

# UN-LEITSÄTZE FÜR WIRTSCHAFT UND MENSCHENRECHTE



EMPFEHLUNGEN FÜR  
DIE UMSETZUNG IN ÖSTERREICH



# UN-LEITSÄTZE FÜR WIRTSCHAFT UND MENSCHENRECHTE – EMPFEHLUNGEN FÜR DIE UMSETZUNG IN ÖSTERREICH

Hersteller:

**OGB VERLAG**

Dieses Projekt wurde aus Mitteln des  
Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMAŠK)  
gefördert.



Ein Projekt von NeSoVe



In Kooperation mit



---

**Impressum:**

Eigentümer, Herausgeber und Verleger

Netzwerk Soziale Verantwortung

**c/o Südwind**

Laudongasse 40, 1080 Wien

ZVR-Nummer: 069638267

[office@sozialeverantwortung.at](mailto:office@sozialeverantwortung.at)

[www.sozialeverantwortung.at](http://www.sozialeverantwortung.at)

**Verfasserin:**

Dipl.-Jur. Marieta Kaufmann

**Coverfoto:**

© freshidea / Fotolia

**Hersteller:**

Verlag des ÖGB GesmbH Wien,

1020 Wien, Johann-Böhm-Platz 1

Tel. Nr.: 01/662 32 96-0

E-Mail: [office@oegbverlag.at](mailto:office@oegbverlag.at), Web: [www.oegbverlag.at](http://www.oegbverlag.at)

Verlags- und Herstellungsort: Wien

Printed in Austria

Oktober 2015

## INHALTSVERZEICHNIS

- I. Zusammenfassung
- II. Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte
- III. Die Empfehlung, nationale Aktionspläne zur Implementierung der UNGPs zu entwickeln
- IV. Bestandsaufnahme der Implementierungen der UNGPs
  1. Überblick über die NAPs UNGPs
  2. Vergleichende Auswertung der NAPs Großbritannien, Finnland und Dänemark
    - a) Methodische Hinweise
    - b) NAP Großbritannien
    - c) NAP Finnland
    - d) NAP Dänemark
    - e) Vergleichende Auswertung
- V. Empfehlungen für einen österreichischen NAP UNGPs
  1. Österreichs Arbeit an der Implementierung der UNGPs (NAP CSR, NAP Menschenrechte, Empfehlungen NeSoVe)
  2. Empfehlung an die österreichische Bundesregierung, einen eigenen NAP Wirtschaft und Menschenrechte zu entwickeln
  3. Empfehlung an die österreichische Bundesregierung hinsichtlich Prozess und Verfahren unter Einbindung des Nationalrats
    - a) Beschlussfassung
    - b) Bestandsaufnahme
    - c) Partizipation
    - d) Aufbau
    - e) Follow-up
  4. Empfehlungen an die österreichische Bundesregierung für die Implementierung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten im regulativen Bereich
    - a) NeSoVe-Empfehlungen
    - b) Vorgaben des Menschenrechtsrats
    - c) Empfehlung des WSK-Fachausschusses an die österreichische Bundesregierung
    - d) Empfehlungen der UNGPs
    - e) Empfehlungen der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen

5. Empfehlungen an die österreichische Bundesregierung für die Implementierung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten im freiwilligen Bereich (CSR) unter Bezugnahme auf europäische Good-Practice-Beispiele
  - a) Allgemeine Empfehlungen
  - b) Fair Wear Foundation
  - c) Roundtable Menschenrechte im Tourismus
  - d) Electronics Watch
  - e) Fair-Trade-Grundsätze
  - f) UNGP Reporting Initiative
  - g) OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (Nationaler Kontaktpunkt)

## I. ZUSAMMENFASSUNG

Im Jahr 2011 wurden die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights, UNGPs) verabschiedet. In diversen Stellungnahmen vonseiten der Europäischen Union und der Vereinten Nationen wurde die Implementierung der UNGPs im Rahmen Nationaler Aktionspläne (NAPs) empfohlen. Der Bericht gibt einen Überblick über die Empfehlungen der UNGPs sowie die bisherigen Umsetzungen im Rahmen nationaler Politiken. Bisher haben sechs europäische Staaten einen NAP UNGPs entwickelt. Dabei wird eine Evaluation der Nationalen Aktionspläne Großbritanniens, Dänemarks und Finnlands in prozessualer und inhaltlicher Hinsicht vorgenommen. Der NAP Großbritanniens war der erste NAP zur Implementierung der UNGPs in Europa und wurde bei den weiteren NAPs oft als Referenz herangezogen. Der NAP Finnlands besticht durch klare Zuständigkeiten bei der Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen. Der NAP Dänemarks ist dahingehend hervorzuheben, dass er die Empfehlungen einiger Stakeholder (Danish Council of CSR) explizit im NAP referiert. Keiner der bisher entwickelten NAPs kann aus Sicht unseres Netzwerks als „best in class“ bezeichnet werden, wohl bieten jedoch die entwickelten NAPs Teilaspekte in prozessualer wie inhaltlicher Hinsicht, die zu begrüßen sind.

Österreich hat die UNGPs bislang nicht umgesetzt. Der Bericht gibt die Empfehlung, einen Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte auch in Österreich zu beschließen und zu entwickeln. Die Auswertung bisheriger Nationaler Aktionspläne im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte, aber auch die Erfahrungen unseres Netzwerks im Rahmen der Entwicklung eines NAP CSR führen zu Empfehlungen in prozessualer Hinsicht mit klaren Zuständigkeiten, transparenten Umsetzungsplänen und wertschätzender Beteiligung der Stakeholder in diesem Prozess. Dabei wird ein besonderes Augenmerk auf die Beteiligung des Nationalrats im Prozess gelegt, damit ein solcher Aktionsplan ein politisch wirkungsvolles Instrument ist. In inhaltlicher Hinsicht empfiehlt das Netzwerk eine Fokussierung des NAPs auf die Implementierung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten, insbesondere im Zivilrecht, aber auch freiwillig im Rahmen von Förderung vorwärtsgewandter Initiativen, die beispielhaft am Ende des Berichts aufgeführt werden. Entsprechend der UNGPs müssen Unternehmen menschenrechtliche Risiken ermitteln, die Ermittlungsergebnisse in das gesamte Unternehmen integrieren und die angemessenen Maßnahmen ergreifen, um die Menschenrechtsverletzungen zu verhindern bzw. zu minimieren. Diese Sorgfaltspflichten sind im österreichischen Recht noch nicht umgesetzt worden. Nur eine klare Umsetzung der internationalen Standards zu menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten von Unternehmen, wie sie in den UNGPs, aber auch in den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen bestimmt sind, kann Rechtssicherheit schaffen und die Verantwortung Österreichs auch für die Betätigung österreichischer Unternehmen sicherstellen. Die derzeitige rechtliche Handhabung für Opfer von Menschenrechtsverletzungen durch österreichische Unternehmen, die direkt oder indirekt via Tochter- und Zulieferunternehmen im Ausland agieren, bietet keinen effektiven Rechtsschutz. Auch wenn das österreichische nichtvertragliche Schadensersatzrecht zum Teil Haftungsregelungen für auch mittelbar Geschädigte kennt, ist der Anwendungsbereich in typischen Fallkonstellationen menschenrechtlicher Verstöße nicht geregelt. Die Anpassung dieser in der Studie vorgestellten Rechtsgrundlagen wäre ein wichtiger Schritt, um die UNGPs in Österreich umzusetzen und den Menschenrechtsschutz durch private AkteurInnen auch außerhalb Europas zu garantieren.

Die Entwicklung eines Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte wäre hierfür ein wichtiger Schritt.



## II. UN-LEITSÄTZE FÜR WIRTSCHAFT UND MENSCHENRECHTE – EMPFEHLUNGEN FÜR DIE UMSETZUNG IN ÖSTERREICH

### 1. DIE UN-LEITPRINZIPIEN FÜR WIRTSCHAFT UND MENSCHENRECHTE

Am 16. Juni 2011 verabschiedete der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen einstimmig die United-Nations-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights, UNGPs).<sup>1</sup> Die Leitprinzipien sollen der Operationalisierung des Referenzrahmens zur menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen dienen, die der UN-Sonderbeauftragte für Menschenrechte und transnationale Unternehmen John Ruggie dem Menschenrechtsrat im April 2008 präsentiert hat.

Die UNGPs teilen sich in drei Säulen, entsprechend den schon im Referenzrahmen präsentierten Prinzipien „Protect, Respect und Remedy“:<sup>2</sup>

1. Die staatliche Pflicht, Menschenrechte zu schützen, auch gegen Übergriffe durch Dritte wie Unternehmen (state duty to protect).
2. Die Verantwortung von Unternehmen, Menschenrechte zu achten (corporate responsibility to respect).
3. Der Zugang von Opfern von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen zu Wiedergutmachung und Entschädigung (access to remedy).<sup>3</sup>

Der Berufung John Ruggies im Jahr 2005 durch den UN-Generalsekretär auf Empfehlung der UN-Menschenrechtskommission ging eine mehrjährige Debatte im Rahmen der Vereinten Nationen voraus, nachdem der Entwurf von 23 Normen zur menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen verworfen worden war. Die Debatte um die „UN Norms on the Responsibility of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights“<sup>4</sup> löste eine heftige und kontroverse Diskussion aus. Der Entwurf sah ein international verbindliches Regelwerk vor, das außerhalb der ILO auch übergreifende Fragen der menschenrechtlichen Verantwortung und Kontrolle von transnationalen und anderen Unternehmen beinhaltete.<sup>5</sup> Die UN-Menschenrechtskommission verwarf den Entwurf der ExpertInnen-gruppe schließlich ohne inhaltliche Debatte und beauftragte stattdessen John Ruggie für einen neuen Prozess zu Wirtschaft und Menschenrechten. Auf der einen Seite wiederholte sich zu gewissen Aspekten die Debatte um die Machbarkeit und Sinnhaftigkeit regulativer Maßnahmen im Rahmen der Beauftragung John Ruggies, da er in erster Linie Standards im Hinblick auf die menschenrechtliche Verantwortung und Rechenschaftspflicht von Unternehmen identifizieren sowie die Rolle der Staatenverantwortung definieren und explizit nicht eine neue UN-Norm entwickeln sollte. So ist auch das Ergebnis zu lesen. Unter dem Schlagwort „one size does not fit all“ verweist John Ruggie auf die Notwendigkeit nationaler Implemen-

1 John Ruggie, Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework, U.N. Doc. A/HRC/17/31 (2011), online abrufbar unter: <http://business-humanrights.org/sites/default/files/media/documents/ruggie-guiding-principles-21-mar-2011.pdf>.

2 Vgl. UNGPs, online abrufbar unter: <http://business-humanrights.org/sites/default/files/media/documents/ruggie/ruggie-guiding-principles-21-mar-2011.pdf>.

3 Vgl. UN Guiding Principles on Business and Human Rights: An Introduction, online abrufbar unter: <https://www.youtube.com/watch?v=BCoL6JVZHrA>.

4 Online abrufbar unter: <https://www1.umn.edu/humanrts/links/norms-Aug2003.html>.

5 Vgl. John Ruggie, Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework, U.N. Doc. A/HRC/17/31 (2011), Seite 3, online abrufbar unter: <http://business-humanrights.org/sites/default/files/media/documents/ruggie-guiding-principles-21-mar-2011.pdf>.

tierungen, die entsprechend den Möglichkeiten und Gegebenheiten angepasst werden müssen.<sup>6</sup> Die Frage international verbindlicher Rechtssetzung blieb unbeantwortet.

Auf der 26. Sitzung des UN-Menschenrechtsrats im Juni 2014 wurde beschlossen, eine Arbeitsgruppe zu gründen, die an ein internationales Instrument für Wirtschaft und Menschenrechte arbeitet.<sup>7</sup> Die vorangegangene Debatte um regulative und freiwillige Maßnahmen zeigte, dass in der internationalen Debatte um regulative und freiwillige Maßnahmen eine Veränderung stattgefunden hat: das starke Engagement insbesondere Norwegens für ein verbindliches Instrument wie auch für die Implementierung der UNGPs zeigt auf, dass nicht wenige AkteurInnen in dem Diskurs um verbesserten Menschenrechtsschutz bei wirtschaftlichen Auslandsaktivitäten die Notwendigkeit eines differenzierten Ansatzes sehen. Regulative Maßnahmen sollen nicht gegen freiwillige Initiativen ausgespielt werden, sondern es soll ein ganzheitlicher Ansatz verfolgt werden: sowohl international, als auch national.

