

Antrag

der Fraktion der SPD

Die UN-Leitlinien für menschenrechtlich verantwortliches unternehmerisches Handeln aktiv unterstützen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Auch für transnationale Unternehmen gelten soziale, ökologische und menschenrechtliche Standards. Den Rahmen dafür stecken bislang die OECD-Leitsätze (OECD: Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) für multinationale Unternehmen, die Erklärung der International Labour Organization (ILO) über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik sowie der Global Compact der Vereinten Nationen ab. Ergänzt werden sie nun von den Leitlinien, die von John Ruggie, dem Sonderbeauftragten der Vereinten Nationen für Menschenrechte und transnationale Konzerne und andere Wirtschaftsunternehmen, erarbeitet wurden. Seine „Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations ‚Protect, Respect and Remedy‘ Framework“ sind Teil seines Abschlussberichts, den er zum Ende seines Mandats im März 2011 dem UN-Menschenrechtsrat vorgelegt hat (A/HRC/17/31). In diesen Leitlinien führt er bestehende Normen und Mechanismen zusammen; sie sind kein neues Regelwerk. Dennoch ist dies ein wichtiger Schritt zu mehr Transparenz und Kohärenz und damit zur Stärkung der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen.

Bereits 2008 hatte John Ruggie ein Konzept vorgelegt, das auf den drei Säulen „Protect, Respect and Remedy“ fußt. „Protect“ bedeutet, dass Staaten die Aufgabe haben, ihre Bürgerinnen und Bürger vor Menschenrechtsverletzungen durch Dritte zu schützen. „Respect“ macht es Unternehmen zur Pflicht, die Menschenrechte einzuhalten und dies durch geeignete Kontrollmechanismen zu überwachen. „Remedy“ steht für einen besseren Zugang der Opfer von Menschenrechtsverletzungen zu Beschwerde- und Ahndungsmechanismen. Die Leitlinien richten sich sowohl an Staaten als auch an Unternehmen.

Dieses Konzept hat der Menschenrechtsrat 2008 gebilligt und John Ruggie zugleich den Auftrag erteilt, es zu operationalisieren. Als Ergebnis der vielen Konsultationen mit staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, insbesondere mit Unternehmen, liegen die Leitlinien nun vor. Im Juni 2011 sollen sie in Genf bei der 17. Sitzung des UN-Menschenrechtsrates verabschiedet werden. Handlungsorientiert enthalten sie politische, juristische und verfahrenstechnische Empfehlungen an Staaten, insbesondere auch für Konfliktregionen, sowie Empfehlungen an Unternehmen, wie sie den Menschenrechtsschutz intern, in ihren Tochtergesellschaften und in den Zulieferbetrieben verbessern sowie Menschenrechtsverletzungen vermeiden können. Aus menschenrechtlicher Sorgfaltspflicht (due diligence) heraus sollen Unternehmen die Folgen ihres Handelns für die Menschenrechte prüfen und mögliche Schäden wiedergutmachen. Des Weiteren ent-

halten die Leitlinien Vorschläge für einen effektiven Rechtsschutz für die Opfer von Menschenrechtsverletzungen, aber auch für nicht-juristische Maßnahmen im Sinne der Opfer.

Hintergrund des Mandats von John Ruggie ist das stetige Anwachsen des Einflusses internationaler Konzerne im Zuge der Globalisierung. Häufig reichen staatliche Kontrollmechanismen nicht mehr aus, um die Macht der Konzerne zu steuern und die Menschenrechte unter diesen veränderten Rahmenbedingungen wirksam zu schützen und dauerhaft zu gewährleisten. Es gibt daher eine Fülle von Foren, Initiativen und Ansätzen zum Schutz der Menschenrechte. Die „Guiding Principles“, die bestehende internationale Standards und Verpflichtungen zusammenführen, bieten Orientierung in der Fülle von rechtlichen Verpflichtungen, freiwilligen Initiativen und unklaren Verantwortlichkeiten. Trotz vieler auch kritischer Stimmen, die sich mehr Verbindlichkeit erhofft hatten, können sich die Leitlinien für Staaten, Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen zu einer wertvollen Unterstützung in ihrem Einsatz für die Menschenrechte und einen verbesserten Rechtsschutz von Opfern entwickeln.

