

5 Stärkung von Governance im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte – weitere Schritte

Seit der Verabschiedung der UN-Leitprinzipien im Jahr 2011 sind Bemühungen für deren Umsetzung auf verschiedenen Ebenen verstärkt worden. Im Folgenden werden einige Maßnahmen auf UN-Ebene, Initiativen durch europäische Einrichtungen sowie die Erarbeitung Nationaler Aktionspläne vorgestellt.

5.1 UN-Ebene

Im Juni 2011 etablierte der UN-Menschenrechtsrat das Gremium »Working group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises«, die allgemein auch als »Working group on business and human rights« bezeichnet wird. Die Arbeitsgruppe tagt dreimal jährlich und besteht aus fünf unabhängigen Experten, die für einen Zeitraum von drei Jahren eingesetzt werden. Das Mandat der Arbeitsgruppe wurde im Juni 2014 erneuert.¹ 2011 wurde die Gründung des »Forum on Business and Human Rights« beschlossen, das unter der Führung der Arbeitsgruppe steht und Entwicklungen sowie Herausforderungen bei der Umsetzung der UN-Leitprinzipien diskutiert. Es soll den Dialog und Kooperationen, die im Kontext von Wirtschaft und Menschenrechten entstehen, unterstützen.²

1 | <https://business-humanrights.org/working-group/about-the-working-group> (Abruf am 31.3.2016).

2 | <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G11/144/71/PDF/G1114471.pdf?OpenElement> (Abruf am 9.1.2017).

Ein wichtiges Thema der Arbeitsgruppe ist die Stärkung der staatlichen Schutzpflicht. Vor dem Hintergrund der Aufforderung des UN-Menschenrechtsrats aus dem Jahr 2014 an die einzelnen Staaten, Nationale Aktionspläne für die Umsetzung der UN-Leitprinzipien zu entwickeln, hat die Arbeitsgruppe im Dezember desselben Jahres eine entsprechende Orientierungshilfe vorgestellt.³ Diese Anleitung wurde auf der Grundlage eines einjährigen offenen globalen Beratungsprozesses verfasst, in den Staaten, Unternehmen, zivilgesellschaftliche und Menschenrechtsorganisationen sowie Vertreter aus der Wissenschaft involviert waren.

Neben der Arbeit zu den UN-Leitprinzipien ist auf UN-Ebene eine neue Initiative für einen verbindlichen völkerrechtlichen Vertrag zur Regulierung der globalen Wirtschaft entstanden. Diese geht auf eine Initiative Ecuadors und Südafrikas zurück, die von NGOs und Gewerkschaften unterstützt wird. Auf seiner 26. Sitzung im Juni 2014 beriet der UN-Menschenrechtsrat über dieses Anliegen und beschloss, eine sogenannte »open-ended working group« einzurichten mit dem Mandat, ein verbindliches Instrument zu diesem Thema zu erarbeiten. Auf ihrer ersten Sitzung im Juli 2015 beriet die Arbeitsgruppe über mögliche Inhalte eines solchen Vertrags. Die Arbeitsgruppe führt einen offenen Beratungsprozess durch und hielt im Oktober 2016 ihre zweite Sitzung ab. Starker Widerstand zeigt sich jedoch von den großen Industrienationen. Die USA, die EU, Kanada und Japan stimmten bereits 2014 gegen ein solches Vorhaben und boykottieren die Arbeitsgruppe. Sie verweisen stattdessen auf die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte und die Nationalen Aktionspläne (Brot für die Welt/Germanwatch 2016).

5.2 Stärkung der UN-Leitprinzipien auf europäischer Ebene

Im vorliegenden Abschnitt werden ausgewählte Strategien, Initiativen und Instrumente verschiedener Akteure zur Übernahme der UN-Leitprinzipien auf europäischer Ebene vorgestellt. Dabei spielen die Europäische Kommission und das Europäische Parlament eine herausragende Rolle. Auch der Europarat nimmt Einfluss auf die Ausgestaltung dieses Anliegens.

