soll. Diese Resolution wird jedoch von vielen Staaten nicht mitgetragen und einige Akteure sehen die Gefahr, dass die neue Resolution die Umsetzung des bestehenden Kompromisses, die VN-Leitprinzipien, verlangsamen könnte.

Zielsetzung

Die Leitprinzipien adressieren die Pflicht des Staates Menschenrechte zu schützen und Zugang zu wirksamer Abhilfe zu gewährleisten sowie die Verantwortung von Unternehmen Menschenrechte zu achten. Ziel der Prinzipien ist es, die Pflichten von Staaten und Unternehmen klar zu definieren und Menschenrechtsverletzungen zu verhindern.

Themenfeld

Sozial:

- Menschenrechte
- Gesundheit
- Arbeitsschutz

¹ Vereinte Nationen

² Im Folgenden VN-Leitprinzipien oder Leitprinzipien genannt.

³ Der Menschenrechtsrat der VN ist eine zwischenstaatliche Einrichtung und Unterorgan der VN-Generalversammlung.

⁴ Grund für das Scheitern war der Widerstand von Seiten der Wirtschaft (Humanrights 2013).

⁵ Es sei denn, der Staat hat sich im Rahmen verbindlicher Verträge zur Einhaltung der Menschenrechte verpflichtet, was bei den meisten Staaten der Fall ist.

Umwelt: Umweltaspekte stehen nicht im Fokus der Leitprinzipien. In der Interpretation der Leitprinzipien wird darauf hingewiesen, dass es zu Menschenrechtsverletzungen durch Umweltwirkungen kommen kann. Auf diesen Zusammenhang wird jedoch weder in den Leitprinzipien, noch in der Interpretation näher eingegangen (UN 2012). In einer von der Europäischen Kommission finanzierten Umsetzungsanleitung der Leitprinzipien für den Öl- und Gassektor wird unterstrichen, dass Unternehmen dieses Sektors, die Menschenrechte achten, weniger negative Umweltauswirkungen verursachen (Shift und IHRB 2012).

Sozial: Soziale Themen stehen im Mittelpunkt der Leitprinzipien. Dabei liegt der Fokus auf der Verpflichtung von Staaten und Unternehmen Menschenrechte zu schützen und zu respektieren.

Ökonomie: Wirtschaftliche Aspekte stehen nicht im Vordergrund der Leitprinzipien. Adressat der Leitprinzipien sind jedoch, neben Staaten, Wirtschaftsunternehmen unabhängig von Größe, Sektor, Standort oder Struktur (DGCN 2014).

Thematische Relevanz für den Bergbausektor

Die Leitprinzipien wurden nicht explizit für den Bergbausektor entwickelt. Sie sind jedoch für im Bergbausektor tätige Unternehmen von hoher Relevanz.

In erklärenden Dokumenten zu den Leitprinzipien⁶ wird auf den ICMM⁷ für Publikationen zu Menschenrechten im Bergbausektor verwiesen (UN 2014). 2014 organisierten der ICMM gemeinsam mit dem Institute for Human Rights and Business (IHRB) einen internationalen Workshop zu Menschenrechten in der Bergbau- und Metallindustrie.

Abdeckung

Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen⁸ hatte 2015 47 Mitgliedsstaaten.⁹ Aufgabe des Rats ist es, die Menschenrechtslage weltweit zu beobachten, auf Probleme aufmerksam zu machen und neue Menschenrechtsinstrumente auszuarbeiten (DGVN 2011). 2011 nahm der Menschenrechtsrat die Leitprinzipien einstimmig an und schuf so den ersten globalen Standard zur Prävention und Bekämpfung von Menschenrechtsverletzungen durch unternehmerische Tätigkeiten.

Obwohl vom Menschenrechtsrat einstimmig angenommen, verläuft die Umsetzung der Leitprinzipien schleppend. Nationale Aktionspläne (NAPs) zur Umsetzung der Leitprinzipien sind zum jetzigen Zeitpunkt (Stand April 2015) nur von sechs Staaten implementiert worden. Zehn weitere Staaten befinden sich in der Konzeptionsphase ihrer NAPs (Ford 2015).

2014 wurde eine neue Resolution¹⁰ im Menschenrechtsrat verabschiedet, die zum Ziel hat, ein internationales, rechtlich verbindliches Instrument¹¹ zu entwickeln. Für die Ausarbeitung des

⁶ In den Q & A zu den VN-Leitprinzipien.

⁷ Siehe auch den UmSoRes Steckbrief zum International Council on Mining and Metals.

⁸ Im Folgenden Menschenrechtsrat genannt

⁹ Die Mitgliedsstaaten werden durch die Generalversammlung gewählt. Der Sitz im Menschenrechtsrat wird für drei Jahre vergeben. Es gibt ein festgelegtes Schema, wie viele Länder aus welchen Regionen einen Sitz innehaben müssen.

¹⁰ Human Rights Council Resolution 26/9 vom Juni 2014

¹¹ Engl.: „to elaborate an international legally binding instrument to regulate, in international human rights law, the activities of transnational corporations and other business enterprises“ (UNGA 2014).

Instruments wurde eine zwischenstaatliche Arbeitsgruppe¹² geschaffen (siehe hierzu auch den Abschnitt Umsetzung).

Dynamik

Nach Benennung von John Ruggie als Sonderbeauftragten für Menschenrechte und transnationale Unternehmen rief dieser Forschungsvorhaben ins Leben und begann weitreichende Konsultationen. Die insgesamt 47 Konsultationen und Expertentreffen mit Regierungen, Unternehmen, Zivilgesellschaft und Gemeinden¹³ sowie eine weltweit durchgeführte Online-Konsultation bildeten die Grundlagen für seine weitere Arbeit.