Die Reaktionen auf die Leitprinzipien sind nicht einheitlich zu sehen:

Kritisiert werden im Wesentlichen folgende Punkte:

- ▼ Hauptkritik ist der unverbindliche Charakter der Leitprinzipien: Die nationale Implementierung ist gewünscht, aber bleibt auf der Empfehlungsebene.<sup>8</sup> Diese Kritik existiert auch allgemeiner als Debatte um den Nutzen oder Schaden von Soft-Law-Instrumenten<sup>9</sup>: Den grundsätzlich nichtbindenden Charakter von Soft-Law-Instrumenten bewerten die einen als ersten Schritt in die richtige Richtung. KritikerInnen sehen hierin gerade eine Behinderung der Bemühungen um die Verbindlichkeit von sozialen und ökologischen Kriterien bei Unternehmensaktivitäten.<sup>10</sup>
- ▼ Die geplanten Maßnahmen sind sehr vage in prozessualer wie inhaltlicher Hinsicht.<sup>11</sup>
- ▼ Präventive Maßnahmen zum Schutz vor Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen sind nicht besonders elaboriert.<sup>12</sup>
- ▼ Auch die Sanktionsmechanismen bei Verletzung von Menschenrechten werden als ineffektiv eingeschätzt.<sup>13</sup>
- ▼ Hinsichtlich des weiteren Vorgehens wird ein klares Mandat vermisst.<sup>14</sup>
- ▼ Im Rahmen des Ruggie-Prozesses wird kritisiert, dass die Empfehlungen in den Leitprinzipien an einigen Stellen niedrigschwelliger sind als die Empfehlungen im Referenzrahmen. Zu nennen sind hier insbesondere die Frage der Verantwortung für die Wertschöpfungskette wie auch das Ausmaß extraterritorialer Staatenpflichten.<sup>15</sup>

6 „The Guiding Principles are not intended as a tool kit, simply to be taken off the shelf and plugged in. While the Principles themselves are universally applicable, the means by which they are realized will reflect the fact that we live in a world of 192 United Nations Member States, 80,000 transnational enterprises, 10 times as many subsidiaries and countless millions of national firms, most of which are small and medium-sized enterprises. When it comes to means for implementation, therefore, one size does not fit all.“ In: John Ruggie, Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework, U.N. Doc. A/HRC/17/31 (2011), Seite 5, online abrufbar unter: <http://businesshumanrights.org/sites/default/files/media/documents/ruggie/ruggie-guiding-principles-21-mar-2011.pdf>.

7 Vgl. Resolution „Elaboration of an international legally binding instrument on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights“, beschlossen auf der 26. Sitzung des UN-Menschenrechtsrats, online abrufbar unter: <http://www.ihrb.org/pdf/G1408252.pdf> (Stand: 23.11.2015).

8 Vgl. Khulumani Support Group, Why the Ruggie Guidelines are Inadequate, 2012.

9 Unter Soft Law „sind solche Normen zu verstehen, die nicht vor internationalen Gerichten angeführt werden können und deren Verletzung die Staatenhaftung (nicht) auslöst“, in: Stephan Hobe, Otto Kimmich, Einführung in das Völkerrecht, Tübingen/Basel, 2004, S. 198.

10 Vgl. ebenda, S. 200.

11 Vgl. Khulumani Support Group, Why the Ruggie Guidelines are Inadequate, 2012.

12 Vgl. Internationale Allianz katholischer Entwicklungsagenturen CIDSE (<http://www.cidse.org/who-we-are.html>): The future of Business and Human Rights in the United Nations, 3. Juli 2011, online abrufbar unter: <http://www.grotius.fr/the-future-of-business-and-human-rights-in-the-united-nations/>.

13 Vgl. ebenda.

14 Vgl. Khulumani Support Group, Why the Ruggie Guidelines are Inadequate, 2012.

15 Vgl. Gisela Burckhard (Hrsg.), Mythos CSR – Unternehmensverantwortung und Regulierungslücken, Bonn, 2011, S. 40.

- ▼ Auch der Bezug der einzelnen Säulen zueinander ist nicht hinreichend bestimmt. Es bleibt also offen, inwiefern der Staat eine Pflicht (aus Säule 1 oder 3) haben soll, wenn die Unternehmen ihre Pflicht aus Säule 2 nicht erfüllen.<sup>16</sup>
- ▼ Säule 1 und Säule 3 werden hinsichtlich der möglichen regulativen Maßnahmen als eher zukunftsweisend aus Sicht der Menschenrechtsgruppen bewertet, wobei Säule 3 deutlich hinter Säule 1 zurückfällt.
- ▼ Hinsichtlich Säule 1 wird im Besonderen kritisiert:
  - » Unklarer Rahmen der extraterritorialen Staatenpflichten.
  - » Mangelnder Fokus auf die Entwicklung effektiver Möglichkeiten zur Einreichung transnationaler Rechtsfälle.
  - » Mangelnde Entwicklung von verpflichtenden Berichtspflichten insbesondere auch hinsichtlich der Wertschöpfungskette.
  - » Keine adäquate Bewertung des Status quo mangelnder staatlicher Kontrolle.<sup>17</sup>
  - » Keine Mechanismen für Fälle, in denen Staaten nicht in der Lage oder nicht willens sind, ihre BürgerInnen vor Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen zu schützen.<sup>18</sup>
- ▼ Hinsichtlich Säule 2 sind wesentliche Einwände:
  - » Beschränkung auf freiwillige Maßnahmen, keine Entwicklung von bindenden Menschenrechtsverpflichtungen für Unternehmen.
  - » Keine Konsequenzen, wenn Unternehmen nicht bereit sind, Wiedergutmachungsinstrumente zu implementieren.<sup>19</sup>
  - » Mangelnde Maßnahmen zur Implementierung von Menschenrechtsverpflichtungen in Handels- und Investmentabkommen.
  - » Der Verweis auf Sorgfaltspflichten ist nicht spezifiziert.
  - » Es werden keine Maßnahmen zur externen Überprüfung solcher Sorgfaltspflichten vorgeschlagen.<sup>20</sup>
- ▼ Hinsichtlich Säule 3 wird bemängelt:
  - » Es bleibt unklar, wie die Staaten Schritte für eine effektive Entschädigung von Opfern von Menschenrechtsverletzungen machen sollen.
  - » Keine klare Definition von effektiven Mechanismen.
  - » Dem Verweis auf Hürden bei der Umsetzung<sup>21</sup> folgen keine Maßnahmen zur Überwindung.
  - » Keine Konkretisierung, wie besonders betroffene Gruppen (Frauen, Kinder, indigene Gruppen) geschützt werden sollen.<sup>22</sup>
  - » Fokus auf freiwillige Entschädigungsmechanismen statt regulative Maßnahmen.

Positiv bewertet werden hingegen folgende Aspekte der UNGPs:

- ▼ Es gibt starke Passagen in den UNGPs zur Staatenverantwortung, zur Kontrolle und Regulierung der Unternehmen. Es wird deutlich gemacht, dass die Staaten eine Verantwortung dafür haben, Menschenrechtsverletzungen zu verhindern und zu ahnden.<sup>23</sup>

16 Vgl. ebenda.

17 Vgl. Khulumani Support Group, Why the Ruggie Guidelines are Inadequate, 2012.

18 Vgl. Connie de la Vega, Amol Mehra, Alexandra Wong, Friedrich Ebert Stiftung, Holding Businesses Accountable for Human Rights Violations, 2011, Seite 7, online abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/08264.pdf>.