3 | <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx> (Abruf am 31.3.2016).

5.2.1 Europäische Kommission

Auf EU-Ebene hat vor allem die Europäische Kommission durch das Grünbuch von 2001 den Führungsanspruch Europas für eine nachhaltige Entwicklung und soziale Ausgestaltung der wirtschaftlichen Globalisierung einschließlich der Rolle europäischer Unternehmen zum Ausdruck gebracht (Europäische Kommission 2001). In den darauffolgenden Jahren veröffentlichte die EU-Kommission verschiedene Mitteilungen zu diesem Thema.

Wegweisend für die Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte in Europa war eine Mitteilung der EU-Kommission aus dem Jahr 2011, die die neue EU-Strategie 2011-14 für die soziale Verantwortung von Unternehmen vorsieht. In diesem Dokument wird die Betonung der Freiwilligkeit von CSR-Maßnahmen aus dem Grünbuch 2001 aufgegeben. CSR wird definiert als »Verantwortung von Unternehmen für ihre Auswirkungen auf die Gesellschaft« (Europäische Kommission 2011, S. 7). Zugleich werden wichtige Vorgaben für die Umsetzung der Leitprinzipien gemacht und die EU-Mitgliedstaaten aufgefordert, Nationale Aktionspläne für deren Umsetzung vorzulegen.

Aufbauend auf der Mitteilung aus dem Jahr 2011 stellte die EU-Kommission verschiedene Materialien für Unternehmen zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien bereit. So soll der Leitfaden »My business and human rights« kleinen und mittleren Unternehmen Orientierung bieten. Für Unternehmen in drei Sektoren mit spezifischen menschenrechtlichen Herausforderungen wurden gezielte Handlungshilfen entwickelt:

- Informations- und Kommunikationstechnologie (Europäische Kommission o.J. b)
- Beschäftigung und Rekrutierung (Europäische Kommission o.J. a)
- Öl und Gas (Europäische Kommission 2013)

5.2.2 Europäisches Parlament

Von Anfang an spielte das Europäische Parlament eine wichtige Rolle beim Aufgreifen von CSR auf europäischer Ebene. Zunächst war es vor allem Richard Howitt, der als Abgeordneter der britischen *Labour Party* und Sprecher des Parlaments für CSR die Auseinandersetzung über die Ver-

antwortung von europäischen Unternehmen in der globalen Wirtschaft vorantrieb.

Das Parlament verabschiedete verschiedene Stellungnahmen zur sozialen Verantwortung von Unternehmen, beispielsweise 2010 die Entschließung zum Thema »Soziale Verantwortung von Unternehmen in internationalen Handelsabkommen« oder 2015 zum Thema »Menschenrechte und Technologie – die Auswirkungen von Systemen zur Ausspähung und Überwachung auf die Menschenrechte in Drittstaaten«.

Darüber hinausgehend stimmte das Parlament über verschiedene Richtlinien ab, die für das Thema Wirtschaft und Menschenrechte relevant sind. So wurde in der Plenumsitzung am 15. April 2014 die »EU-Richtlinie zur Offenlegung nichtfinanzieller und die Diversität betreffender Informationen«, die sogenannten CSR-Berichtspflichten durch große Unternehmen (RL 2014/95/EU, CSR-Richtlinie) verabschiedet. Am 29. September 2014 stimmte auch der Rat der EU mit großer Mehrheit für die neuen Regelungen. Die Mitgliedstaaten sind angehalten, diese Richtlinie bis Dezember 2016 umzusetzen. Inhaltlich geht es neben den Themen Umwelt und Umgang mit lokalen Gemeinden auch um Arbeitnehmerbelange und Menschenrechte.

Am 15. Januar 2014 entschied das EU-Parlament zudem über neue Richtlinien zur Modernisierung des Vergaberechts, die der Rat im Februar 2014 verabschiedete. Hierzu zählt auch die Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe (RL 2014/24/EU), die bis April 2016 in nationales Recht überführt werden musste. Zwar beinhaltet die Richtlinie nur eine Kann-Bestimmung, doch sie eröffnet Möglichkeiten, umweltbezogene, soziale und menschenrechtliche Kriterien als allgemeine Vergabegrundsätze im nationalen Vergaberecht zu verankern, z.B. durch Gütezeichen für entsprechende Produkte.