Nach Abschluss des ersten Mandats als Sonderbeauftragter 2008 präsentierte Ruggie das „protect, respect and remedy“ Rahmenkonzept. Mit dem Auftrag das Rahmenkonzept zu operationalisieren, verlängerte der Rat für Menschenrechte sein Mandat um weitere drei Jahre (UN 2014). 2011 wurden die Prinzipien vom Menschenrechtsrat verabschiedet und im Juni 2014 wurden alle Mitgliedsstaaten dazu aufgerufen, NAPs zur Umsetzung der Leitprinzipien zu entwickeln. Auch die Europäische Union und der Europarat forderten ihre Mitgliedsstaaten zwischen 2011 und 2014¹⁴ zur Umsetzung auf (DIHR und ICAR 2014). Neben Staaten der Europäischen Union haben die Vereinigten Staaten, Australien und Tansania mit der Entwicklung von NAPs begonnen (Neglia 2014).

Implementierung und Wirksamkeit

Implementierung

Die Leitprinzipien sind **rechtlich unverbindlich**. Der Schutz der Menschenrechte ist jedoch in den meisten Staaten durch die Ratifizierung internationaler Menschenrechtsverträge Pflicht. Von der VN-Arbeitsgruppe zu Wirtschaft und Menschenrechten wird empfohlen, dass die **NAPs freiwillige und verbindliche Maßnahmen** enthalten (UNGA 2014b, DIHR und ICAR 2014)

Entwickelt wurden die Leitprinzipien im Rahmen **umfangreicher Konsultationsprozesse** unter Einbeziehung verschiedener Stakeholder. Zur Verbreitung und Umsetzung wurde 2011¹⁵ eine VN-Arbeitsgruppe zu Wirtschaft und Menschenrechten ins Leben gerufen. Diese besteht aus fünf unabhängigen Experten, die alle drei Jahre wechseln. Aufgabe der Gruppe ist es *Good-Practice*-Beispiele der Implementierung zu identifizieren und zu verbreiten sowie Empfehlungen auszusprechen. Die Experten sollen zudem als Kontaktstelle für Fragen der umsetzenden Regierungen dienen und eng mit anderen Menschenrechtsorganisationen zusammenarbeiten. Insbesondere sollen sie im ständigen Dialog mit dem Büro des VN-Hochkommissars für Menschenrechte, dem Global Compact, der Internationalen Arbeitsorganisation, der Weltbank, dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, transnationalen Unternehmen, Menschenrechtsorganisationen und anderen relevanten zivilgesellschaftlichen Organisationen stehen (UN OHCHR 2015).

Die Leitprinzipien operationalisieren den 2008 vom Menschenrechtsrat verabschiedeten Referenzrahmen „Protect, Respect and Remedy“ und sind globaler Standard und wichtigstes internationales Referenzdokument (Misereor und Germanwatch 2012, CSR WeltWeit). Sie sind aufgeteilt in die Pflicht des **Staates zum Schutz der Menschenrechte**, die **Verantwortung von Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte** und den **Zugang zu Abhilfe**. Für jedes dieser Unterkapitel gibt es eine Unterteilung in „Grundlegende“ und „Operative Prinzipien“.

¹² Engl.: “an open-ended intergovernmental working group on a legally binding instrument on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights, [...]” (UNGA 2014).

¹³ Die von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen in der Vergangenheit betroffen waren.

¹⁴ 2011 die Europäische Kommission, 2012 das Europäische Parlament und 2014 der Europarat.

¹⁵ Mit der Resolution A/HRC/RES/17/4

- **Pflicht des Staates zum Schutz der Menschenrechte:** Staaten müssen gemäß ihrer völkerrechtlichen Verpflichtungen Menschenrechte „achten, schützen und gewährleisten“ (DGCN 2014: 3). Auch Menschenrechtsverletzungen durch Dritte, wie Wirtschaftsunternehmen, müssen sie versuchen zu verhindern. Staaten sind für Verstöße völkerrechtlich verantwortlich, wenn sie davon absehen oder es versäumen Verletzungen durch private Akteure „zu verhüten, zu untersuchen, zu ahnden und wiedergutzumachen“ (DGCN 2014:3). Gegenwärtig sind Staaten rechtlich nicht verpflichtet die extraterritorialen Aktivitäten von Unternehmen, die unter ihre Jurisdiktion fallen, zu kontrollieren und gegebenenfalls zu regulieren. In den Operativen Prinzipien wird darauf eingegangen, wie der Staat die Einhaltung der Menschenrechte unterstützen und fördern soll und bei welchen Wirtschaftsunternehmen besonderer Überwachungsbedarf besteht¹⁶ (DGCN 2014).
- **Verantwortung von Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte:** **Wirtschaftsunternehmen** sind aufgefordert, international anerkannten Menschenrechte zu achten¹⁷ und einzuhalten. Neben einer Grundsatzverpflichtung sollte es Verfahren geben, die Einhaltung zu gewährleisten und eventuelle Wiedergutmachungen zu ermöglichen.. Die genauen Anforderungen an diese Verfahren sind in den Operativen Prinzipien festgehalten (DGCN 2014). Laut Ruggie müssen Unternehmen im Einklang mit den Leitprinzipien zwei Anforderungen erfüllen: Sie müssen alle im Land geltenden Gesetze einhalten und international anerkannte Menschenrechte respektieren, unabhängig davon wie die Gesetzgebung und Umsetzung im Gaststaat ist (Ruggie 2015).
- **Zugang zu Abhilfe:** Der Staat muss von Menschenrechtsverletzungen durch Wirtschaftsunternehmen Betroffenen den **Zugang zu wirksamer Abhilfe** gewährleisten. Dies können zum Beispiel staatliche gerichtliche Mechanismen sowie staatliche außergerichtliche und nicht staatliche Beschwerdemechanismen (28) sein. Weiterhin sollten Wirtschaftsunternehmen wirksame Beschwerdemechanismen auf operativer Ebene aufbauen oder sich daran beteiligen . Für außergerichtliche Beschwerdemechanismen werden Wirksamkeitskriterien festgelegt (DGCN 2014).

Die Umsetzung der Leitprinzipien soll mithilfe von NAPs geschehen. Zur Unterstützung bei der Umsetzung wurde eine offizielle Anleitung der VN zur Auslegung¹⁸ der Leitprinzipien entwickelt und ein Bericht¹⁹ mit Umsetzungsempfehlungen der VN-Arbeitsgruppe zu Wirtschaft und Menschenrechten veröffentlicht. Das Danish Institute for Human Rights (DIHR) und das International Corporate Accountability Roundtable (ICAR) veröffentlichten zudem einen Bericht mit *Toolkit* für Regierungen zur Entwicklung, Implementierung und Überprüfung von NAPs (Mehra und Embree 2015). Der Toolkit wurde basierend auf weltweiten Konsultationen mit Regierungsvertretern, Zivilgesellschaft, Unternehmen, Investoren, der Wissenschaft und Menschenrechtsorganisationen entwickelt. Darüber hinaus wurden von verschiedenen Instituten weitere Umsetzungshilfen, wie beispielsweise zur Umsetzung spezifischer Themen wie Wasser, Gesundheit und indigenen Menschen entwickelt (Business & Human Rights Resource Center²⁰ 2015b). Aufgrund des begrenzten Umfangs des hier gewählten Steckbrief-Formats kann hier nicht im Detail auf Umsetzungsempfehlungen eingegangen werden. Ein interessanter Aspekt ist jedoch, dass von der VN-Arbeitsgruppe zu Wirtschaft und Menschenrechten empfohlen wird, dass Regierungen auch rechtlich verbindliche Maßnahmen in Betracht ziehen sollten (UNGA 2014b). Dieser Aspekt findet sich

¹⁶ Beispielsweise bei Wirtschaftsunternehmen, die sich im staatlichen Eigentum oder unter staatlicher Kontrolle befinden oder von „staatlichen Stellen wie Exportkreditagenturen und öffentlichen Investitionsversicherungs- oder Garantieagenturen“ Unterstützung erhalten“ (DGCN 2014).

¹⁷ Hier wird sich auf die definierten Rechte in der Menschenrechtscharta und der Erklärung der Internationalen Arbeitsorganisation über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit bezogen.

¹⁸ „The Corporate Responsibility to Respect Human Rights: An Interpretive Guide“

¹⁹ Siehe Referenz UNGA 2014b.

²⁰ Einer NRO mit Sitz in England

auch im *Toolkit* des DIHR und ICAR wieder. Um die regionalspezifischen Herausforderungen und Chancen der Implementierung zu diskutieren, organisiert die Arbeitsgruppe der VN zu Wirtschaft und Menschenrechten jedes Jahr **Regionalforen**. Das erste fand 2013 in Lateinamerika statt, das zweite wurde 2014 in Afrika durchgeführt, das nächste soll 2015 in Asien stattfinden. Außerdem gibt es ein alljährliches Treffen in Genf, auf dem Erfahrungen ausgetauscht und voneinander gelernt werden soll. 2014 kamen 2000 Menschen aus 130 Ländern (Jungk 2015). Im Anschluss an das Forum 2014 organisierten der ICMM und das Institute for Human Rights and Business einen **internationalen Workshop zu Menschenrechten in der Bergbau- und Metallindustrie**. Gemeinsam mit Vertretern aus der Zivilgesellschaft, Unternehmen und Regierungen wurden die relevante Fragestellungen für den Sektor diskutiert, darunter die Einhaltung der Sorgfaltspflicht, die Bereitstellung effektiver rechtlicher und nicht-rechtlicher Abhilfe bei Menschenrechtsverletzungen sowie zukünftige Herausforderungen. Weitere Workshops zu Menschenrechten mit Bergbaufokus sind geplant (ICMM 2015).

In der EU-Strategie (2011-2014) zur sozialen Verantwortung von Unternehmen fordert die EU-Kommission die Mitgliedstaaten auf, nationale Pläne für die Umsetzung der Leitprinzipien zu erstellen (Europäische Kommission 2011). Das Vereinigte Königreich, die Niederlande, Dänemark, Finnland, Italien und Spanien haben bereits Aktionspläne entwickelt und diese vorgelegt (Fond 2015). Eigentlich wurden alle Mitgliedsstaaten aufgefordert bis Ende 2013 NAPs vorzulegen (DIHR und ICAR 2013).²¹

Experten identifizierten eine Reihe von Herausforderungen für die erfolgreiche Implementierung der Leitprinzipien. Beispielsweise, gibt es Bedenken, ob die VN-Arbeitsgruppe für Wirtschaft und Menschenrechte finanziell und hinsichtlich ihrer Kapazitäten ausreichend ausgestattet ist und ob sie ihre inhaltlichen Prioritäten richtig definiert. Unternehmen sehen vor allem eine Schwierigkeit darin zu definieren, welche Bereiche unternehmerischen Handelns und welche Problemfelder besonders menschenrechtsrelevant sind. Die zivilgesellschaftliche Organisationen stehen vor der Herausforderung, wie mit den begrenzten eigenen finanziellen Ressourcen der Umsetzungsprozess am besten begleitet werden kann (Kenan Institute for Ethics 2012).

Implementierung in Deutschland

Die Leitprinzipien sind auch für Deutschland und deutsche Unternehmen von großer Relevanz: 2012 befanden sich sechs deutsche Unternehmen unter den 30 größten transnationalen Unternehmen der Welt. Die deutschen Spitzenkonzerne erwirtschafteten jedoch nur ein Viertel ihrer Umsätze in der Bundesrepublik. Gleichzeitig importiert die deutsche Wirtschaft direkt wie indirekt in Form von Halb- und Fertigwaren große Mengen an Rohstoffen, insbesondere Energieträger und Metallerze und trägt damit auch eine Verantwortung, Risiken und negative Auswirkungen entlang der gesamten Lieferkette zu vermeiden (Germanwatch und Misereor 2014).

