

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

Juli 2012

0. Ausgangspunkt:

- **UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte:**
„Die Leitprinzipien sind ... der globale Standard für das Verhalten, das heutzutage von allen Regierungen und Unternehmen auf dem Gebiet Wirtschaft und Menschenrechte erwartet wird.“¹

„Die UN-Leitprinzipien sollten in nicht diskriminierender Weise implementiert werden, mit besonderem Augenmerk auf die Rechte und Bedürfnisse sowie die Herausforderungen von Personen aus Gruppen oder Gesellschaften, die einem erhöhtem Risiko unterliegen, verletzt oder marginalisiert zu werden, sowie unter gebührender Berücksichtigung der verschiedenen Risiken, denen Männer und Frauen ausgesetzt sein können.“²
- **EU-Strategie (2011-2014) für die soziale Verantwortung für Unternehmen**³:
„Die Kommission fordert die EU-Mitgliedstaaten auf, bis Ende 2012 nationale Pläne für die Umsetzung der Leitprinzipien der Vereinten Nationen zu erstellen.“

1. Bestandsanalyse als Grundlage:

- Ausgangspunkt für die Erstellung des Aktionsplans sollte
(1) eine umfangreiche **Bestandsanalyse/Studie** sein, inwieweit die bestehenden nationalen Regelungen den Anforderungen an die 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 und **veröffentlicht** werden.

¹ Auszug aus der Einführung zu einem Leitfadens des Hochkommissariats für Menschenrechte bezüglich der Verantwortung von Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte, November 2011, <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/RtRInterpretativeGuide.pdf>

² UN Guiding Principles on Business and Human Rights: General Principles. S. 6

³ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Eine neue EU-Strategie (2011-14) für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR), Oktober 2011, 4.8.2. E, S. 17; http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/files/csr/new-csr/act_de.pdf

- Als **Elemente** der Bestandsanalyse können die folgenden Prozesse dienen:
 - für Säule I und Säule III: ein in Kürze startendes Projekt des Deutschen Instituts für Menschenrechte, das juristische Studien/Bestandsanalysen zu beiden Säulen ausschreiben wird (Säule I bis Ende 2012, Säule III bis Mitte 2013)
 - für Säule II: die Studie, die das BMAS im Februar 2012 ausgeschrieben hatte

2. Koordination:

- Klare **Zuständigkeit** bei der Erstellung und Umsetzung des Aktionsplanes bei der Bundesregierung, die ein oder mehrere Ministerien oder eine Stelle beauftragt, um u.a. Kohärenz zu gewährleisten.
- Das BMAS kann nicht die alleinige **Federführung** haben, da die UN-Leitprinzipien auch die Staatenpflichten und juristische Rahmensetzungen für die Beschwerdemechanismen umfassen, was über das Thema CSR hinaus geht, wofür die Zuständigkeit aktuell beim BMAS liegt.
- Möglicherweise **Kooperation von zwei oder mehreren Ministerien**
 - Optionen AA, BMAS, BMJ, BMZ
 - oder: Federführung im Bundeskanzleramt

3. Beteiligte:

- Der Aktionsplan sollte unter **ausgewogener Beteiligung aller relevanten Stakeholder** erstellt werden.
- **Zentrale Stakeholder** sollten sein:
 - Bundesministerien: AA, BMAS, BMELV, BMF, BMJ, BMU, BMWi, BMZ (dabei jeweils besonders die Menschenrechtsreferate, u.a. des BMZ, des AA, des BMJ)
 - Deutsches Institut für Menschenrechte
 - INEF (führt Leuchtturmprojekt zu Wirtschaft und Menschenrechten für das BMZ durch)
 - 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 Due Diligence bereits aktiv geworden sind
 - weitere juristische Experten: Völkerrechtler, ggf. auch Wirtschaftsrechtler
 - weitere Akteure: Deutsches Global Compact Netzwerk, Sektorvorhaben Menschenrechte der GIZ, Rat für Nachhaltige Entwicklung, ILO Deutschland, Think Tanks wie Bertelsmannstiftung
- **Betroffene in 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 sollten auch von NRO vorgeschlagen und vermittelt werden.

- Der **Deutsche Bundestag, die politischen Parteien** und politischen **Stiftungen** sollten ebenfalls einbezogen werden:
 - z.B. Entwurf des Aktionsplans im Bundestags-Plenum/ Ausschüssen debattieren
 - regelmäßig Fortschrittsbericht an den Bundestag geben (Monitoringfunktion)

4. Minimal-Anforderungen an den Aktionsplan:

a) Inhaltliche Minimal-Anforderungen:

- Alle drei Säulen der UN-Leitprinzipien sollten umfassend in den Blick genommen werden. Der Aktionsplan muss alle 31 Prinzipien berücksichtigen und spezifische Umsetzungsschritte enthalten.
- Da in der Debatte zu Unternehmensverantwortung in Deutschland bislang ein Schwerpunkt auf CSR-Maßnahmen gelegt wurde, wie sie in der II. Säule der UN-Leitprinzipien enthalten sind, wäre ein besonderer Fokus auf den Säulen I (Protect – Staatenpflichten) und III (Remedy – Rechtsmittel) angebracht.
- Es ist gegebenenfalls sinnvoll mit den Bereichen anzufangen, in denen der **Staat involviert** ist: Investitionsverträge, Außenwirtschaftsförderung, öffentliche Beschaffung, Staatsunternehmen / joint ventures.

b) Prozedurale Minimal-Anforderungen:

- Der Prozess um die Umsetzung der UN Leitprinzipien darf nicht mit der Erarbeitung eines Aktionsplans abgeschlossen sein. Der Aktionsplan muss Implementierungsschritte und **Monitoringsprozesse** benennen, um den Umsetzungserfolg zu gewährleisten bzw. zu messen.
- Erreichbare **Ziele**, Meilensteine und Performance-**Indikatoren** sollten benannt werden.
- Die **Rolle der einbezogenen Stakeholders** sollte darin bestehen, ihre Expertise, Erfahrungen und Vorschläge einzubringen und sich an einem breiten Diskussionsprozess zu beteiligen. Dabei sollte kein Konsensdokument aller Stakeholder angestrebt werden, sondern verschiedene Optionen herausgearbeitet werden. Der endgültige Aktionsplan selbst sollte allerdings in der alleinigen Verantwortung der Bundesregierung liegen.
- Für das Vorgehen sollte 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.

5. Zeitrahmen:

- Laut EU-Vorgabe (in der CSR-Mitteilung) sollen die Aktionspläne bis Ende Dezember 2012 vorliegen. Da die Erarbeitung erst frühestens im September beginnen wird, sollte in Deutschland ein Abschluss erst bis Mitte 2013 angestrebt werden.

6. Referenzen:

- UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte: <http://www.business-humanrights.org/media/documents/ruggie/ruggie-guiding-principles-21-mar-2011.pdf>
- Ergebnisse der Konferenz „From Principles to Practice: The European Union operationalizing the United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights“ während der Dänischen Ratspräsidentschaft im Mai 2012 in Kopenhagen: <http://www.csrgov.dk/sw81075.asp>
- 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>
- Rede von Richard Howitt (European Parliament Rapporteur on Corporate Social Responsibility, CSR) zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien: http://www.ihrb.org/pdf/2012_05_07_Speech_of_Richard_Howitt_MEP.pdf
- Empfehlungen zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien von ECCJ: http://www.corporatejustice.org/IMG/pdf/eccj_recommendations_conference_eu_implementation_ungp_may2012.pdf