5.2.3 Europarat

Der Europarat ist eine europäische Internationale Organisation, die institutionell unabhängig von der EU ist. Dem Rat gehören 47 Staaten an. Im Europarat wurde der Lenkungsausschuss für Menschenrechte des Ministerkomitees 2010 damit beauftragt, bis Ende 2015 eine politische Erklärung zur Unterstützung der UN-Leitprinzipien und ein entsprechendes nichtverbindliches Instrument auszuarbeiten. Es soll unter anderem Lü-

cken bei der Umsetzung der Leitprinzipien in Europa identifizieren und dazu beitragen, auf Herausforderungen bei der bisherigen Umsetzung der Leitprinzipien zu reagieren. Für diese Aufgabe wurde eine eigene Arbeitsgruppe eingerichtet. Auf ihrer ersten Sitzung erarbeitete diese »Drafting group on human rights and business« eine Erklärung des Ministerkomitees zur Unterstützung der UN-Leitprinzipien.⁴ Darauf aufbauend wurden am 3. März 2016 Empfehlungen des Ministerkomitees mit Vorgaben für die Mitgliedstaaten veröffentlicht (Europarat 2016).

In einer Stellungnahme begrüßten verschiedene NGOs diese Empfehlungen als einen wichtigen Schritt nach vorne bei der Umsetzung der UN-Leitprinzipien in Europa. Als positiv bewerten sie unter anderem, dass die Mitgliedstaaten des Europarats aufgefordert werden, ggf. eine verbindliche menschenrechtliche Sorgfaltspflicht von den Unternehmen einzufordern. Auch sollen Menschenrechte beim Abschluss neuer Handels- und Investitionsabkommen Berücksichtigung finden, und die gesetzliche Rechenschaftspflicht von Unternehmen sowie der rechtliche Zugang zu Wiedergutmachung werden betont. Die Mitgliedstaaten sollen ihre Fortschritte nach fünf Jahren in einem Review-Prozess dokumentieren (Amnesty International 2016).

5.3 Zur Verantwortung von Regierungen: Nationale Aktionspläne

Ein zentraler Ansatz der UN-Leitprinzipien ist der sogenannte »smart mix« unterschiedlicher Ansätze von Steuerung und gemeinsamer Verantwortung von Staaten und Unternehmen zur Ausgestaltung der globalen Wirtschaft nach Menschenrechts- und Nachhaltigkeitskriterien. Es stellt sich die Frage, wie Regierungen ihrer Verantwortung nachkommen, wie also der »smart mix« in die Praxis umgesetzt wird. Derzeit arbeiten rund 30 Regierungen weltweit Nationale Aktionspläne zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien aus. International ist somit innerhalb weniger Jahre ein politischer Prozess zur Ausarbeitung von Nationalen Aktionsplänen entstanden.

4 | Declaration of the Committee of Ministers supporting the UN Guiding Principles; http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Other_Committees/HR_and_Business/Default_en.asp (Abruf am 11.1.2016).

In einigen Ländern waren es nationale Menschenrechtsinstitutionen oder zivilgesellschaftliche Organisationen, die diesen Prozess initiierten. Auch der G7-Gipfel 2015 auf Schloss Elmau betonte seine Unterstützung für die UN-Leitprinzipien und lobte die Initiativen für die Erstellung von Nationalen Aktionsplänen.⁵ In der Europäischen Union geht die Erstellung von Nationalen Aktionsplänen auf eine Aufforderung der Europäischen Kommission aus den Jahren 2011 und 2012 sowie des Europarats aus dem Jahr 2014 zurück.

In Deutschland hatte das Auswärtige Amt die Federführung für die Erstellung des Nationalen Aktionsplans übernommen. Dessen Erarbeitung war Inhalt des Koalitionsvertrags, begann allerdings vergleichsweise spät im November 2014. Das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) wurde zunächst beauftragt, ein sogenanntes National Baseline Assessment für die Erarbeitung des Nationalen Aktionsplans zu erstellen. Dieses Dokument bietet eine Übersicht, wie sich der derzeitige Stand der Umsetzung in Deutschland darstellt. Dabei ging es um bereits existierende Regulierungen, Verfahren und Gesetze in Bezug auf das Themenfeld Wirtschaft und Menschenrechte. Hierzu wurden mögliche Umsetzungslücken und ggf. Prüfaufträge in Form von Fragen formuliert.

Die Erarbeitung des Nationalen Aktionsplans fand in einem Konsultationsprozess mit Vertretern aus Politik, Gewerkschaften und Unternehmen sowie NGOs statt. Neben unterschiedlichen Ministerien fungierten sowohl NGOs (sieben Anhörungen) als auch der DGB (fünf Anhörungen) und Wirtschaftsverbände sowie das Unternehmensnetzwerk *econsense* (neun Anhörungen) als Themenpaten.⁶ Die Themenpaten waren verantwortlich für die inhaltliche Ausrichtung der jeweiligen Anhörung und luden dazu auch Experten ein. In diesen Anhörungen arbeiteten Gewerkschaften und NGOs eng zusammen, beispielsweise indem sie gemeinsame Vorschläge zu verpflichtenden Vorgaben für die Durchführung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht von Unternehmen und zur Berichtspflicht vorlegten.

Der Prozess zur Erstellung des Nationalen Aktionsplans in Deutschland galt in der Durchführung vor allem im Ausland als vorbildlich, weil er

5 | https://www.g7germany.de/Content/DE/_Anlagen/G7_G20/2015-06-08-g7-abschluss-deu.pdf?_blob=publicationFile&v=5 (Abruf am 30.8.2017).

6 | <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/711664/publicationFile/212359/Expertenanhoeerungen-Uebersicht.pdf> (Abruf am 15.4.2016).

konsultativ und transparent organisiert war und die Forderung nach einer Bestandsaufnahme ernst nahm. Im Dezember 2016 wurde der Aktionsplan schließlich durch das Bundeskabinett verabschiedet. In einer gemeinsamen Pressemitteilung kritisierten CorA-Netzwerk, Forum Menschenrechte und der Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe (VENRO), dass die Bundesregierung zunächst von regulatorischen Maßnahmen zur Steuerung deutscher Unternehmen in der globalen Wirtschaft absieht. Allerdings ist eine gesetzliche Regelung vorgesehen, sollte bis 2020 nicht die Hälfte aller Großunternehmen ihre menschenrechtliche Sorgfaltspflicht umsetzen.⁷ Letztlich würde somit der Forderung von Gewerkschaften und NGOs nach einer stärkeren Verbindlichkeit entsprochen.

5.4 Fazit

Für das Anliegen von Gewerkschaften und Arbeitnehmervertretungen, die soziale Ausgestaltung der wirtschaftlichen Globalisierung voranzubringen, bieten die Initiativen auf UN- und auf europäischer Ebene viele Anknüpfungspunkte. Sie lassen sich für Politikinitiativen in verschiedenen Foren des sozialen Dialogs nutzen, aber auch sektorspezifische Instrumente können für die Arbeit in den Betrieben eingesetzt werden. Die Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaften und NGOs, die im Rahmen des deutschen Prozesses zur Erstellung des Nationalen Aktionsplans entstanden ist, sollte fortgesetzt werden. Wichtige Forderungen wie ein verbindlicher Vertrag für die Regulierung von Unternehmen in der globalen Wirtschaft können gemeinsam auch auf UN-Ebene eingebracht werden.

7 | <https://business-humanrights.org/de/deutschland-auswaertiges-amt-schliesst-konsultationsphase-zum-nationalen-aktionsplan-zu-wirtschaft-und-menschen-rechten-ab> (Abruf am 4.1.2017).