Verantwortlich für die Umsetzung der Leitprinzipien in Deutschland und die Erstellung des NAP ist das Auswärtige Amt gemeinsam mit dem Menschenrechtsbeauftragten der Bundesregierung. In der Steuerungsgruppe sitzen außerdem das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Auswärtiges Amt 2014). Begleitet und moderiert wird die Erstellung des NAP vom Unternehmensnetzwerk *econsense* und dem Deutschen Institut für Menschenrechte. Der NAP soll im Rahmen eines breiten Diskussionsprozesses über zwei Jahre und in enger Abstimmung mit Vertretern der Politik, Gewerkschaften, Zivilgesellschaft, Unternehmen, Verbänden und der Wissenschaft entwickelt werden. Die Verabschiedung des NAP durch das Bundeskabinett ist für 2016 geplant (Prinz 2014, Auswärtiges Amt 2014).

Neben der Einbindung aller relevanten Stakeholder in die Konsultationen fordert die Zivilgesellschaft,

²¹ Über Sanktionen ist nichts bekannt.

dass im NAP realistische Ziele, Meilensteine und Monitoringprozesse definiert werden (Misereor und Germanwatch 2012). Darüber hinaus werden sowohl freiwillige, als auch verbindliche Maßnahmen zur Umsetzung der Leitprinzipien gefordert (DIHR und ICAR 2014). Unternehmen erwarten, dass Deutschland durch die Umsetzung im Ausland an Glaubwürdigkeit in Nachhaltigkeits- und Ethikfragen gewinnt und deutsche Unternehmen davon profitieren (Prinz 2014). Die Aufteilung der Leitprinzipien entlang der drei Säulen wird begrüßt und es wird betont, dass Unternehmen die staatliche Verantwortung nicht ersetzen können. Von der Regierung werden konkrete und klare Angaben hinsichtlich der unternehmerischen Verantwortung erwartet (Knopf et al 2013, Heinze und Remmert). Die Zivilgesellschaft fordert, sowohl freiwillige, als auch verbindliche Maßnahmen zur Umsetzung der NAPs festzulegen (Drillisch 2014). Verbindliche Regularien zur Einhaltung der Menschenrechte werden insbesondere für Unternehmen mit staatlicher Beteiligung und bei der öffentlichen Beschaffung gefordert (Lincoln 2014).

Wirkung

Generell wurden bei der Einhaltung von Menschenrechten in der unternehmerischen Praxis weitreichende Fortschritte gemacht (The Economist Intelligence Unit 2015). Große transnationale Unternehmen, Fonds und Versicherungsgesellschaften rücken Menschenrechtsaspekte vermehrt in den Vordergrund und implementieren Rahmenkonzepte zur Einhaltung der Sorgfaltspflicht²² (Ford 2015). Mittlerweile haben 34 der weltweit größten 50 Unternehmen Erklärungen zu Menschenrechten verabschiedet (Business and Human Rights Resource Center 2015a). Einer Expertenumfrage²³ durch des Deutschen Global Compact Netzwerks und econsense zufolge werden menschenrechtliche Standards von deutschen Unternehmen „überwiegend als bedeutsam für den langfristigen Unternehmenserfolg“ gesehen (Heinze und Remmert:1). Trotz der steigenden Bereitschaft von Seiten der Unternehmen Prinzipien zur Einhaltung von Menschenrechten anzunehmen und umzusetzen, schreitet die Implementierung nur langsam voran. Gründe für die Verzögerung sind Probleme, die komplexen Zusammenhänge zwischen eigener Tätigkeit und Menschenrechtsverletzungen zu verstehen und Veränderungen einzuleiten (The Economist Intelligence Unit 2015).

Die enge Einbindung von Stakeholdern in den Entstehungsprozess der Prinzipien ist positiv zu bewerten. Die einstimmige Verabschiedung im Menschenrechtsrat, die Vielzahl an unterstützenden Staaten sowie Akzeptanz und Unterstützung von Seiten vieler Unternehmen erhöhen die Legitimität der Initiative. Inhaltliche Aspekte der Leitprinzipien wurden in anderen, ähnlichen Standards internationaler Organisationen aufgegriffen.²⁴ Der Einfluss der Leitprinzipien ist in der Überarbeitung der Leitsätze für multinationale Unternehmen und den Performance Standards der International Finance Corporation²⁵ (IFC) zu sehen (Shift Project 2015). Die Leitprinzipien komplementieren die Voluntary Principles on Security & Human Rights (VP) und werden in Überarbeitungen eng mit ihnen abgestimmt (VP Strategy 2015). Thematische Überschneidungen gibt es auch mit dem Global Compact der VN. Prinzip eins und zwei des Global Compact²⁶ behandeln die Verantwortung der Unternehmen, Menschenrechte zu respektieren. Die Verbindungen der einzelnen Standards zu den Leitprinzipien ist in Abbildung 1 zu sehen.

²² Engl.: Due Diligence Frameworks.