19 Vgl. ebenda, Seite 8.

20 Vgl. Khulumani Support Group, Why the Ruggie Guidelines are Inadequate, 2012.

21 Vgl. Prinzip 26 der UNGPs, online abrufbar unter: <http://business-humanrights.org/sites/default/files/media/documents/ruggie/ruggie-guiding-principles-21-mar-2011.pdf>.

22 Vgl. Connie de la Vega, Amol Mehra, Alexandra Wong, Friedrich Ebert Stiftung, Holding Businesses Accountable for Human Rights Violations, 2011, Seite 8, online abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/08264.pdf>.

23 Vgl. ebenda, Seite 5.

- Der Begriff der Verantwortlichkeit der Unternehmen in Säule 2 hinsichtlich der Liefer- und Wertschöpfungskette hat einen breiten Anwendungsrahmen und macht die Frage der Einflussnahme nicht von Gesellschaftsanteilen abhängig.<sup>24</sup>
- Die Aufforderung, den rechtlichen Status quo im nationalen Recht zu überprüfen und darauf aufbauend Maßnahmen zum Schließen der Regulierungslücken zu treffen.
- Der konkrete Verweis auf Investitions- und Handelsabkommen und die Anwendbarkeit aller Menschenrechte auch auf Unternehmen.<sup>25</sup>
- Die Aufforderung an die Unternehmen, die menschenrechtlichen Folgen ihres Handelns im Vorfeld im Sinne eines menschenrechtlichen Risikomanagements abzuschätzen. Diese Sorgfaltspflicht umfasst Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen im Rahmen der ganzen Wertschöpfungskette.<sup>26</sup> Das weitreichende Konzept der Sorgfaltspflichten zur Implementierung des Menschenrechtsschutzes in Unternehmensaktivitäten ist eine der stärksten Passagen der UNGPs.<sup>27</sup>
- Eine deutlich gesteigerte Staatenpflicht bei Unternehmensaktivitäten, die besondere Menschenrechtsrelevanz bzw. -risiken aufweisen.<sup>28</sup>
- Die Leitsätze wurden einstimmig verabschiedet und finden bis in die Reihen namhafter Unternehmen und ihrer Verbände Zustimmung.

Das Netzwerk hat sich hinsichtlich der Grenzen von Soft-Law-Instrumenten wie auch der UNGPs im Besonderen kritisch positioniert.<sup>29</sup> Es bleibt festzuhalten, dass der Konsens auf Grundlage der Unverbindlichkeit hergestellt werden konnte. Es ist nicht wegzureden, dass es am politischen Willen der nationalen bzw. europäischen EntscheidungsträgerInnen liegt, ob effektiverer Menschenrechtsschutz bei Unternehmensaktivitäten implementiert wird. Die UNGPs geben hinsichtlich einiger Aspekte konstruktive Vorschläge, eine einfache Übernahme in nationale Gesetze ist jedoch nicht möglich.<sup>30</sup> In dieser Beziehung können die UNGPs als strategisches Tool zur Umsetzung weitergehender Maßnahmen genutzt werden. Nicht mehr und nicht weniger.

Die Diskussion um die UNGPs fand eine spannende Weiterentwicklung, als im Juni 2014 im UN-Menschenrechtsrat mehrheitlich eine Resolution verabschiedet wurde, welche die Einrichtung einer Arbeitsgruppe mit dem Mandat zur Erarbeitung eines internationalen und rechtlich verbindlichen Instrumentes zu transnationalen Unternehmen zum Thema hatte, und sich Prof. John Ruggie mit dem Argument des „principled pragmatism“ sehr kritisch zur sogenannten Ecuador-Initiative stellte.<sup>31</sup> Diese Haltung wurde jedoch von der Mehrheit im UN-Menschenrechtsrat nicht geteilt, die die Resolution verabschiedete.

Aus Sicht unseres Netzwerks ist es wichtig zu konstatieren, dass die nationale und internationale Umsetzung von Menschenrechtsstandards nicht gegeneinander ausgespielt werden darf. Hier ist Politikkohärenz gefragt. Nationale wie internationale Prozesse werden und sollen die politischen EntscheidungsträgerInnen

24 SOMO, CEDHA, Cividep India: How to use the UN Guiding Principles on Business and Human Rights in company research and advocacy – A guide for civil society organisations, 2012, Seite 11.

25 Vgl. Gisela Burckhard (Hrsg.), Mythos CSR – Unternehmensverantwortung und Regulierungslücken, Bonn, 2011, S. 39.

26 Vgl. ebenda.

27 Vgl. Connie de la Vega, Amol Mehra, Alexandra Wong, Friedrich Ebert Stiftung, Holding Businesses Accountable for Human Rights Violations, 2011, Seite 6, online abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/08264.pdf>.

28 Vgl. ebenda.

29 Vgl. NeSoVe, CSR – Schein oder Nichtschein, das ist hier die Frage, 2012, Seite 27, online abrufbar unter: [http://www.netzwerksozialeverantwortung.at/media/CSR-Brochure2012\\_screen\\_final.pdf](http://www.netzwerksozialeverantwortung.at/media/CSR-Brochure2012_screen_final.pdf).

30 Vgl. NeSoVe, Menschen.Rechte.Wirtschaft – Rechtsgutachten zum Menschenrechtsschutz bei Auslandsaktivitäten österreichischer Unternehmen, 2014, Seite 1, online abrufbar unter: [http://www.netzwerksozialeverantwortung.at/media/Studie\\_Menschen\\_Rechte\\_Wirtschaft\\_Web.pdf](http://www.netzwerksozialeverantwortung.at/media/Studie_Menschen_Rechte_Wirtschaft_Web.pdf)

31 Vgl. John Ruggie, The Past as Prologue? A Moment of Truth for UN Business and Human Rights Treaty, 2014, online abrufbar unter: <http://www.ihrb.org/commentary/past-as-prologue.html>.

begleiten, da die neuen Herausforderungen einer globalisierten Wirtschaftswelt neue Antworten und regelmäßige Anpassungen auf nationaler wie internationaler Ebene brauchen.

Für diese wichtigen Prozesse ist die Ecuador-Initiative ein begrüßenswerter Anstoß.<sup>32</sup> Sie zeigt, dass eine internationale Verständigung über den gewünschten Handlungsrahmen von transnationalen Unternehmen und die Verantwortung der Staatenwelt zu den Auswirkungen privater Wirtschaftsunternehmen im Bereich der Menschenrechte gefordert ist. Die Resolution, die weltweit Unterstützung gefunden hat, wurde jedoch von Österreich abgelehnt. In seiner Stellungnahme zu einem offenen Brief unseres Netzwerks und vieler weiterer NGOs<sup>33</sup> wurde das Abstimmungsverhalten wie folgt begründet: „Aus Sicht des BMEIA wird daher darauf zu achten sein, dass es zum gegenwärtigen Zeitpunkt zu keiner Einschränkung des Prinzips der Freiwilligkeit kommt.“ Dabei ist ein kohärentes Vorgehen im nationalen Rahmen wie auch in internationalen Organisationen und Institutionen aus Sicht unseres Netzwerks notwendig.<sup>34</sup>

---

32 Vgl. Resolution „Elaboration of an international legally binding instrument on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights“, beschlossen auf der 26. Sitzung des UN-Menschenrechtsrats, online abrufbar unter: <http://www.ihrb.org/pdf/G1408252.pdf>.

33 Vgl. Offener Brief an den Außenminister Kurz vom 7. Mai 2014 (NGOs fordern klare Haltung Österreichs im UN-Menschenrechtsrat) von Südwind, ÖBV, ECA Watch, FIAN, WIDE, KOO, AGGV, NeSoVe, PRO-GE, World Vision, online abrufbar unter: [http://www.netzwerksozialverantwortung.at/media/Brief\\_verbindliche%20MRAbkommen\\_2014\\_Kurz.pdf](http://www.netzwerksozialverantwortung.at/media/Brief_verbindliche%20MRAbkommen_2014_Kurz.pdf).

34 Vgl. auch Jennifer Zerk, Corporate liability for gross human rights abuses – Towards a fairer and more effective system of domestic law remedies. A report prepared for the office of the UN High Commissioner for Human Rights, S. 113, online abrufbar unter: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/DomesticLawRemedies/StudyDomesticLawRemedies.pdf>.



### III. DIE EMPFEHLUNG, NATIONALE AKTIONSPLÄNE ZUR IMPLEMENTIERUNG DER UNGPS ZU ENTWICKELN

Im Juni 2014 forderte der UN-Menschenrechtsrat die Mitgliedsstaaten auf, zur Implementierung der UNGPs Nationale Aktionspläne (NAPs) zu verabschieden.<sup>35</sup> Vonseiten der Europäischen Union gab es im Rahmen der CSR-Mitteilung der Europäischen Kommission die Empfehlung an alle Mitgliedsstaaten, die UNGPs bis Ende 2012 umzusetzen.<sup>36</sup> Die Empfehlung ist keine Auflage und deren Nichterfüllung auch nicht mit einer Sanktion verbunden. Sie wurde im Bericht zur europäischen Menschenrechtsstrategie vom November 2012<sup>37</sup> und vom EU-Ministerrat in der Erklärung zu den UNGPs im April 2014<sup>38</sup> wiederholt. Dabei erwies es sich schnell als sehr schwierig, wenn nicht gar unmöglich, die UNGPs einfach zu implementieren. Empfehlungen mit doch oftmals sehr allgemeinem Charakter stellen keine geeignete Anleitung zur einfachen Implementierung dar. Dies erkannte auch die UN-Arbeitsgruppe zu Wirtschaft und Menschenrechte und veröffentlichte schließlich im Rahmen des „Third Annual United Nations Forum on Business and Human Rights“ vom 1. bis 3. Dezember 2014 in Genf eine Anleitung, wie die UNGPs umgesetzt werden können.<sup>39</sup> Die Anleitung verweist jedoch wie die UNGPs darauf, dass in inhaltlicher Hinsicht keine Antwort auf die notwendigen Maßnahmen zur Gewährleistung effektiven Menschenrechtsschutzes bei Wirtschaftsaktivitäten gegeben werden kann und die Anleitung lediglich Aspekte benennt, die die Regierungen bei der Umsetzung in Erwägung ziehen sollten. So heißt es: „This guidance is based on the recognition that there is no ‚one-size-fits-all‘ approach to developing NAPs. It does not prescribe a specific way of developing NAPs, or the content that should be included in a NAP.“<sup>40</sup>

Durchaus weitreichender erscheint demgegenüber das vom Dänischen Menschenrechtsinstitut und dem International Corporate Accountability Roundtable (ICAR) erarbeitete Toolkit „National Action Plans on Business and Human Rights – A Toolkit for the Development, Implementation, and Review of State Commitments to Business and Human Rights Frameworks“<sup>41</sup>, das insbesondere auch Anleitungen für eine inhaltliche Implementierung umfassenden Menschenrechtsschutzes bei Auslandsaktivitäten von Unternehmen gibt.

35 Vgl. UN-Menschenrechtsrat, Resolution A/HRC/26/L.1., Statement of the core group for Business and Human Rights, Human Rights Council, 26. Sitzung, 27. Juni 2014, online abrufbar unter: <http://www.norway-geneva.org/Humanrights/Statements/26th-Session-of-the-Human-Rights-Council/Item-3-Promotion-and-protection-of-human-rights/Joint-statement-of-the-core-group-for-Business-and-Human-Rights/#VTjfZSOELRk>

36 Vgl. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Renewed EU Strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility, COM (2011) 681 final, 25. Oktober 2011, online abrufbar unter: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0681:FIN:EN:PDF>

37 Vgl. European Parliament, Committee on Foreign Affairs, Report on the Review of the EU's Human Rights Strategy, EUR. PARL. DOC. A7-0378/2012, 19. November 2012, online abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2012-0378+0+DOC+PDF+V0//EN>

38 Eur. Consult. Ass., Declaration of the Committee of Ministers on the UN Guiding Principles on Business and Human Rights, 16. April 2014, online abrufbar unter: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2185745&Site=CM>

39 UN Working Group on Business and Human Rights, Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights, 2014, online abrufbar unter: [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG\\_%20NAPGuidance.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG_%20NAPGuidance.pdf)

40 UN Working Group on Business and Human Rights, Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights, 2014, Seite 6, online abrufbar unter: [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG\\_%20NAPGuidance.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG_%20NAPGuidance.pdf)

41 ICAR, DIHR, National Action Plans on Business and Human Rights – A Toolkit for the Development, Implementation, and Review of State Commitments to Business and Human Rights Frameworks, 2014, online abrufbar unter: <http://accountabilityroundtable.org/wp-content/uploads/2014/06/DIHR-ICAR-National-Action-Plans-NAPs-Report3.pdf>



## IV. BESTANDSAUFNAHME DER IMPLEMENTIERUNGEN DER UNGPS

### 1. ÜBERBLICK ÜBER DIE NAPS UNGPS

Entsprechend der Empfehlung der Vereinten Nationen und der Europäischen Union haben seit 2011 sechs Mitgliedsstaaten der Europäischen Union Nationale Aktionspläne zur Implementierung der UNGPs entwickelt:

1. Dänemark<sup>42</sup> im März 2014,
2. Finnland<sup>43</sup> im Oktober 2014<sup>44</sup>,
3. Litauen<sup>45</sup> im Februar 2015,
4. die Niederlande<sup>46</sup> im Dezember 2013,
5. Großbritannien<sup>47</sup> im September 2013
6. und Schweden<sup>48</sup> im August 2015.

