

Einfluss der Länder auf Bundesebene:

Im Bundesrat haben die Länder die Möglichkeit, eigene Gesetzesinitiativen einzubringen, wie etwa den geplanten nordrhein-westfälischen Gesetzesentwurf zur Einführung eines Unternehmensstrafrechts.⁶ Zudem können sich die Länder über Änderungsanträge zu Zustimmungs- und Einspruchsgesetzen zu Gesetzesvorhaben der Bundesregierung positionieren. Auch auf die Umsetzung von EU-Richtlinien, wie z. B. die im Oktober 2014 beschlossene Richtlinie über die Offenlegung nicht-finanzieller Informationen durch Unternehmen⁷, können die Länder über den Bundesrat Einfluss ausüben. Ein weiterer Gestaltungsspielraum ergibt sich über Beschlüsse auf Ministerkonferenzen.

Prozess zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien auf Bundesebene

Die EU-Kommission hat die EU-Mitgliedsländer bereits im Herbst 2011 aufgefordert, die Umsetzung der UN-Leitprinzipien voranzutreiben und nationale Aktionspläne zu erstellen. In Deutschland begann der öffentliche Prozess zur Erarbeitung eines Aktionsplans am 6. November 2014 unter Federführung des Auswärtigen Amts. Alle interessierten Vertreter/innen aus Politik, Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Verbänden und Wissenschaft sind aufgerufen, sich an dem Konsultationsprozess zu beteiligen.⁸ Es soll zunächst ein Status-Quo-Bericht zu den derzeit vorhandenen Regelungen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte erstellt werden. Im weiteren Verlauf des Jahres 2015 sollen thematische Diskussionen stattfinden, bis zum Frühsommer 2016 soll der Aktionsplan erstellt sein.⁹ Die Bundesländer sollten sich sowohl – soweit sinnvoll – in den Prozess auf Bundesebene aktiv einbringen als auch innerhalb ihrer eigenen Zuständigkeiten für die Umsetzung der UN-Leitprinzipien einsetzen.

FORDERUNGEN an die Landesregierungen, Landtage und Kommunen

- ▶ Bei allen Unternehmen mit staatlicher Beteiligung muss die Erfüllung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht umgehend verbindlich vorgeschrieben werden.
- ▶ Für die Instrumente der Außenwirtschaftsförderung bedarf es gesetzlich geregelter Vorgaben und Kriterien, die eine menschenrechtliche Folgenabschätzung vorsehen und die unternehmerische Sorgfaltspflicht vorschreiben.
- ▶ Die staatlichen Vertreter/innen müssen ihre Rolle in den Aufsichtsräten der Unternehmen und den Verwaltungsräten der Landesbanken proaktiv wahrnehmen, die Wahrung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht einfordern und nicht erst auf Negatives reagieren.
- ▶ Bei der öffentlichen Beschaffung muss die Berücksichtigung menschenrechtlicher Kriterien in der Lieferkette verbindlich werden.

Herausgeber:

CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung und Forum Menschenrechte in Zusammenarbeit mit Germanwatch e. V. und 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: Julia Otten, November 2014

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

Bildnachweise:

Titelbild Hamburger Hafen (CC0 Public Domain Lizenz);
Textilfabrik in Bangladesch (Wikimedia-Fahad Faisal);
Braunkohlekraftwerk von RWE in Neurath, NRW (CC0 Public Domain Lizenz)

Gedruckt auf Recyclingpapier.

