

# Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte: Anstöße für eine Debatte auf Landesebene

*Julia Otten*

Inhalt:

1. Die UN-Leitprinzipien: Eine kurze Einführung
2. Die Schutzpflicht des Staates: Was heißt das für die Bundesländer und Kommunen?
3. Was umfasst die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht von Unternehmen?
4. Wie können Betroffene von Unternehmensunrecht ihre Rechte einfordern?
5. Ausblick

## 1. Die UN-Leitprinzipien: Eine kurze Einführung

*„Globale Unternehmen [...] haben den wirtschaftlichen Raum, in dem wir leben, geschaffen; ihre Entscheidungen wirken sich auf die wirtschaftlichen Aussichten der Menschen und ganzer Völker überall auf der Welt aus. Ihre Rechte, global zu agieren, wurden durch internationale Abkommen und nationale Richtlinien stark ausgeweitet, doch diese Rechte müssen von einer größeren Verantwortlichkeit begleitet werden [...].“<sup>1</sup>*

Kofi Annan weist zu Beginn des 21. Jahrhunderts auf die Herausforderung hin, international einen angemessenen Rahmen für unternehmerisches Handeln zu setzen. Der Beginn der Regulierungsbemühungen der Staaten, transnationale Unternehmen im Völkerrecht an die Achtung der Menschenrechte zu binden, liegt in den 1960er und 1970er Jahren. Zu den wichtigsten Initiativen der Staaten gehören die 1976 von der OECD verfassten

---

<sup>1</sup> Kofi Annan, Report to the Millenium Summit, 2001, S.13-14 (freie Übersetzung).

„Leitsätze für Multinationale Unternehmen“ und die „Dreigliedrige Grundsatzserklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik“ der ILO von 1977. Beide gehen nicht über einen Empfehlungscharakter hinaus. Auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos 1999 wurde von Kofi Annan der „Global Compact“ im Rahmen der Vereinten Nationen initiiert. Der Global Compact ist eine freiwillige Selbstbindung der Unternehmen an zehn Prinzipien. Insbesondere fehlt es den OECD Leitsätzen, der ILO Grundsatzserklärung und dem Global Compact an Implementierungsmechanismen.

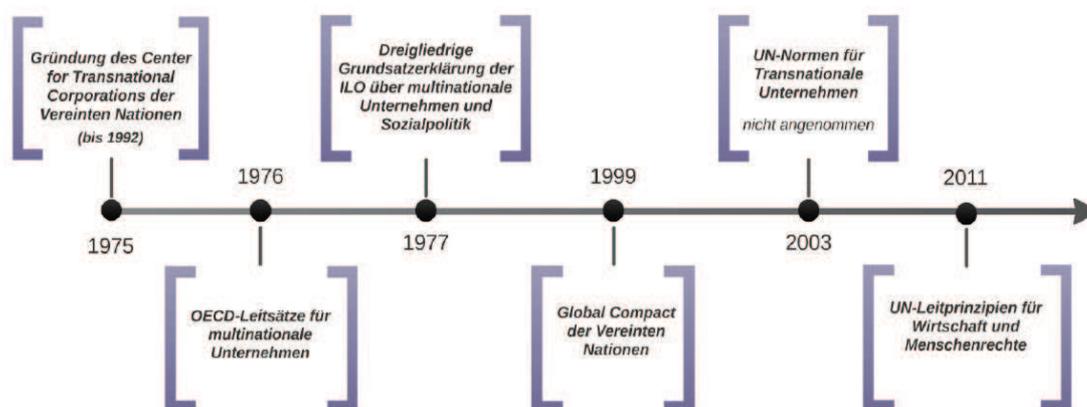


Abbildung 1: Internationale Initiativen zu Wirtschaft und Menschenrechten, die sich direkt an Unternehmen richten. Quelle: Germanwatch.

In den 1990er Jahren wurden in bilateralen Investitionsschutzabkommen vor allem die Rechte von Unternehmen verstärkt verbindlich festgehalten. Die zunehmende Anzahl dieser Abkommen umfasst etwa privilegierte Klagemechanismen im Rahmen von Investor-Staat-Schiedsgerichtsverfahren. Die menschenrechtliche Verantwortung der Unternehmen wurde hingegen nicht festgeschrieben.