Folgende EU-Staaten sowie die Schweiz und die EU selbst haben Schritte hinsichtlich eines NAP UNGP gesetzt:

**Deutschland:** Die deutsche Regierung erklärte im November 2014, an einem NAP UNGPs zu arbeiten. Federführend ist dabei das Auswärtige Amt mit dem Menschenrechtsbeauftragten der Bundesregierung, Christoph Strässer.<sup>49</sup> Im Mai 2015 wurde ein Basisdokument zum Status quo in Deutschland (erstellt vom Deutschen Institut für Menschenrechte) präsentiert.<sup>50</sup> Der NAP soll bis 2016 erarbeitet werden.<sup>51</sup>

**Europäische Union:** Die EU hat im Rahmen der CSR-Mitteilung vom November 2011 angekündigt, einen Bericht zu den eigenen Schwerpunkten hinsichtlich Menschenrechte und Wirtschaft bis Ende 2012 zu verfassen.

Im Juli 2015 verabschiedete der Rat der Europäischen Union den Aktionsplan zu Menschenrechten und Demokratie 2015–2018.<sup>52</sup> Verpflichtungen hinsichtlich Wirtschaft und Menschenrechte finden sich in Aktion 18 (Advancing Business and Human Rights) und in Aktion 25 (Handel/Anlagepolitik).

42 The Danish Government: National Action Plan: Implementation of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights, März 2014, online abrufbar unter: [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/NationalPlans/Denmark\\_NationalPlanBHR.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/NationalPlans/Denmark_NationalPlanBHR.pdf)

43 Ministry of Employment and Economy, National Action Plan for the Implementation of the Guiding Principles on Business and Human Rights, 2014, online abrufbar unter: [http://www.tem.fi/files/41214/TEMjul\\_46\\_2014\\_web\\_EN\\_21102014.pdf](http://www.tem.fi/files/41214/TEMjul_46_2014_web_EN_21102014.pdf)

44 Die Regierung hat im November 2012 angekündigt, einen NAP UNGPs zu entwickeln. Im Juni 2014 wurden Stakeholder zu einem im April 2014 vorgelegten Draft konsultiert. Der NAP UNGPs ist im September 2014 veröffentlicht worden.

45 Regierung der Republik Litauen, Lithaus Action Plan of the Implementation of the United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights, 2015, online abrufbar unter: [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/NationalPlans/Lithuania\\_NationalPlanBHR.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/NationalPlans/Lithuania_NationalPlanBHR.pdf)

46 Ministry of Foreign Affairs, National Action Plan on Business and Human Rights, Dezember 2013, online abrufbar unter: <http://business-humanrights.org/sites/default/files/documents/netherlands-national-action-plan.pdf>

47 Ministry of State for Foreign and Commonwealth Affairs, Good Business – Implementing the UN Guiding Principles on business and Human Rights, 2013, online abrufbar unter: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/236901/BHR\\_Action\\_Plan\\_-\\_final\\_online\\_version\\_1\\_.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/236901/BHR_Action_Plan_-_final_online_version_1_.pdf)

48 Ministry for foreign Affairs, Action plan for business and human rights, August 2015, online abrufbar unter: <http://www.government.se/contentassets/822dc47952124734b60daf1865e39343/action-plan-for-business-and-human-rights.pdf>

49 Vgl. <http://business-humanrights.org/de/deutschland-ausw%C3%A4rtiges-amt-erarbeitet-nationalen-aktionsplans-zu-wirtschaft-und-menschenrechten>.

50 Vgl. DIHR, National Baseline Assessment, Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, April 2015, online unter: [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/Weitere\\_Publikationen/National\\_Baseline\\_Assessment\\_Umsetzung\\_der\\_UN-Leitprinzipien\\_fuer\\_Wirtschaft\\_und\\_Menschenrechte.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Weitere_Publikationen/National_Baseline_Assessment_Umsetzung_der_UN-Leitprinzipien_fuer_Wirtschaft_und_Menschenrechte.pdf)

51 Vgl. [http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Aussenpolitik/Aussenwirtschaft/Wirtschaft-und-Menschenrechte/Wirtschaft-und-Menschenrechte\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Aussenpolitik/Aussenwirtschaft/Wirtschaft-und-Menschenrechte/Wirtschaft-und-Menschenrechte_node.html)

52 Rat der Europäischen Union, inklusive Conclusion, online abrufbar unter: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10897-2015-INIT/en/pdf>.

**Irland:** Irland erklärte im Januar 2015, an einem NAP UNGPs zu arbeiten, und forderte zivilgesellschaftliche AkteurInnen und WirtschaftsvertreterInnen auf, Inputs zu geben.<sup>53</sup>

**Italien:** Italien legte im März 2014 einen Draft für den NAP UNGPs vor. Im November 2013 wurde eine Grundlagenstudie hierfür vorgelegt.<sup>54</sup>

**Norwegen:** Norwegen hat im August 2013 eine Grundlagenstudie für einen NAP UNGPs vorgelegt.

**Österreich:** Der geplante NAP CSR sollte ein Kapitel zur Implementierung der UNGPs beinhalten. Ein Draft für den NAP CSR wurde vom Wirtschafts- und Lebensministerium im Mai 2013 als Diskussionsgrundlage vorgelegt.<sup>55</sup> Im Dezember 2013 erklärt die Regierung, einen NAP Menschenrechte bis Herbst 2015 zu erarbeiten. Die Volksanwaltschaft wurde mit der Entwicklung beauftragt. Im Mai 2014 wurden die Stakeholder von dem Prozess informiert. Bis Oktober 2014 wurden Inputs der Stakeholder eingeholt, die u. a. die Implementierung der UNGPs im Rahmen des NAP Menschenrechte empfehlen.

**Schweiz:** Das Parlament beschloss im Dezember 2012, einen NAP UNGPs zu entwickeln. Im April 2014 wurde eine Zusammenfassung der Stakeholder-Konsultationen veröffentlicht. Die Schweiz hat angekündigt, den NAP UNGPs per Ende 2014 zu veröffentlichen.

**Schottland:** Erwägt, einen eigenen NAP UNGPs entwickeln.

**Spanien:** Das Parlament beschloss im Mai 2013, einen NAP UNGPs zu entwickeln. Hierfür wurde im November 2013 eine Roadmap vorgelegt. Der Draft für den NAP UNGPs ist im Juni 2014 vorgelegt worden.

An einem NAP UNGPs arbeiten auch Belgien, Frankreich, Griechenland, Portugal und Slowenien.

Außerhalb der EU/Schweiz arbeiten folgende Länder an einem NAP UNGPs:

**Indonesien:** Das nationale Komitee für Menschenrechte Komnas HAM und die NGO ELSAM erklärten im Juni 2015 öffentlich, an einem NAP Business and Human Rights zu arbeiten.<sup>56</sup>

**Kolumbien:** Veröffentlichte im Juli 2014 einen NAP Menschenrechte mit einem eigenen Kapitel zu Wirtschaft und Menschenrechte.

**Malaysia:** Die Regierung erklärte im März 2015, an einem NAP UNGPs zu arbeiten.<sup>57</sup>

**Mosambik:** Mosambik plant einen NAP bezüglich des extraktiven Sektors.

**Myanmar:** Die Regierung erklärte im Februar 2015, einen NAP UNGPs zu erarbeiten.<sup>58</sup>

**Tansania:** Tansania veröffentlichte im Juli 2014 einen Aktionsplan Menschenrechte 2013–2017 mit der Erklärung, einen NAP Wirtschaft und Menschenrechte zu entwickeln.

**USA:** Im September 2014 wurde ein NAP UNGPs angekündigt.

Darüber hinaus arbeiten folgende Staaten an einem NAP UNGPs: Argentinien, Aserbaidschan, Brasilien, Jordanien, Lettland, Mauritius, Mexiko und Marokko.

53 Vgl. <http://consulateofirelandsydney.net/news-and-media/press-releases/press-release-archive/2015/january/business-and-human-rights/>.

54 Regierung, The Foundations of the Italian Action Plan on the United Nations „Guiding Principles on Business and Human Rights“, 2014, online abrufbar unter: <http://business-humanrights.org/sites/default/files/media/documents/foundations-ungps-nap-italy.pdf>.

55 <http://www.netzwerksozialeverantwortung.at/media/NAP%20CSR%20Diskussionsgrundlage%2029052013.pdf>.

56 Vgl. <http://hrrca.org/is-a-regional-action-plan-on-business-and-human-rights-needed/> (abgerufen am 23.11.2015).

57 Vgl. <http://www.therakyatpost.com/news/2015/03/24/national-action-plan-on-business-and-human-rights-to-be-drafted/>.

58 Vgl. [http://business-humanrights.org/en/myanmar-other-govts-commit-to-develop-national-action-plans-on-business-human-rights-at-asean-conference?utm\\_source=Business+%26+human+rights+-+Weekly+Update&utm\\_campaign=376bdeac2f-Weekly\\_Update\\_11\\_February\\_2015\\_10\\_2015&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_3a0b8cd0d0-376bdeac2f-](http://business-humanrights.org/en/myanmar-other-govts-commit-to-develop-national-action-plans-on-business-human-rights-at-asean-conference?utm_source=Business+%26+human+rights+-+Weekly+Update&utm_campaign=376bdeac2f-Weekly_Update_11_February_2015_10_2015&utm_medium=email&utm_term=0_3a0b8cd0d0-376bdeac2f-)

## 2. VERGLEICHENDE AUSWERTUNG DER NAPS GROSSBRITANNIEN, FINNLAND UND DÄNEMARK

In näheren Augenschein sollen drei NAPs genommen werden. Zum einen der NAP aus Großbritannien, weil er der erste NAP zur Implementierung der UNGPs war und sowohl für kritische Empfehlungen als auch als Vorlage künftiger NAPs herangezogen wurde.

Des Weiteren der NAP Finnland, da er als einziger der entwickelten NAPs klare Zuständigkeiten für die Umsetzung der im NAP beschriebenen Maßnahmen festlegt und zumindest in dieser Frage als Vorbild gelten kann. Schließlich der NAP Dänemark, weil er die Empfehlungen einiger Stakeholder (Danish Council of CSR) explizit im NAP referiert.

### a) Methodische Hinweise

Die Schwierigkeit einer einfachen Implementierung der UNGPs macht es umso wichtiger, klare Zielsetzungen und Schritte zu definieren, die einem Nationalen Aktionsplan tatsächlich die Wirkung zukommen lassen, geeignete Maßnahmen zur Erreichung der Zielvorgaben zu treffen.

Das Dänische Menschenrechtsinstitut und der International Corporate Accountability Roundtable ICAR haben im Juni 2014 die Ergebnisse einer Untersuchung in der Publikation „National Action Plans on Business and Human Rights – A Toolkit for the Development, Implementation, and Review of State Commitments to Business and Human Rights Frameworks“<sup>59</sup> veröffentlicht. Die Empfehlungen sind das Ergebnis der Erfahrungen von weltweit 280 ExpertInnen auf dem Gebiet Wirtschaft und Menschenrechte.<sup>60</sup> Auf Grundlage der Analyse der Nationalen Aktionspläne zu Menschenrechten, CSR und Entwicklung wurde eine Checklist entwickelt, die es allen in den Prozess der NAPs involvierten Interessengruppen erleichtert, den Prozess konstruktiv zu begleiten.<sup>61</sup> Es ist das einzig vorliegende Dokument, das so konkrete Empfehlungen und Anleitungen zur Implementierung der UNGPs gibt.

Aus Sicht unseres Netzwerks ist es in inhaltlicher Hinsicht elementar, dass der NAP unmittelbar Bezug auf die bereits bestehenden Gesetze und Standards nimmt und auf Grundlage identifizierter Regelungslücken Maßnahmen setzt, die die Lücken schließen. Dabei liegt der Fokus auf der Staatenpflicht, Menschenrechte auch bei Unternehmensaktivitäten umfassend zu schützen. Diese Staatenpflicht umfasst aus Sicht unseres Netzwerks nicht bloß die Säule 1 und 3 der UNGPs, da auch die Säule 2 in Korrelation mit der Säule 1 und 3 der staatlichen Schutzpflicht obliegt.<sup>62</sup>

Hinsichtlich der Evaluierung der folgenden drei NAPs wurde die Checklist für die Erstellung eines NAPs von DHRI und ICAR verwendet, die Indikatoren und Fragestellungen zur Implementierung der Prinzipien der UNGPs auflistet und somit auch die Überprüfung der gesetzten Maßnahmen erleichtert:

#### ▀ Zuständigkeit und Ressourcen

- » Verpflichtung, einen Prozess zur Entwicklung eines NAP zu beginnen
- » Verantwortlichkeit für den NAP-Prozess wird festgelegt und kommuniziert
- » Einbindung aller Regierungsabteilungen in den Prozess
- » Bestimmung klarer Anforderungen und eines Zeitrahmens für den NAP-Prozess
- » Zurverfügungstellung eines angemessenen Budgets für den NAP-Prozess

59 ICAR, DIHR, National Action Plans on Business and Human Rights – A Toolkit for the Development, Implementation, and Review of State Commitments to Business and Human Rights Frameworks, 2014, online abrufbar unter: <http://accountabilityroundtable.org/wp-content/uploads/2014/06/DIHR-ICAR-National-Action-Plans-NAPs-Report3.pdf>.