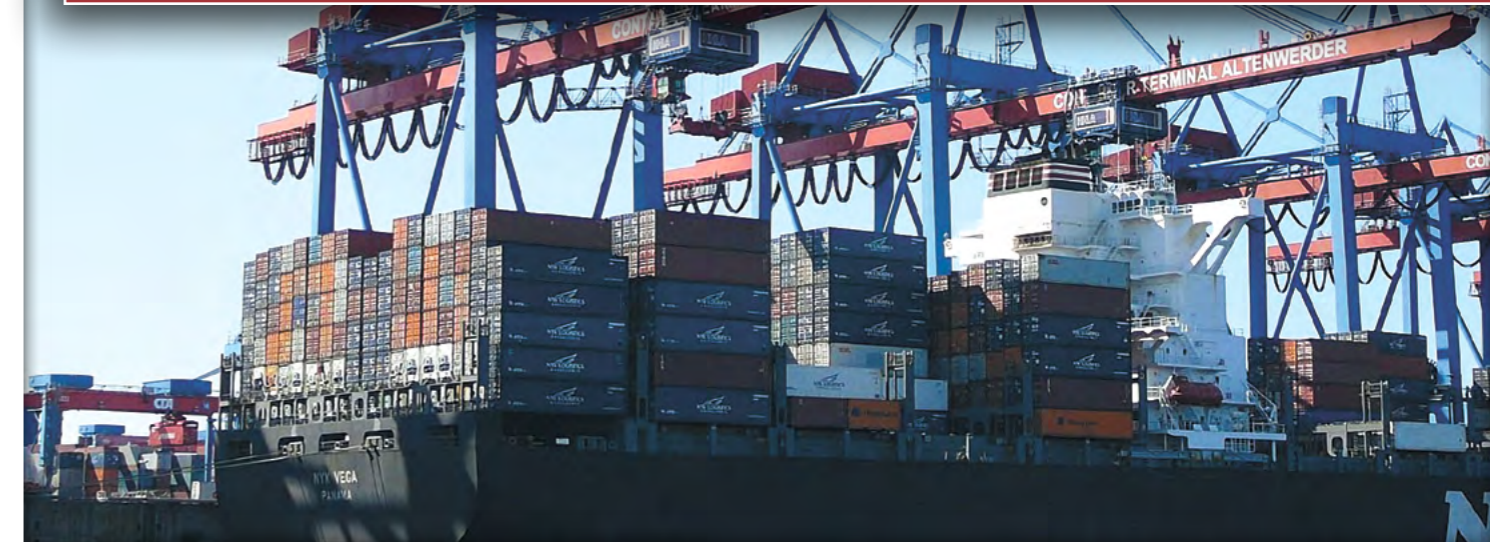
Gefördert von ENGAGEMENT GLOBAL im Auftrag des



Der Inhalt dieser Publikation liegt in der alleinigen Verantwortung von Herausgebern und Autorin. Die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt von Engagement Global GmbH und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wieder.

Wirtschaft und Menschenrechte

Umsetzung der UN-Leitprinzipien in den Bundesländern



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 indigener Gemeinschaften 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.

Die Anknüpfungspunkte auf Landesebene

Die Bundesländer unterhalten eigene Programme zur Außenwirtschaftsförderung und entscheiden darüber, welche Unternehmen Aufträge für die Beschaffung von Waren und Dienstleistungen erhalten. Zudem sitzen sie in Aufsichtsräten von Unternehmen, die vollständig oder teilweise im Besitz der öffentlichen Hand sind, und haben über den Bundesrat Einfluss auf Bundesgesetze. Die Empfehlungen der UN-Leitprinzipien zur Vermeidung und Wiedergutmachung von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen haben daher auch für die Landes- und Kommunalebene hohe Relevanz.

In besonderer Weise verantwortlich: Staat-Wirtschafts-Nexus

Je enger die Verbindung zwischen Staat und Unternehmen, je mehr behördliche oder steuerliche Unterstützung einem Unternehmen gewährt wird, desto mehr sind die staatlichen Stellen gemäß den UN-Leitprinzipien in der Pflicht sicherzustellen, dass das Unternehmen die Menschenrechte achtet.

Das bedeutet für staatliche Stellen auf Landes- und kommunaler Ebene:

1. Sie sollen Unternehmen, an denen das Land oder die Kommune Anteile besitzt, die es kontrolliert oder denen das Land umfangreiche Unterstützung im Rahmen der Wirtschaftsförderung gewährt, menschenrechtliche Sorgfaltspflichten zur Auflage machen (Prinzip 4).
2. Sie sollen Unternehmen, mit denen sie die Erbringung von Dienstleistungen vereinbaren, die sich auf die Wahrnehmung der Menschenrechte auswirken können, angemessen beaufsichtigen, z. B. indem sie unabhängige Überwachungs- und Rechenschaftsmechanismen einrichten (Prinzip 5).
3. Sie sollen bei Unternehmen, mit denen sie geschäftliche Transaktionen tätigen, etwa durch Vertragsbedingungen in der öffentlichen Beschaffung, die Achtung der Menschenrechte durch diese Unternehmen fördern (Prinzip 6).
4. Sie sollen Unternehmen den Zugang zu öffentlicher Förderung und öffentlichen Dienstleistungen verwehren, wenn sie in Konfliktgebieten an schweren Menschenrechtsverletzungen beteiligt sind und sich weigern, bei der Handhabung der Situation zu kooperieren (Prinzip 7 c).

Menschenrechtliche Sorgfaltspflichten

Die sogenannte zweite Säule der UN-Leitprinzipien umfasst die unternehmerische Verantwortung zur Achtung der Menschenrechte. Zentraler Bestandteil ist hierbei die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht („human rights due diligence“) der Unternehmen.

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.

Diese Verantwortung von Unternehmen bezieht sich nicht nur auf die menschenrechtlichen Auswirkungen ihrer eigenen Aktivitäten, sondern auch auf Auswirkungen, die direkt mit Operationen, Gütern und Dienstleistungen in ihren Geschäftsbeziehungen entlang der Wertschöpfungskette verbunden sind, auch wenn die Unternehmen selbst zu diesen Auswirkungen nicht beigetragen haben.



Textilfabrik in Bangladesch; Länder beschaffen u. a. Textilien für Polizei und Feuerwehr.



RWE-Braunkohlekraftwerk in Neurath (NRW); zu 25 % in kommunalem Besitz

Die Umsetzung auf Landesebene

Außenwirtschaftsförderung:

Die Bundesländer fördern die Auslandsvorhaben von Unternehmen mit verschiedensten Programmen wie Investitionsbeihilfen, Bürgschaften oder Auslandsmesseprogrammen. Die Förderungsvolumen sind von Land zu Land sehr unterschiedlich. In Nordrhein-Westfalen betrug beispielsweise im Jahr 2013 die Außenwirtschaftsförderung, die über die landeseigene NRW.BANK realisiert wurde, 41 Millionen Euro.¹

Gemäß den UN-Leitprinzipien sollten die Länder Unternehmen, denen sie Unterstützung im Rahmen der Außenwirtschaftsförderung gewähren, menschenrechtliche Sorgfaltspflichten zur Auflage machen. Darüber hinaus sollten sie darauf hinwirken, dass insbesondere die Landesbanken und alle mit der Umsetzung der Außenwirtschaftsförderung beauftragten Unternehmen ihren menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten nachkommen und menschenrechtliche Folgenabschätzungen durchführen, um kritische Fälle identifizieren zu können.²

Weitere Handlungsspielräume ergeben sich aus der Gestaltung der Bürgschaftsrichtlinien und über Landeskreditausschüsse oder Bürgschaftsausschüsse. In Nordrhein-Westfalen verweisen z. B. die Hinweise zur Teilfinanzierung von im Ausland zu realisierenden Vorhaben³ auf die „Sorgfalt des ordentlichen Kaufmanns“. Diese Sorgfaltspflicht sollte im Sinne der UN-Leitprinzipien ausdefiniert werden.

Land und Kommunen als Anteilseigner:

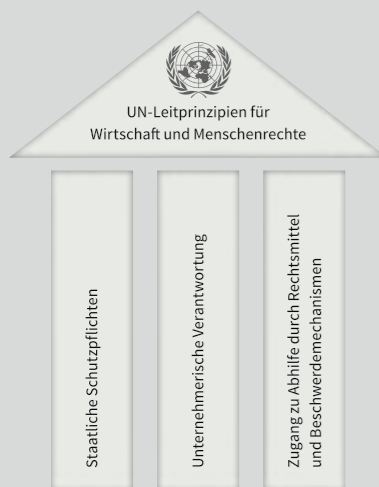
Land und Kommunen können unmittelbar Anteile an Unternehmen und Banken besitzen oder auch mittelbar über