Der Versuch, sich auf eine international verbindliche Regelung zum Schutz der Menschenrechte bei transnationalen Unternehmen zu einigen, war 2005 in der damaligen UN-Menschenrechtskommission gescheitert. Mit den „Guiding Principles“ hat John Ruggie nun eine weniger verbindliche, aber mittelfristig vielleicht zielführendere Strategie gewählt. Der Rat wird im Juni 2011 aber nicht nur über die Leitlinien entscheiden, sondern auch darüber, in welcher Form das Mandat des UN-Sonderbeauftragten weitergeführt werden soll. Davon hängt ab, welche Dynamik die Leitlinien künftig entwickeln werden. Die Bundesregierung ist aufgerufen, die Leitlinien als Chance für einen verbesserten Menschenrechtsschutz zu unterstützen und konstruktiv an der Ausgestaltung des UN-Folgemandats für Menschenrechte und Wirtschaft mitzuarbeiten.

Die Europäische Union hat gerade einen richtungweisenden Weg eingeschlagen. Bis Jahresende 2011 will sie einen Gesetzesvorschlag vorlegen, der Unternehmen zur nichtfinanziellen Offenlegung verpflichtet. Danach müssten diese u. a. auch über menschenrechtliche Risiken und Folgen ihres Handelns berichten. In den USA gibt es ebenfalls eine transparenzfördernde und menschenrechtlich relevante Regelung. Nach dem Dodd-Frank-Act sind börsennotierte US-amerikanische Unternehmen verpflichtet, ihre Zahlungen an Regierungen für den Zugang zu und den Abbau von natürlichen Ressourcen nach Ländern und Projekten aufgeschlüsselt offenzulegen. Der Deutsche Bundestag würde begrüßen, wenn die Bundesregierung derartige Beispiele von Berichts- und Offenlegungspflichten vorbehaltlos prüfen und aus menschenrechtlicher Verantwortung heraus in Deutschland und auf EU-Ebene aktiv fördern würde.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. eine klare Position zu den „Guiding Principles“ zu beziehen und aktiv ihre Annahme im UN-Menschenrechtsrat zu unterstützen;
2. sich im Menschenrechtsrat zur Thematik Menschenrechte und Wirtschaft für ein Folgemandat einzusetzen, das angemessen ausgestattet ist, damit die Implementierung der Leitlinien überwacht und ihre Weiterentwicklung befördert werden können;
3. für eine breite zivilgesellschaftliche Beteiligung bei der Umsetzung der Leitlinien einzutreten;
4. sich auf EU-Ebene für eine verbindliche Berichts- bzw. Offenlegungspflicht von Unternehmen zu engagieren, durch die die Folgen des unternehmerischen Handelns auf die Menschenrechte und der Umgang des Unternehmens mit spezifischen menschenrechtlichen Risiken dokumentiert werden;

5. sich dafür einzusetzen, dass auch die Freihandelsabkommen der EU eine Menschenrechtsklausel enthalten und Überprüfungs- und Sanktionsmechanismen verbindlicher Bestandteil dieser Abkommen werden;
6. alle Formen der Außenwirtschaftsförderung an eine menschenrechtliche Risikoanalyse und die Verpflichtung des jeweiligen Unternehmens auf die Einhaltung der Menschenrechte in allen Tochter-, Subunternehmen und Zulieferbetrieben zu binden;
7. eine Unternehmensstrafbarkeit und andere Sanktionsmechanismen gegen Unternehmen einzuführen, die Menschenrechte verletzen oder deren Verletzung billigend in Kauf nehmen;
8. für eine direkte Haftung von Mutterunternehmen für alle schuldhaften Menschenrechtsverletzungen von Tochterunternehmen einzutreten;
9. sich für eine gesetzliche Verankerung der von John Ruggie als „due diligence“ bezeichneten Unternehmenssorgfaltspflicht einzusetzen;
10. für einen verbesserten Rechtsschutz der Opfer von Menschenrechtsverletzungen einzutreten, insbesondere gegenüber Unternehmen, die ihren Hauptsitz in Deutschland haben.

Berlin, den 7. Juni 2011

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion

