

## "Schützen, Respektieren, Wiedergutmachen"

### *Referenzrahmen der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte und Leitlinien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte*

#### Hintergrundinformationen für Gewerkschafter/innen

#### **Was ist der UN-Referenzrahmen für Wirtschaft und Menschenrechte auf der Grundlage der Prinzipien 'Schützen, Respektieren, Wiedergutmachen' (Protect, Respect, Remedy)?**

Der UN-Referenzrahmen für Wirtschaft und Menschenrechte ist ein "konzeptuelles Rahmenwerk", das als gemeinsame Grundlage für die Behandlung der Frage nach der Unternehmensverantwortung für die Menschenrechte konzipiert wurde und mit dem die Politik sowohl auf internationaler als auch auf nationaler Ebene beeinflusst werden soll. Die Konzepte des Referenzrahmens können in Gesetze, Verträge, Bestimmungen, Aktivitäten im Zusammenhang mit der sozialen Verantwortung von Unternehmen und die Unternehmenspolitik übernommen werden. Der Referenzrahmen erläutert die Rollenverteilung zwischen Unternehmen und Staat sowie spezifische Konzepte und Begriffe.

Der Referenzrahmen basiert auf drei Säulen:

1. Der Staat hat die Pflicht, vor Menschenrechtsverletzungen durch Dritte, einschließlich Unternehmen, zu schützen.
2. Die Unternehmen (die Wirtschaft) haben die Pflicht, die Menschenrechte zu respektieren.
3. Die Opfer von Menschenrechtsverletzungen müssen wirksamere Möglichkeiten der Wiedergutmachung haben.

Die offizielle englische Bezeichnung lautet "UN 'Protect, Respect, Remedy' Framework for Business and Human Rights" (hier kurz "UN-Referenzrahmen"), häufig aber auch bezeichnet als 'Ruggie-Rahmenwerk'. (<http://www.reports-and-materials.org/Ruggie-report-7-Apr-2008.pdf>)

Der UN-Referenzrahmen wurde von Professor John Ruggie, der zum Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs für Wirtschaft und Menschenrechte (hier kurz "Sonderbeauftragter") ernannt worden war, erarbeitet und im April 2008 dem Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen vorgelegt.

## Was sind die "Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte"?

Die Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte dienen der Umsetzung des UN-Referenzrahmens für Wirtschaft und Menschenrechte auf der Grundlage der Prinzipien 'Schützen, Respektieren, Wiedergutmachen'. Es handelt sich um 31 Leitlinien, die im Juni 2011 einstimmig vom UN-Menschenrechtsrat angenommen wurden.

[http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.31\\_en.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.31_en.pdf)

## Warum sind der "UN-Referenzrahmen" und die "Leitlinien" wichtig?

Der UN-Referenzrahmen und die Leitlinien sind die bedeutendste Entwicklung auf dem Gebiet internationaler Normen für das Unternehmensverhalten seit mehr als 30 Jahren. Der UN-Referenzrahmen wurde 2008 formell vom UN-Menschenrechtsrat begrüßt und erhielt damit eine offizielle Rechtsstellung. Es war das erste Mal, dass die mit Menschenrechtsfragen beauftragte UN-Organisation substanzielle Maßnahmen in Bezug auf Wirtschaft und Menschenrechte beschlossen hatte ([http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A\\_HRC\\_RES\\_8\\_7.pdf](http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_8_7.pdf)). Die UN-Leitlinien ergänzen die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (OECD-Leitsätze) (<http://www.oecd.org/dataoecd/38/35/48808708.pdf>) und die Dreigliedrige Grundsatzerklärung der Internationalen Arbeitsorganisation über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik (IAO-Grundsatzerklärung) ([http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/documents/publication/wcms\\_179118.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_179118.pdf)) als drittes maßgebendes, nicht rechtsverbindliches internationales Instrument zur Steuerung des Unternehmensverhaltens.

*[Die Leitlinien sind]...der globale Standard für das Verhalten, das heutzutage von allen Regierungen und Unternehmen auf dem Gebiet Wirtschaft und Menschenrechte erwartet wird. Obwohl sie selbst nicht rechtsverbindlich sind, führen die Leitlinien die Bedeutung bereits vorhandener Normen und Praktiken für einzelne Staaten und Unternehmen näher aus und umfassen Punkte, die in der internationalen Gesetzgebung und Praxis in verschiedener Weise behandelt werden. (Auszug aus der Einführung zu einem Leitfaden des Hochkommissariats für Menschenrechte bezüglich der Verantwortung von Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte, November 2011)*  
(<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/RtRInterpretativeGuide.pdf>)

Viele der wichtigsten Instrumente und Initiativen im Zusammenhang mit der sozialen/gesellschaftlichen Verantwortung der Wirtschaft wurden bzw. werden vor dem Hintergrund der UN-Leitlinien aktualisiert. Die im Mai 2011 überarbeiteten OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen beinhalten ein neues Kapitel über Menschenrechte, das auf den Leitlinien basiert. Genauso wichtig ist, dass sie das in den Leitlinien enthaltene Konzept der Sorgfaltspflicht (s. unten) als allgemeines Prinzip für ein zu erwartendes verantwortungsvolles Verhalten nicht nur im Bereich der Menschenrechte, sondern auch in anderen Bereichen übernehmen. Die ISO-Norm 26000 der Internationalen Organisation für Normung (ISO) bezüglich der gesellschaftlichen Verantwortung von Organisationen ist mit den Leitlinien uneingeschränkt vereinbar ([http://www.iso.org/iso/catalogue/management\\_and\\_leadership\\_standards/social\\_responsibility/sr\\_discovering\\_iso26000.htm](http://www.iso.org/iso/catalogue/management_and_leadership_standards/social_responsibility/sr_discovering_iso26000.htm)). Von der Überarbeitung des Leitfadens zur Nachhaltigkeitsberichterstattung der Globalen Berichterstattungsinitiative (GRI), die 2013 abgeschlossen werden soll, wird erwartet, dass sie die Leitlinien ebenfalls widerspiegelt.

## Die wichtigsten Konzepte

Der UN-Referenzrahmen und die Leitlinien sind "Impulsgeber", die mit neuen Denkweisen in Bezug auf das Unternehmensverhalten und die soziale Verantwortung von Unternehmen (CSR) verbunden sind. Einige der wichtigsten Konzepte sind:

Die Rollen des Staates und der Wirtschaft sind unterschiedlich und voneinander unabhängig. Der Staat kann die Macht der Wirtschaft nicht zum Vorwand nehmen, um seiner Verpflichtung zum Schutz der Menschenrechte nicht nachzukommen. Die Wirtschaft kann das Versäumnis des Staates, die Menschenrechte zu schützen, nicht zum Vorwand nehmen, um sich ihrer eigenen Verantwortung zum Schutz dieser Rechte zu entziehen.

Die Verantwortung der Wirtschaft zum Schutz der Menschenrechte gilt für alle Unternehmen überall und bezieht sich auf sämtliche international anerkannten Menschenrechte. Die UN-Leitlinien verweisen ausdrücklich auf die Grundsatzklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, die auf den acht Kernübereinkommen der IAO zum Schutz der Arbeitnehmerrechte basiert.

Die Verantwortung zum Respekt bedeutet, dass die Unternehmen Menschenrechtsverletzungen vermeiden und mögliche negative Auswirkungen ihrer Tätigkeiten mindern sollten.

Ein verantwortungsvolles Verhalten bedeutet, dass die Unternehmen ihrer *"Sorgfaltspflicht"* (*"due diligence"*) nachkommen und Prozesse anwenden, um negative Auswirkungen ihrer Geschäftstätigkeit festzustellen, zu verhindern oder zu mindern. Darüber hinaus tragen die Unternehmen die Verantwortung dafür, mögliche negative Auswirkungen, die sie verursachen oder zu denen sie beitragen, *wiedergutzumachen*.

Zudem sind die Unternehmen dafür verantwortlich, negative Auswirkungen, die in direktem Zusammenhang mit den Tätigkeiten, Produkten oder Dienstleistungen ihrer Geschäftspartner stehen, zu verhindern bzw. zu mindern, auch wenn sie nicht zu diesen negativen Auswirkungen beigetragen haben.

Die Pflicht des Staates, zu schützen, und die Verantwortung der Wirtschaft, zu respektieren, beinhaltet die Verpflichtung zur Wiedergutmachung von Schäden, die durch die negativen Folgen von Geschäftstätigkeiten im Bereich der Menschenrechte verursacht wurden.

### **Was diese Konzepte bedeuten**

Die vorstehenden Konzepte haben auf eine Reihe von Bereichen erhebliche Auswirkungen.

#### ***Ein wichtiges Korrektiv zu einigen der schlimmsten CSR-Konzepte***

Die CSR-Aktivitäten von Unternehmen können kein Ersatz für die spezifische Rolle des Staates sein. Verantwortung ist kein "freiwilliges Konzept" und die Achtung der Menschenrechte ist nicht "fakultativ", auch wenn keine Rechtsverbindlichkeit besteht. In der CSR-Welt liegt der Schwerpunkt auf "positiven Beiträgen", zu denen sich die Unternehmen einseitig verpflichten. Bei dieser neuen Denkweise liegt der Schwerpunkt auf den negativen Auswirkungen auf andere, mit denen sich die Unternehmen *auseinandersetzen müssen*. Es kann nicht willkürlich ausgewählt werden, welche Rechte zu respektieren sind. Die Unternehmen müssen alle international anerkannten Menschenrechte achten. Ihre Verantwortung bezieht sich auf den anderen zugefügten Schaden und nicht auf die "Nachhaltigkeit" des Unternehmens. Sie bezieht sich auf die von ihren Geschäftstätigkeiten Betroffenen, einschließlich derjenigen, die keine anderen Beziehungen zu dem Unternehmen bzw. kein Interesse an dem Erfolg oder den langfristigen Aussichten des Unternehmens haben. Sie haben Rechte, die verletzt werden oder in Gefahr sind. Es gibt keine "geteilte Verantwortung" von Wirtschaft und Staat. Beiden kommen spezifische Rollen zu, die voneinander unabhängig sind. Philanthropie hat mit der menschenrechtlichen Verantwortung der Unternehmen nichts zu tun. Es gibt keinen "Emissionsausgleich" für Menschenrechtsverletzungen.

### ***Verantwortung für die Tätigkeiten von Geschäftspartnern***

Die Verantwortung eines Unternehmens richtet sich nicht nach seiner "Einflussosphäre", d.h. nach seinen Möglichkeiten, andere Unternehmen aufgrund seiner "Druckmittel" zu beeinflussen, sondern wird bestimmt durch die *Auswirkungen* seiner Tätigkeiten auf andere. Die Verantwortung eines Unternehmens endet nicht bei seinen Direktlieferanten, sondern sie bezieht sich auf alle negativen Auswirkungen, die direkt mit den Tätigkeiten, Produkten oder Dienstleistungen des Unternehmens in Verbindung gebracht werden können. Dies sollte zu tiefgreifenden Veränderungen führen, sowohl auf dem Gebiet der "von Unternehmen getragenen" als auch im Bereich der "Multi-Stakeholder"-Initiativen, bei denen es um die Arbeitspraktiken in Lieferketten geht. Das Konzept der "Geschäftsbeziehung" ist breiter gefasst als das der "Lieferkette" und kann die indirekten Arbeitsbeziehungen (wie Leiharbeit und selbständige Zulieferer) einschließen, die negative Auswirkungen auf eine wachsende Zahl von Beschäftigten haben und eine gewerkschaftliche Organisierung der Beschäftigten sowie Tarifverhandlungen behindern.

### ***Sorgfaltspflicht als internationaler Konsens für verantwortliches Unternehmensverhalten***

Die Sorgfaltspflicht bezieht sich auf verschiedene laufende Prozesse. Sie ist kein "Werkzeug", das bei Bedarf benutzt und danach wieder in den Werkzeugkasten zurückgelegt wird. Bei diesen Prozessen kann es darum gehen, tatsächliche oder potenzielle negative Auswirkungen festzustellen, um sie zu vermeiden oder zu mindern. Es geht nicht nur darum, "keinen Schaden anzurichten", sondern auch darum, konkrete Maßnahmen zu ergreifen, um zu verhindern, dass Schaden angerichtet wird und Rechenschaft darüber abzulegen, welche Maßnahmen ergriffen wurden. Sorgfaltspflicht bedeutet, dass die Maßnahmen im Verhältnis zu der *Gefahr* oder der Wahrscheinlichkeit eines Schadens und zu der *Schwere* des potenziellen Schadens stehen müssen. Die Verantwortung besteht darin, sich mit sämtlichen negativen Auswirkungen auseinanderzusetzen. Dies wird eine Wiedergutmachung erfordern, wie beispielsweise eine Entschuldigung, Zusagen, in Zukunft keinen Schaden mehr anzurichten, Entschädigungszahlungen für Opfer, sowie andere Maßnahmen zur Korrektur eines Unrechts. Die Unternehmen müssen belegen können, welche Maßnahmen sie ergriffen haben. Diese Maßnahmen können in den Leitlinien erwähnte außergerichtliche Beschwerdeverfahren beinhalten. Dabei sollte zur Kenntnis genommen werden, dass davor gewarnt wird, derartige Beschwerdeverfahren "dazu zu verwenden, um die Rolle legitimer Gewerkschaften zu untergraben".

### **Die nächsten Schritte**

Die Leitlinien sind nicht mit einem UN-Mechanismus zur Prüfung von Fragen im Zusammenhang mit ihrer Auslegung, zur Behandlung von Beschwerden gegen spezifische Unternehmen, zur Beilegung von Konflikten oder zur Untersuchung von Vorwürfen eines unternehmerischen Fehlverhaltens verknüpft. Der UN-Menschenrechtsrat hat eine fünfköpfige Arbeitsgruppe unabhängiger Sachverständiger eingerichtet, deren Auftrag die Förderung der Leitlinien, die Ermittlung und den Austausch bewährter Praktiken und die Formulierung von Empfehlungen beinhaltet. Die Bedeutung der UN-Leitlinien wird nicht von diesem Folgeverfahren abhängen, sondern von ihrem Einfluss auf andere Organisationen, Institutionen und die Politik sowie von den Möglichkeiten, die sich bieten, wenn der Staat oder Unternehmen sie anwenden. Ihre Bedeutung sollte zudem vor dem Hintergrund der Schaffung von Voraussetzungen für weitere Fortschritte in Richtung auf globale ordnungspolitische Institutionen gesehen werden – beispielsweise durch die Verknüpfung der wichtigsten sozialen Auswirkungen wirtschaftlicher Aktivitäten mit dem Verhalten von Unternehmen in Verträgen, bei den Verfahren der internationalen Finanzinstitutionen und durch Auflagen von Exportkreditagenturen und im Beschaffungswesen.

## Maßnahmen der Gewerkschaften

Die Gewerkschaften können die UN-Leitlinien nutzen, um:

- Probleme zu lösen und die Bedeutung der Sorgfaltspflicht anhand von Fällen im Rahmen der OECD-Leitsätze und in anderen zwischenstaatlichen Mechanismen wie der IFC weiterzuentwickeln;
- staatliche Maßnahmen und Gesetze bezüglich des Unternehmensverhaltens zu beeinflussen;
- prekäre Arbeit zu bekämpfen und konkrete Beschäftigungsverhältnisse innerhalb der Lieferkette zu verlangen;
- zwischenstaatliche Organisationen zu beeinflussen (IAO, Weltbank, OECD und andere);
- CSR-Initiativen zu bewerten oder zu ändern.

Die Gewerkschaften können die UN-Leitlinien zudem nutzen, um gemeinsam mit Unternehmen aktiv zu werden:

- bezüglich spezifischer Probleme;
- um den Geltungsbereich von Rahmenabkommen auszuweiten;
- um den Rahmen für den sozialen Dialog zu verändern und Fragen im Zusammenhang mit prekärer Arbeit und Lieferketten anzugehen;
- um die Unternehmenspolitik und die nicht-finanzielle Berichterstattung zu bewerten.

\*\*\*\*\*