landeseigene Banken an Unternehmen beteiligt sein (siehe Beteiligungsberichte der Länder). Über die Aufsichtsräte der Unternehmen und die Verwaltungsräte der Landesbanken übt das Land Kontrolle auf die Unternehmen und die Form der öffentlichen Rechenschaft (Vorgaben zu Lageberichten etc.) aus. Viele Energieversorgungsunternehmen sind z. B. anteilig im Besitz von Land und Kommunen (Steag zu 51%, EnBW zu 45%, RWE zu 25%). Daher sind die staatlichen Stellen in der Pflicht, in der gesamten Geschäftstätigkeit der Unternehmen die Wahrung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten sicherzustellen und ggf. zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen. Bei der Feststellung von Menschenrechtsverletzungen durch Zulieferer, wie etwa im Kohleabbau in Kolumbien⁴, müsste gemäß den UN-Leitprinzipien der Import dieser Kohle für Energieversorgungsunternehmen mit staatlicher Beteiligung ausgeschlossen und von den Unternehmen Maßnahmen zur Wiedergutmachung der Menschenrechtsverletzungen verlangt werden.

Öffentliche Beschaffung:

Das öffentliche Beschaffungswesen - von Berufskleidung der Feuerwehren bis zu Computern für Behörden - liegt zu großen Teilen in der Verantwortung der Bundesländer und der Kommunen. Gemäß den UN-Leitprinzipien sollen die Länder die Berücksichtigung von menschenrechtlichen Kriterien vorgeben und Strukturen schaffen, die die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben mit ausreichend Beratung unterstützen. Besondere Herausforderungen stellen sich derzeit in der Einhaltung und Kontrolle von sozialen Kriterien (wie dem Verbot der Kinderarbeit) und der Umsetzung auf kommunaler Ebene.⁵

UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte



Staatliche Pflicht zum Schutz der Menschenrechte:

Staaten sind völkerrechtlich verpflichtet, die Menschen durch eine angemessene Politik, Regulierung und Rechtsprechung vor Menschenrechtsverstößen durch Unternehmen zu schützen.

Unternehmensverantwortung zur Achtung der Menschenrechte:

Unternehmen stehen in der Verantwortung, Menschenrechte zu achten, mögliche negative Auswirkungen ihrer Geschäftstätigkeit zu beenden und zu beheben.

Zugang zu effektiven Rechtsmitteln:

Als Teil ihrer Schutzverpflichtung müssen Staaten den Betroffenen von Menschenrechtsverstößen Zugang zu gerichtlichen und außergerichtlichen Beschwerdemechanismen verschaffen, damit wirtschaftsbezogene Menschenrechtsverstöße untersucht, geahndet und wiedergutmacht werden.

Die Leitprinzipien sind kein verbindliches Völkerrecht, beruhen jedoch auf bestehenden Menschenrechtsverpflichtungen und sind als Mindestanforderungen an Staat und Unternehmen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte zu verstehen.

¹ s. NRW.BANK, Finanzbericht 2013, S. 11. ² Für weitere Details s. Steckbrief zu Außenwirtschaftsförderung unter www.cora-netz.de. ³ s. Hinweise für vom Land Nordrhein-Westfalen zu verbürgende Kredite zur Teilfinanzierung von in Gebieten außerhalb der Bundesrepublik Deutschland zu realisierenden Vorhaben, 2001, www.pwc.de/de/offentliche-unternehmen/assets/NRW_Hinw_Beantragung_Ausland.pdf. ⁴ s. Steckbrief zu Kohleimporten aus Kolumbien unter www.cora-netz.de. ⁵ Zur kommunalen Ebene s. auch: Markus Krajewski: Kommunalen Menschenrechtsschutz durch Verbote von Grabmalen aus ausbeuterischer Kinderarbeit, Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft, Jg. 67, Heft 17, 2014, S. 721-729. ⁶ Vergleiche: Gesetzesantrag des Landes Nordrhein-Westfalen, Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Unternehmen und sonstigen Verbänden: www.justiz.nrw.de/JM/justizpolitik/jumiko/beschluesse/2013/herbstkonferenz13/zw3/TOP_II_5_Gesetzesentwurf.pdf ⁷ s. Steckbrief zu Offenlegungspflichten unter www.cora-netz.de. ⁸ Das CorA-Netzwerk und das Forum Menschenrechte haben ihre Erwartungen an den nationalen Umsetzungsprozess in einem Positionspapier und weiteren Dokumenten formuliert, s. www.cora-netz.de. ⁹ Weitere Informationen zum Prozess, z. B. Zeitplan, unter: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Aussenwirtschaft/Wirtschaft-und-Menschenrechte/Wirtschaft-und-Menschenrechte_node.html.