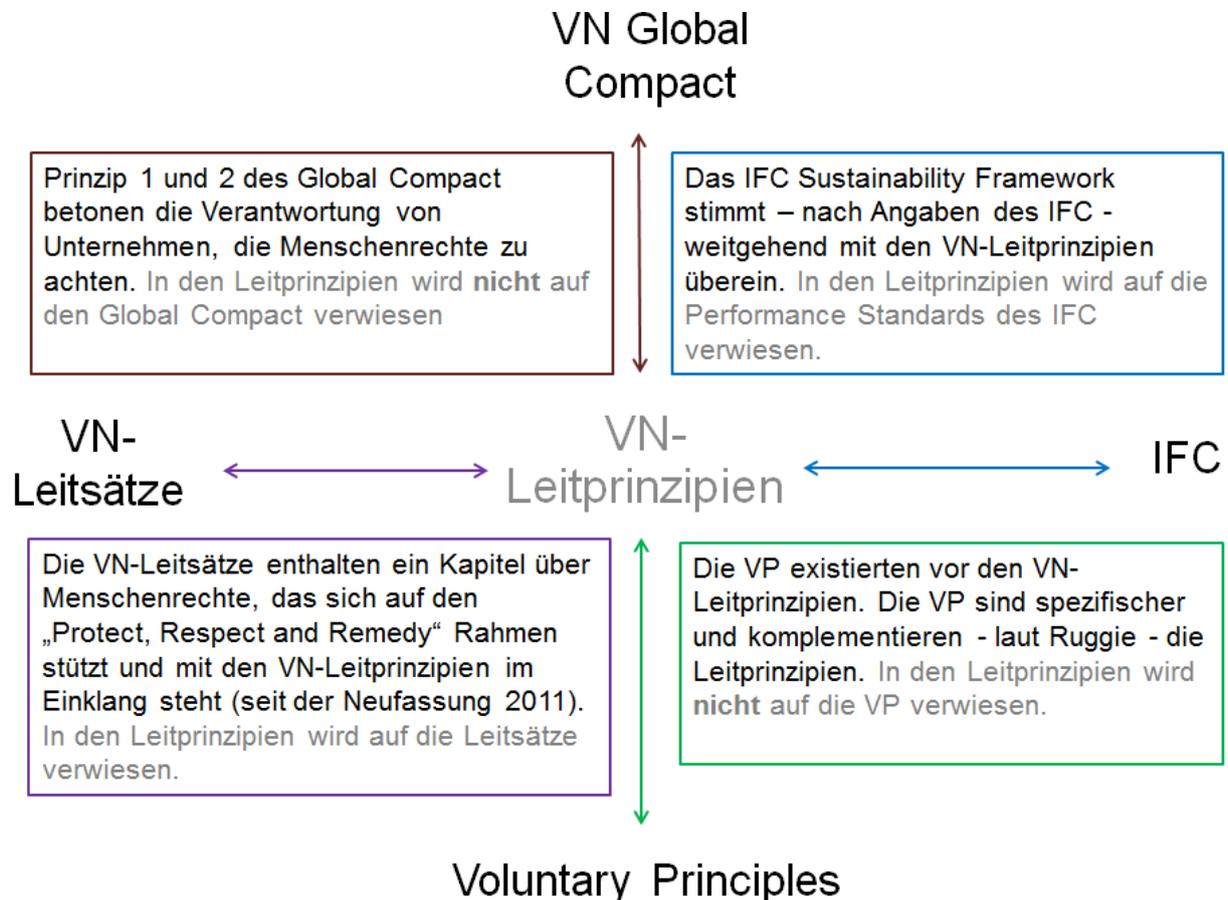
²³ Teilnehmer der Befragung waren Unternehmensteilnehmer des Deutschen Global Compact Netzwerks, die econsense Projektgruppe « Business and Human Rights ». Insgesamt wurden 39 Teilnehmer befragt.

²⁴ Ob Aspekte der Leitprinzipien in die Entwicklung anderer Standards einfließen, kann nicht abschließend bestimmt werden. Bei der Überarbeitung von Standards, wie den OECD-Leitsätzen und den Performance Standards, wurden konkret Aspekte der Leitprinzipien aufgegriffen.

²⁵ Siehe hierzu auch die UmSoRess Steckbriefe zu Weltbank Standards und OECD-Leitsätzen.

²⁶ Siehe hierzu auch den UmSoRess Steckbrief zum United Nations Global Compact (UNGC).

Abbildung 1: VN-Leitprinzipien und andere Standards



Quelle: Eigene Darstellung

Die Unterschiede bei der Umsetzung der Leitprinzipien sind beachtlich. Die Mehrheit der Staaten verhält sich passiv und hat noch keine Schritte ergriffen, die Prinzipien in die nationale Gesetzgebung zu integrieren. Bisher haben nur eine Handvoll (europäischer) Staaten²⁷ die Leitprinzipien mithilfe von NAPs umgesetzt. In Anbetracht der Vielzahl an VN-Mitgliedsstaaten ist die Anzahl jedoch gering. Die stockende Erstellung von NAPs in den einzelnen Nationalstaaten ist ein Grund, warum Vertreter der Zivilgesellschaft – wie Amnesty International – fordern, Elemente der Leitprinzipien in einem verbindlichen Vertrag festzuschreiben (Ford 2015). Neben Vertretern der Zivilgesellschaft fordern auch Regierungsvertreter einiger Staaten einen verbindlichen Vertrag statt unverbindlicher Leitprinzipien.

Einige Akteure aus zivilgesellschaftlichen Organisationen kritisieren, dass die Definition der Menschenrechte in den Prinzipien nicht umfassend genug ist. Beispielsweise wird nicht auf die VN-Erklärung für die Rechte indigener Völker verwiesen (Huijstee et al 2012). In Artikel 12 wird jedoch festgelegt, dass Wirtschaftsunternehmen abhängig von den Umständen gegebenenfalls „zusätzliche Standards in Erwägung ziehen müssen“ (DGCN 2014). Dieser Zusatz ist einigen Akteuren der Zivilgesellschaft nicht eindeutig genug (Huijstee et al 2012).

²⁷ Dänemark, Finnland, Italien, die Niederlande, Spanien und das Vereinigte Königreich.

Im Menschenrechtsrat wurden 2014 zwei weitere Resolutionen verabschiedet, die in Beziehung zu den Leitprinzipien stehen. Die erste Resolution²⁸ wurde von Ecuador und Südafrika vorgebracht und insbesondere von Bolivien, Kuba und Venezuela unterstützt. Langfristiges Ziel der mit knapper Mehrheit beschlossenen Resolution ist es, ein rechtlich verbindliches Instrument zu schaffen, das die Aktivitäten transnationaler Konzerne und anderer Wirtschaftsunternehmen reguliert. Für die Entwicklung des Instruments wurde eine intergouvernementale Arbeitsgruppe ins Leben gerufen (UNGA 2014). Die zweite Resolution²⁹ wurde einstimmig angenommen und betrifft die finanzielle Unterstützung von Staaten bei der Umsetzung der Leitprinzipien (Ford 2015). Die erste Resolution wird von zahlreichen Akteuren, unter anderem den Vereinigten Staaten und der Europäischen Union, nicht unterstützt. Nahezu alle Länder³⁰, in denen große multinationale Konzerne beheimatet sind, votierten gegen den Vorschlag. Die Gegner betonen, dass ein erneuter Prozess den durch die Leitprinzipien erreichten Kompromiss in Frage stellt und Kapazitäten von der Umsetzung der Leitprinzipien abziehen würde (Ford 2015, Ruggie 2015). Auch der damalige UN Sonderbeauftragte Ruggie lehnt den Vorstoß ab. Seiner Meinung nach sprechen die Komplexität der Probleme und die gegensätzlichen Interessen zwischen und innerhalb der Mitgliedsstaaten der VN gegen einen verbindlichen Vertrag. Dieser müsste ihm zufolge sehr abstrakt gehalten sein, um der Komplexität der Probleme gerecht zu werden und würde Gefahr laufen in der praktischen Umsetzung keine Verbesserungen für die betroffenen Menschen zu bringen. Die erste Resolution wird von 600 NROs unterstützt, die eine Website³¹ für die Schaffung eines globalen Vertrags betreiben (Ruggie 2015). Aus Sicht der NROs sollten Unternehmen nicht angehalten werden, Menschenrechte zu respektieren, sondern verbindlich dazu aufgefordert werden, sie einzuhalten (Blitt 2012).

Trotz der Akzeptanz der Leitprinzipien von Seiten der Unternehmen kommt es immer noch zu Vorfällen, die zeigen dass Unternehmen und Staaten ihrer menschenrechtlichen Verantwortung nicht gerecht werden. Ein Beispiel ist der Zusammensturz des Rana Plaza Gebäudes im April 2013 in Bangladesch.³² Mögliche Gründe für den Einsturz des Gebäudes waren unzureichende Audits, Korruption und eine nicht gewerkschaftlich organisierte Arbeiterschaft. Das Unglück löste politische Debatten über die effektivere Implementierung der Leitprinzipien aus. Positiv zu werten ist, dass die VN-Arbeitsgruppe zu Wirtschaft und Menschenrechten als Reaktion auf den Unfall kurzfristig eine für alle Stakeholder offene Paneldiskussion organisierte. Im Rahmen dieser Diskussion wurde thematisiert, welche Lehren für die Implementierung der Leitprinzipien hinsichtlich undurchsichtiger, globaler Lieferketten und Opferentschädigung gezogen werden können (UN OHCHR 2013).

Die Wirksamkeit der VN-Leitprinzipien wird erst nach Umsetzung der NAPs einschätzbar sein (Prinz 2014). Wie sich der Prozess auf VN-Ebene weiterentwickelt und inwieweit die Erstellung von NAPs auf nationaler Ebene zunimmt wird 2015 zu beobachten sein. Außerdem gibt es Bemühungen, Menschenrechte auch in bilaterale, regionale und multilaterale Handelsabkommen zu integrieren. Während des VN Forums zu Wirtschaft und Menschenrechten sprach sich der ehemalige Generaldirektor der Welthandelsorganisation (WTO) dafür aus, Menschenrechte in WTO-Abkommen einzubringen (Ford 2015). Zudem werden 2015 die nachhaltigen Entwicklungsziele³³ ausgehandelt und beschlossen. Hier sollte auch die Wirtschaft eng eingebunden werden (IHRB 2013). Es ist davon auszugehen, dass Wirtschaft und Menschenrechte in verschiedenen internationalen Foren weiterdiskutiert werden (Ford 2015).

²⁸ A/HRC/26/L.22/Rev.1

²⁹ Siehe : UN Doc. A/HRC/26/L.1, Rev.1, Geneva, 27 June 2014

³⁰ Eine Ausnahme war China.

³¹ Siehe <http://www.treatymovement.com/>

³² Durch den Zusammensturz des Gebäudes starben über 1.000 Menschen, größtenteils Textilarbeiterinnen. Obwohl die Polizei das Gebäude sperrte, nachdem Risse in den Wänden auftauchten, zwangen Fabrikarbeiter ihre Angestellten die Arbeit trotzdem aufzunehmen. Der Besitzer und leitende Mitarbeiter wurden festgenommen.

³³ Engl.: Sustainable Development Goals .

Kritische Diskussion: Stärken des Standards

- Die VN-Leitprinzipien sind das international anerkannte Rahmenkonzept für Unternehmen und Menschenrechte und wurden vom Menschenrechtsrat einstimmig angenommen. Sie wurden in sechs Jahre andauernden Konsultationen und Absprachen mit zahlreichen Stakeholdern entwickelt. Die breite Einbindung und Anzahl an Unterstützerländer sowie Akzeptanz von Seiten der Unternehmen begründen die hohe Legitimität der Prinzipien (Huijstee et al 2012).
- Die VN-Leitprinzipien haben die Debatte zur unternehmerischen Verantwortung voran gebracht. Beispielsweise wurde die lang vorgebrachte Rechtfertigung mancher Unternehmen keine Verantwortung für die Lieferkette tragen zu können durch die Leitprinzipien abgewiesen (Huijstee et al 2012).
- Wie der Gebäudeeinsturz in Bangladesch gezeigt hat, reagiert die Arbeitsgruppe der VN zu Wirtschaft und Menschenrechten kurzfristig auf Ereignisse, die von besonderer Relevanz für die Leitprinzipien sind und bindet Stakeholder in die Diskussionen ein. Dies ist positiv zu bewerten und lässt hoffen, dass Implementierungsschwierigkeiten offen angesprochen, diskutiert und im besten Fall gelöst werden (UNOCHR 2013).

Kritische Diskussion: Schwächen des Standards

- Die VN-Leitprinzipien sind rechtlich unverbindlich. Es gibt keine offiziellen Beschwerdemechanismen, die Opfer von unternehmensbezogenen Menschenrechtsverletzungen nutzen können, um ihr Recht durchzusetzen (Huijstee et al 2012).
- Trotz der Aufforderung durch die VN NAPs zu entwickeln ist dem bislang nur eine geringe Anzahl an Staaten nachgekommen. Bisher wird die Implementierung nicht effektiv genug vorangetrieben.
- In den Leitprinzipien wird explizit auf die internationale Menschenrechtscharta³⁴ und die Erklärung der Internationalen Arbeitsorganisation zu den Grundprinzipien und Grundrechten bei der Arbeit³⁵ verwiesen. Auf andere wichtige VN-Beschlüsse, wie die VN-Erklärung für die Rechte indigener Völker wird nicht verwiesen (Huijstee et al 2012). Trotzdem sollen diese laut Prinzip 12 abhängig „von den Umständen“ von Wirtschaftsunternehmen in Erwägung gezogen werden (DGCN 2014). Vertreter der Zivilgesellschaft weisen deswegen darauf hin, dass die Leitprinzipien nicht das gesamte Feld internationaler Menschenrechte abdecken.
- Die immer noch hohe Anzahl an Verstößen von Unternehmen gegen die Menschenrechte zeigt, dass die staatliche Verantwortung Menschenrechte zu schützen sowie die unternehmerische Verantwortung Menschenrechte zu achten besser durchgesetzt werden müssen.

Originaltext

DGCN (Geschäftsstelle Deutsche Global Compact Netzwerk)(2014): Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, Umsetzung des Rahmens der Vereinten Nationen „Schutz, Achtung und Abhilfe“. Vereinte Nationen.
http://www.globalcompact.de/sites/default/files/themen/publikation/leitprinzipien_fuer_wirtschaft_und_menschenrechte_2._auflage.pdf. Aufgerufen am 10.04.2015

UN (United Nations) (2011): Guiding Principles on Business and Human Rights, Implementing the United Nations „Protect, Respect and Remedy“ Framework.
http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf. Aufgerufen am

³⁴ Engl.: International Bill of Human Rights.

³⁵ Engl.: International Labour Organization`s Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work.

07.04.2015

Referenzen

- Auswärtiges Amt (2014): Nationaler Aktionsplan „Wirtschaft und Menschenrechte“. http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Aussenwirtschaft/Wirtschaft-und-Menschenrechte/NAPWiMR_Grundlage_node.html. Aufgerufen am 15.04.2015
- BDA, BDI, DIHK, ZDH (2014): Stellungnahme zur öffentlichen Konsultation der EU-Kommission zur „Strategie der Europäischen Kommission für die soziale Verantwortung von Unternehmen (SVU)“
- Blitt, R.C. (2012): Beyond Ruggie`s Guiding Principles on Business and Human Rights: Charting an Embrasive Approach to Corporate Human Rights Compliance. In: Texas International Law Journal Volume 48, Issue 1. <http://www.tilj.org/content/journal/48/num1/Blitt33.pdf>. Aufgerufen am 17.04.2015
- Business and Human Rights Resource Center (2015a): Launch: Corporate & Government action on human rights revealed. <http://business-humanrights.org/en/launch-corporate-government-action-on-human-rights-revealed>. Aufgerufen am 15.04.2015
- Business and Human Rights Resource Center (2015b): National Human Rights Institutions (NHRIs) <http://business-humanrights.org/en/un-guiding-principles/implementation-tools-examples/examples-of-uses-by-others/national-human-rights-institutions-nhris>. Aufgerufen am 15.04.2015
- CSR WeltWeit (2012): UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Bertelsmann Stiftung. <http://www.csr-weltweit.de/de/initiativen-prinzipien/leitprinzipien-von-csr/un-leitprinzipien-fuer-wirtschaft-und-menschenrechte/>. Aufgerufen am 15.04.2015
- DGVN (Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V.) (2011): UN Basis-Informationen. http://www.dgvn.de/fileadmin/publications/PDFs/Basis_Informationen/BI40_Menschenrechte.pdf. Aufgerufen am 20.04.2015
- DIHR (The Danish Institute for Human Rights) und ICAR (The International Corporate Accountability Roundtable (ICAR) (2014): National Action Plans on Business and Human Rights. <http://accountabilityroundtable.org/wp-content/uploads/2014/06/DIHR-ICAR-National-Action-Plans-NAPs-Report3.pdf>. Aufgerufen am 15.04.2015
- DIHR (The Danish Institute for Human Rights) und ICAR (The International Corporate Accountability Roundtable (ICAR) (2013): Interim Briefing: National Action Plan (NAPs) on Business and Human Rights. http://accountabilityroundtable.org/wp-content/uploads/2013/12/National-Action-Plans-NAPs-Interim-Project-Briefing_Final.pdf. Aufgerufen am 20.04.2015
- Drillisch, H. (2014): Wirtschaft und Menschenrechte: Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. CorA – Netzwerk für Unternehmensverantwortung und Forum Menschenrechte in Zusammenarbeit mit INFOE e.V. http://www.cora-netz.de/cora/wp-content/uploads/2015/03/CorA-ForumMR_Steckbrief-Einfu%CC%88hrung.pdf. Aufgerufen am 30.04.2015
- Europäische Kommission (2011): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/files/csr/new-csr/act_de.pdf. Aufgerufen am 15.04.2015
- Ford, J. (2015): Business and Human Rights: Emergin Challenges to Consensus and Coherence. International Law Programme Briefing. Chatham House. http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/field/field_document/20150226BusinessHumanRightsFord.pdf#page=1&zoom=auto,-13,739. Aufgerufen am 15.04.2015
- Germanwatch und Misereor (2014): Globales Wirtschaften und Menschenrechte: Deutschland auf dem Prüfstand. http://www.misereor.de/fileadmin/redaktion/Globales_Wirtschaften_Bericht_MISEREROR_German_Watch.pdf. Aufgerufen am 15.04.2015
- Heinze, J. und Remmert, G. (ohne Datum): Human rights due diligence: Menschenrechtliche Sorgfaltspflicht. Deutsches Netzwerk, econsense.