Nachdem 2003 der Versuch gescheitert war, Unternehmen im Rahmen von UN-Normen direkt menschenrechtliche Pflichten aufzuerlegen,<sup>2</sup> begann 2005 mit John Ruggie als Sonderbeauftragtem der Vereinten Nationen ein neuer Prozess, dessen Ergebnis die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte sind. Die Leitprinzipien sind kein völkerrechtlicher Ver-

<sup>2</sup> Zu den UN-Normen siehe: Elisabeth Strohscheidt, UN-Normen zur Unternehmensverantwortung: Schreckgespenst für die Wirtschaft oder notwendiges Instrument zur politischen Steuerung wirtschaftlicher Globalisierung? In: Vereinte Nationen 4/2005, S. 138-144.

trag, sondern ein von allen Regierungen akzeptierter Empfehlungskatalog, der am 16. Juni 2011 einstimmig vom UN-Menschenrechtsrat angenommen wurde. Sie fassen bestehende menschenrechtliche Schutzpflichten der Staaten zusammen und formulieren Mindestanforderungen an Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte.<sup>3</sup> Die UN-Leitprinzipien sind aktuell *der* internationale Referenzrahmen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte und als Ende vom Anfang eines Prozesses zu verstehen.<sup>4</sup>

Die Prinzipien sind in drei Säulen unterteilt: Schutz, Achtung und Abhilfe.

**1. Säule:** Die Schutzprinzipien betonen die bereits existierende Pflicht der *Staaten*, alle Menschen vor Verletzungen ihrer Menschenrechte, auch durch Unternehmen, zu beschützen.

**2. Säule:** Gemäß der Leitprinzipien stehen auch *Unternehmen* in der Verantwortung, Menschenrechte zu achten und „unternehmerische Sorgfaltspflicht“ (due diligence) walten zu lassen.

**3. Säule:** Abhilfe bedeutet, dass sowohl Staaten als auch Unternehmen *Betroffenen* von Menschenrechtsverletzungen und Umweltschäden den Zugang zu Abhilfe (Beschwerde und Wiedergutmachung) juristischer und nicht-juristischer Art ermöglichen müssen.



Quelle: Germanwatch

## 2. Die Schutzpflicht der staatlichen Stellen: Was heißt das für die Bundesländer und Kommunen?

Die UN-Leitprinzipien richten sich in der ersten Säule an die Pflichten des Staates. Diese betreffen auch staatliche Entscheidungen, die in der Verantwortung der Bundesländer oder Kommunen liegen, wie etwa:

<sup>3</sup> Dabei bleiben sie etwa in Bezug auf die extraterritoriale Schutzverpflichtung von Staaten hinter progressiven Auslegungen des Völkerrechts zurück. Für Ambivalenzen und Kritik siehe: Germanwatch, Misereor, Globales Wirtschaften und Menschenrechte, 2014, S. 29-32: [germanwatch.org/de/download/8864.pdf](http://germanwatch.org/de/download/8864.pdf).

<sup>4</sup> Im Juni 2014 hat im UN-Menschenrechtsrat ein neuer Prozess zur Erarbeitung eines verbindlichen Abkommens begonnen. Weitere Infos siehe: <https://info.brot-fuer-die-welt.de/blog/un-menschenrechtsrat-stimmt-fuer>.

- Land und Kommunen als Anteilseigner von Unternehmen
- Außenwirtschaftsförderung eines Landes
- Öffentliche Beschaffung
- Einfluss der Länder auf bundespolitische Prozesse

Die Grundsatz, der das staatliche Handeln leiten sollte, ist simpel: 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-Leitprinzipen in der Pflicht sicherzustellen, dass das Unternehmen die Menschenrechte achtet.

Die folgenden drei Fälle geben einen ersten Überblick über die menschenrechtlichen Pflichten des Staates auf kommunaler und Landesebene:

Fall 1: Staatliche Stellen 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).

Land und Kommunen können *unmittelbar* Anteile an Unternehmen und Banken besitzen oder auch *mittelbar* über landeseigene Banken an Unternehmen beteiligt sein. Das lässt sich in den Beteiligungsberichten der Länder nachlesen. Der Freistaat Bayern ist beispielsweise mittelbar über die BayernLB Holding AG an der Bayern LB beteiligt. Die staatlichen Vertreter/innen sollten 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. Auf kommunaler Ebene sind etwa Energieversorgungsunternehmen zum Teil im Besitz der Kommunen. Bei diesen Unternehmen sollten die staatlichen Stellen darauf hinwirken, dass der Abbau und Import von Energieträgern ohne Menschenrechtsverletzungen stattfindet.

Im Rahmen der Außenwirtschaftsförderung fördern Bundesländer die Auslandsvorhaben von Unternehmen mit verschiedensten Programmen wie Investitionsbeihilfen, Bürgschaften oder Auslandsmesseprogrammen. Menschenrechtliche Sorgfaltspflichten sollten zur Auflage für eine Förderung gemacht werden. Das heißt, die Landesbanken und alle mit der Umsetzung der Außenwirtschaftsförderung beauftragten Unternehmen sollten diesen Sorgfaltspflichten nachkommen und menschenrechtliche Folgenabschätzungen durchführen, um kritische Fälle identifizieren zu können. Darüber

hinaus kann das Land Einfluss auf die Gestaltung der Bürgschaftsrichtlinien nehmen und diesen über die Vertretung des Landes in Landeskredit- und Bürgschaftsausschüssen sowie in dem Verwaltungsrat der Landesbank geltend machen.

Fall 2: Die staatlichen Stellen 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).

Im Bereich der öffentlichen Beschaffung ist eine aktive Gestaltung des Staates gefordert. Die Beschaffung – 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 sollten die Länder die Berücksichtigung von sozialen und menschenrechtlichen Kriterien verbindlich vorgeben, sodass sie wo bereits möglich auch einheitlich berücksichtigt werden. Die Länder sollten außerdem Strukturen schaffen, die die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben mit ausreichend Beratung unterstützen.<sup>5</sup>

Fall 3: Die staatlichen Stellen sollen Unternehmen den Zugang zu öffentlicher Förderung und öffentlichen Dienstleistungen verwehren, wenn diese in *Konfliktgebieten* an schweren Menschenrechtsverletzungen beteiligt sind und sich weigern, bei der Handhabung der Situation zu kooperieren (Prinzip 7 c).

Bei der Feststellung von gravierenden Menschenrechtsverletzungen durch Zulieferer in Konfliktgebieten, wie etwa im Kohleabbau in Kolumbien,<sup>6</sup> sollte gemäß den UN-Leitprinzipien der Import dieser Kohle für Energieversorgungsunternehmen mit staatlicher Beteiligung ausgeschlossen und

---

<sup>5</sup> Zur kommunalen Ebene siehe auch: Markus Krajewski: Kommunaler Menschenrechtsschutz durch Verbote von Grabmalen aus ausbeuterischer Kinderarbeit, Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft, Jg. 67, Heft 17, 2014, S. 721-729.

<sup>6</sup> Siehe: Kathrin Ganswindt, Sebastian Rötters, Heffa Schücking.: Bitter Coal. Ein Dossier über Deutschlands Steinkohleimporte. Urgewald & FIAN Deutschland: Berlin / Köln, 2013. [http://urgewald.org/sites/default/files/bittercoal\\_1\\_15\\_13.pdf](http://urgewald.org/sites/default/files/bittercoal_1_15_13.pdf)

von den Unternehmen Maßnahmen zur Wiedergutmachung der Menschenrechtsverletzungen verlangt werden.

### Einfluss der Länder auf Bundesebene

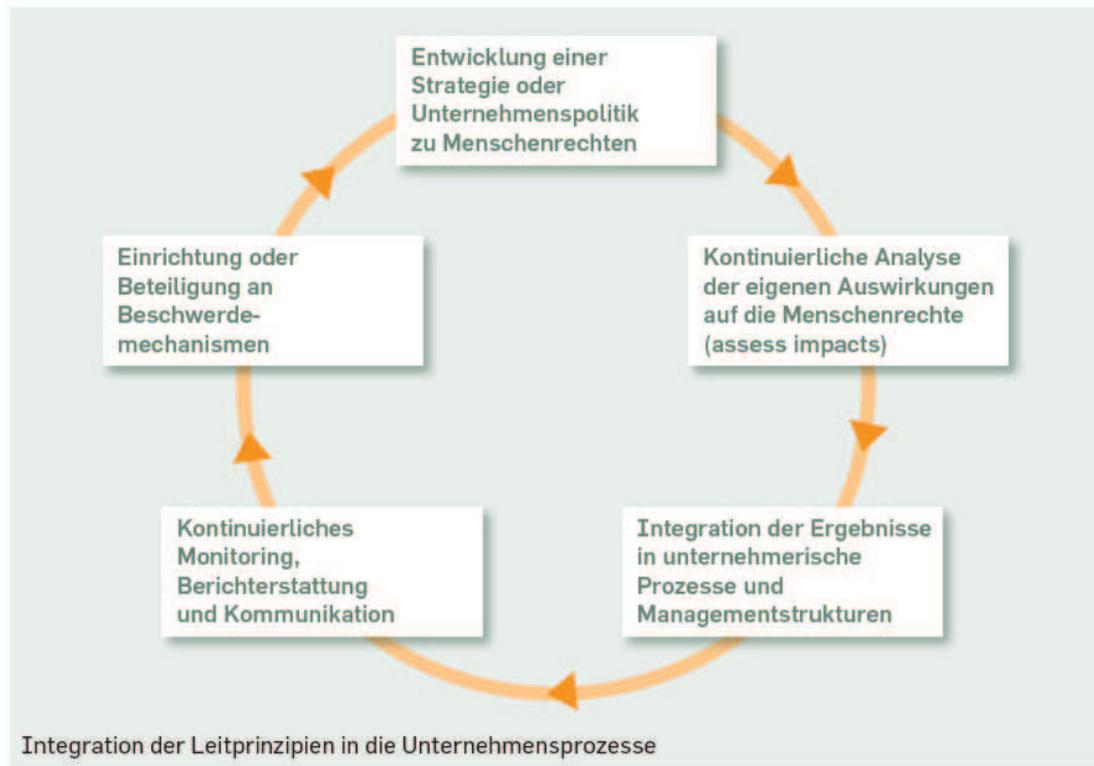
Im Bundesrat haben die Länder die Möglichkeit, eigene Gesetzesinitiativen einzubringen,<sup>7</sup> und können sich zu Gesetzesvorhaben der Bundesregierung positionieren. Auch auf die Umsetzung von EU-Richtlinien, wie z. B. die im Oktober 2014 beschlossene Richtlinie über die Offenlegung nicht-finanzieller Informationen durch Unternehmen, können die Länder über den Bundesrat Einfluss ausüben.

### 3. Was umfasst die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht von Unternehmen?

In der zweiten Säule konkretisieren die UN-Leitprinzipien die Verantwortung der Unternehmen. Unternehmen tragen selbst eine Verantwortung, alle Menschenrechte zu achten und den Schutz der internationalen Menschenrechte zu unterstützen. Sie müssen sicherstellen, dass sie sich nicht an Menschenrechtsverletzungen mitschuldig machen. Die Verantwortung der Unternehmen umfasst gemäß den UN-Leitprinzipien die Geschäftsaktivitäten in den gesamten Zulieferketten. Das heißt, Unternehmen müssen mit einer gebotenen Sorgfalt handeln, um die Menschenrechte nicht zu verletzen. Die folgende Grafik gibt einen ersten Überblick, was diese Sorgfaltspflicht umfasst.

---

<sup>7</sup> Vergleiche: Gesetzesantrag des Landes Nordrhein-Westfalen, Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Unternehmen und sonstigen Verbänden: [https://www.justiz.nrw.de/JM/justizpolitik/jumiko/beschluesse/2013/herbstkonferenz13/zw3/TOP\\_II\\_5\\_Gesetzentwurf.pdf](https://www.justiz.nrw.de/JM/justizpolitik/jumiko/beschluesse/2013/herbstkonferenz13/zw3/TOP_II_5_Gesetzentwurf.pdf)



Quelle: Menschenrechte achten – Ein Leitfaden für Unternehmen, Deutsches Global Compact Netzwerk, TwentyFifty, Deutsches Institut für Menschenrechte, 2013, S. 21.

Sollten im Rahmen der Untersuchungen zur den eigenen Auswirkungen auf die Menschenrechte Menschenrechtsverletzungen festgestellt worden seien, sind Folgemaßnahmen einzuleiten. Dazu gehört auch die Wiedergutmachung für den entstandenen Schaden bei Betroffenen.

#### 4. Wie können Betroffene von Unternehmensunrecht ihre Rechte einfordern?

Es ist für Betroffene von unternehmerischem Fehlverhalten häufig sehr schwer, sich vor Gerichten in ihren Heimatländern oder vor europäischen Gerichten vor weiteren Beeinträchtigungen zu schützen oder eine Entschädigung zu erhalten. Die dritte Säule der UN-Leitprinzipien wendet sich daher den Fragen des Zugangs zu Beschwerde- und Sanktionsmechanismen juristischer und nicht-juristischer Art zu. Die Möglichkeit, sich gegen Unrecht zu wehren und Rechte einzuklagen, ist eine wesentliche Voraussetzung zur Umsetzung der Menschenrechte.

In Deutschland ist es für Opfer von Menschenrechtsverstößen durch Tochterunternehmen oder Zulieferbetriebe deutscher Unternehmen bislang fast unmöglich, diese zivilrechtlich zur Verantwortung zu ziehen. Es bestehen Hürden auf vielen Ebenen. Erstens: Deutsche Gerichte sind in der Regel für Klagen gegen ausländische Tochterunternehmen deutscher Konzerne nicht zuständig. Bei Verletzungen durch Unternehmen sind in erster Linie die Gerichte des Staates zuständig, in dem die Verstöße begangen wurden. Insbesondere in Fällen, wo ein faires Verfahren dort nicht gewährleistet ist, müssen auch die Heimatstaaten von Unternehmen den Betroffenen einen Zugang zu ihren Gerichten ermöglichen. Zweitens können Verstöße von Tochterunternehmen (aufgrund des Trennungsprinzips im Gesellschaftsrecht) ihren Mutterkonzernen in Deutschland in der Regel nicht zugerechnet werden. Darüber hinaus gibt es viele praktische Hürden, wie hohe Prozesskosten und die Unzulässigkeit von Sammelklagen.

Ein wichtiger nicht-juristischer Beschwerdemechanismus besteht in Deutschland bei der Nationalen Kontaktstelle zu den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen. Die deutsche Kontaktstelle erfüllt ihre Aufgabe diesbezüglich bislang nur mangelhaft. Ein Grund dafür ist die Ansiedlung der Beschwerdestelle im Referat für Auslandsinvestitionen des Bundeswirtschaftsministeriums, welche klare Interessenkonflikte in sich birgt.

Reformvorschläge, die im Rahmen der dritten Säule der UN-Leitprinzipien diskutiert werden, betreffen insbesondere die politische Rahmensetzung auf Bundes- und EU-Ebene und weniger die Ebene der Bundesländer.<sup>8</sup>

## 5. Ausblick

Die UN-Leitprinzipien geben grundlegende Empfehlungen, wie die menschenrechtlichen Schutzpflichten im Bereich Wirtschaft auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene umgesetzt werden sollten und welche Verantwortung die Unternehmen selbst tragen.

Auf Bundesebene wird derzeit ein Aktionsplan zur Umsetzung der Leitprinzipien unter Federführung des Auswärtigen Amts erarbeitet. Geplant sind im Verlauf des Jahres 2015 verschiedene thematische Diskussionen im

---

<sup>8</sup> Für weitere Details und Reformvorschläge, siehe: CorA, Steckbrief „Schutzlücken schließen – Rechtszugang für Betroffene aus dem Ausland verbessern“, 2014, online: <http://www.cora-netz.de/cora/steckbriefe/>.

Rahmen von Fachworkshops, bis zum Frühsommer 2016 soll der Aktionsplan erstellt sein.<sup>9</sup> Die Bundesländer sollten sich in den Prozess auf Bundesebene aktiv einbringen als auch innerhalb ihrer eigenen Zuständigkeiten für die Umsetzung der UN-Leitprinzipien einsetzen.

#### Literaturhinweise:

- CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung, Steckbrief: Umsetzung der UN-Leitprinzipien in den Bundesländern, 2014, online: <http://www.cora-netz.de/cora/steckbriefe/>
- Germanwatch und Misereor: Bericht 2014 – Globales Wirtschaften und Menschenrechte – Deutschland auf dem Prüfstand, Berlin/Bonn, online: <http://germanwatch.org/de/8225>.

---

<sup>9</sup> Weitere Informationen zum Prozess, z. B. Zeitplan, unter: [http://www.auswaertigesamt.de/DE/Aussenpolitik/Aussenwirtschaft/Wirtschaft-und-Menschenrechte/Wirtschaft-und-Menschenrechte\\_node.html](http://www.auswaertigesamt.de/DE/Aussenpolitik/Aussenwirtschaft/Wirtschaft-und-Menschenrechte/Wirtschaft-und-Menschenrechte_node.html)