<http://www.econsense.de/sites/all/files/Zusammenfassung%20Ergebnisse%20Umfrage%20econsense%20und%20DGCN.pdf>. Aufgerufen am 15.04.2015

Hihat, J. (2015): Unternehmensverantwortung auf dem Prüfstand. SPD Bundestagsfraktion. <http://www.spdfraktion.de/themen/unternehmensverantwortung-auf-dem-pr%C3%BCstand>. Aufgerufen am 30.04.2015

Huijstee, M., Ricco, V., Ceresna-Chaturvedi, L. (2012): How to use the UN Guiding Principles on Business and Human Rights in company research and advocacy. SOMO, Cedha, Dividep India. http://somo.nl/publications-en/Publication_3899. Aufgerufen am 17.04.2015

ICMM (2015): Third UN Business and Human Rights Forum highlights the challenges of implementing the UN Guiding Principles in the mining and metals industry. <http://www.icmm.com/united-nations-business-and-human-rights-forum>. Aufgerufen am 15.04.2015

IHRB (Institute for Human Rights and Business) (2013): Submission by the Institute for Human Rights and Business (IHRB) to the Sixth session of the UN Open Working Group on Sustainable Development Goals, December 2013.

Jungk, M. (2015): Statement by Margaret Jungk, UN Working Group on Business and Human Rights Council of Europe: Meeting of Minister`s Deputies, 12 February 2015: Strassbourg. UN Office of the High Commissioner. <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/StatementCoE12Feb2015.pdf>. Aufgerufen am 15.04.2015

Knopf, J., Rees, C., Augenstein, D., Menge, J., Methven O`Brien, C., Poulsen-Hansen, C., Stappenbeck, N. (2013): Unternehmensverantwortung für Menschenrechte. Adelphi, shift, the Danish Institute for Human Rights, Tilburg University. <http://shiftproject.org/sites/default/files/Report%20to%20BMAS%20on%20UN%20Guiding%20Principles.pdf>. Aufgerufen am 15.04.2015

Kenan Institute for Ethics, Duke University (2012): The UN Guiding Principles on Business and Human Rights Analysis and Implementation. <https://kenan.ethics.duke.edu/wp-content/uploads/2012/07/UN-Guiding-Principles-on-Business-and-Human-Rights-Analysis-and-Implementation.pdf>. Aufgerufen am 15.04.2015

Lincoln, S. (2014): Wirtschaft und Menschenrechte: Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. CorA – Netzwerk für Unternehmensverantwortung und Forum Menschenrechte in Zusammenarbeit mit INFOE e.V. http://www.cora-netz.de/cora/wp-content/uploads/CorA-ForumMR_Steckbrief-Sorgfaltspflichten.pdf. Aufgerufen am 30.04.2015

Mehra, A., Embree, E. (2015): Rankings, Benchmarks, Reporting and More: Motivating Action on Business and Human Rights. The Huffington Post. http://www.huffingtonpost.com/amol-mehra/rankings-benchmarks-repor_b_6761934.html. Aufgerufen am 15.04.2015

Misereor und Germanwatch (2012): Nationaler Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte: Anforderungen an den Umsetzungsprozess in Deutschland. <https://germanwatch.org/fr/download/6648.pdf>. Aufgerufen am 15.04.2015

Neglia, M. (2014): The implementation of U.N. Guiding Principles on Business and Human Rights: Some Reflections on European and US Experiences. Maastricht School of Management. <http://www.msm.nl/resources/uploads/2014/09/MSM-WP2014-35.pdf>. Aufgerufen am 15.04.2015

Prinz, T. (2014): Wirtschaft und Menschenrechte. In: BBE Europa-Newsletter 9/2014. http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2014/09/enl9_gastbeitrag_prinz.pdf. Aufgerufen am 15.04.2015

VP (Voluntary Principles) (2015): Voluntary Principles Strategy 2014-2016. http://www.voluntaryprinciples.org/wp-content/uploads/2014/05/Voluntary_Principles_Strategy_-_2014-2016.pdf. Aufgerufen am 20.04.2015

Ruggie, J. G. (2015): Life in the Global Public Domain: Response to Commentaries on the UN Guiding Principles and the Proposed Treaty on Business and Human Rights. SSRN. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2554726. Aufgerufen am 15.04.2015

Shift Project (2015): UN Guiding Principles on Business and Human Rights.

<http://www.shiftproject.org/page/un-guiding-principles-business-and-human-rights>. Aufgerufen am 15.04.2015

Shift und IHRB (Institute for Human Rights and Business) (2012): Oil and Gas Sector Guide on Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights. European Commission. http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/files/csr-sme/csr-oag-hr-business_en.pdf. Aufgerufen am 15.04.2015

The Economist Intelligence Unit (2015): The Road from Principles to Practice. <http://www.economistinsights.com/business-strategy/analysis/road-principles-practice/fullreport>. Aufgerufen am 15.04.2015

UN (United Nations) (2014): Frequently Asked Questions about the Guiding Principles on Business and Human Rights. http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQ_PrinciplesBusinessHR.pdf. Aufgerufen am 15.04.2015

UN (United Nations) (2012): The Corporate Responsibility to Respect Human Rights: An Interpretative Guide. http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR.PUB.12.2_En.pdf. Aufgerufen am 10.04.2015

UNGA (United Nations General Assembly) (2014): A/HRC/26/L.22/Rev.1. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G14/064/48/PDF/G1406448.pdf?OpenElement>. Aufgerufen am 15.04.2015

UNGA (United Nations General Assembly) (2014b): Human rights and transnational corporations and other business enterprises. <http://business-humanrights.org/sites/default/files/documents/unwg-report-naps-oct-2014.pdf>. Aufgerufen am 30.04.2015

UN OHCHR (UN Office of the High Commissioner for Human Rights) (2015): Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises. <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/WGHRandtransnationalcorporationsandotherbusiness.aspx>. Aufgerufen am 15.04.2015

UN OHCHR (UN Office of the High Commissioner for Human Rights) (2013): Managing human rights risk in the garment sector supply chain – what lessons learned from the perspective of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights? <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/Session5/WG5SessionPanelDiscussion.pdf>. Aufgerufen am 17.04.2015