60 Vgl. ebenda, Seite VI.

61 Vgl. ebenda, Seite 48.

62 Vgl. ebenda, Seite 18.

- ▼ Stakeholder-Beteiligung
  - » Erstellung und Veröffentlichung einer Liste der zu beteiligenden Stakeholder
  - » Entwicklung und Veröffentlichung eines Plans mit klaren Zeitangaben für die Beteiligung der Stakeholder
  - » Zurverfügungstellung der notwendigen Informationen und Capacity-Building
  - » Ermöglichung der Beteiligung von besonders betroffenen Gruppen
  - » Etablierung einer Lenkungsgruppe der Stakeholder
- ▼ Bestandsaufnahme/Studie
  - » Erstellung einer Bestandsaufnahme/Studie über die bereits bestehenden Gesetze und Standards und politischen Strategien, sowie Bestimmung der ausgemachten Gesetzeslücken und Umsetzungsdefizite
  - » Es wird ein geeigneter und qualifizierter Verfasser bzw. eine geeignete und qualifizierte Verfasserin mit der Erstellung der Studie beauftragt
  - » Einbindung der Stakeholder in die Analyse
  - » Publikation und Verbreitung der Bestandsaufnahme
- ▼ Anwendungsbereich, Inhalt und Prioritäten
  - » Der NAP soll alle Säulen und Prinzipien der UNGPs umfassen
  - » Der NAP soll den kompletten Anwendungsbereich staatlicher Jurisdiktion umfassen
  - » Bezugnahme auf internationale und regionale Organisationen und Standards
  - » Der NAP soll auf thematische und sektorspezifische Menschenrechtsfragen eingehen
  - » Der NAP soll ein Statement zur Verpflichtung auf die UNGPs beinhalten
  - » Der NAP soll Maßnahmen setzen, die spezifisch, messbar, umsetzbar, relevant und zeitlich bestimmt sind
  - » Der NAP soll auf die Menschenrechtsverletzungen fokussieren, die besonders gravierend sind
  - » Der NAP soll auf besonders gefährdete Gruppen fokussieren
- ▼ Transparenz
  - » Sowohl die Bestandsaufnahme als auch alle anderen Analysen, die über den NAP informieren, sollen publiziert werden
- ▼ Zuständigkeit und Follow-up
  - » Festlegung klarer Zuständigkeiten hinsichtlich der gesetzten Maßnahmen und für das Follow-up
  - » Entwicklung von Rahmenbedingungen für das Monitoring und die Berichte über die Implementierung<sup>63</sup>

## b) NAP Großbritannien

Der Nationale Aktionsplan Großbritanniens „Good Business – Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights“<sup>64</sup> ist international der erste NAP mit explizitem Bezug zu den UNGPs. Großbritannien erklärte bereits im Jahr 2011, einen NAP UNGPs zu entwickeln, und veröffentlichte ihn schließlich im September 2013.

- ▼ Zuständigkeit und Ressourcen
  - » In prozessualer Hinsicht ist positiv hervorzuheben, dass eine klare Zuständigkeit für die Erarbeitung des NAPs beschlossen wurde. Federführend war das „Human Rights and Democracy Department“

<sup>63</sup> Vgl. ebenda, Seite 149 ff.

<sup>64</sup> Online abrufbar: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/236901/BHR\\_Action\\_Plan\\_-\\_final\\_online\\_version\\_1\\_.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/236901/BHR_Action_Plan_-_final_online_version_1_.pdf).

im „UK Foreign & Commonwealth Office“. <sup>65</sup> Andere Abteilungen wurden im Rahmen einer abteilungsübergreifenden Arbeitsgruppe in den Prozess involviert. <sup>66</sup>

#### ▼ Stakeholder-Beteiligung

» Im Rahmen der Entwicklung des NAPs war eine breite Einbindung der relevanten Stakeholder vorgesehen. Tatsächlich beteiligten sich 50 Unternehmen und 25 NGOs an dem Prozess. <sup>67</sup> Zivilgesellschaftliche AkteurInnen kritisieren, dass die Arbeitsgruppe keine Liste der einzubindenden Stakeholder verfasst und veröffentlicht hat und so einige relevante Stakeholder, insbesondere von Menschenrechtsverletzungen betroffene Gruppen und ihre Vertretungen, nicht eingebunden waren. <sup>68</sup> Nach der Konsultierung der Stakeholder wurde kein Entwurf zur nochmaligen Kommentierung ausgeschiedt. Lediglich ausgewählte Stakeholder bekamen eine Kopie des Entwurfs. Eine weitere Beteiligung zivilgesellschaftlicher AkteurInnen an der Entwicklung des NAPs fand nicht statt.

#### ▼ Anwendungsbereich, Inhalt und Prioritäten

» In inhaltlicher Hinsicht ist von zivilgesellschaftlicher Seite die Hauptkritik, dass der NAP auf selbstregulierende, freiwillige Initiativen der Unternehmen fokussiert und regulative Maßnahmen zum Schließen der ausgemachten Regulierungslücken im Menschenrechtsschutz durch Auslandsaktivitäten britischer Unternehmen sowie Wiedergutmachungsinstrumente für die Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen vernachlässigt. <sup>69</sup>

Vom Erarbeitungsrahmen her umfasst der NAP zwar alle drei Säulen der UNGPs, jedoch mit eindeutigem Schwerpunkt auf Säule 2 und einer schwachen Berücksichtigung von Säule 3. <sup>70</sup> So wird hinsichtlich geplanter Maßnahmen für den Zugang zu Rechtsinstrumenten erklärt, dass die Regierung die Wiedergutmachungsmechanismen evaluieren soll, der Fokus der künftigen Betätigung bleibt jedoch bei dem Appell an die Unternehmen: „The Government encourages companies to review their existing grievance procedures to ensure they are fair, transparent, understandable, well-publicised and accessible by all, and provide for grievances to be resolved effectively without fear of victimization. It is also important for businesses to require similar good practice of their supply chains, especially in areas where abuses of rights have been identified.“ <sup>71</sup>

#### ▼ Zuständigkeit und Follow-up

» Positiv ist, dass in Kapitel 5 <sup>72</sup> ein neuer Aktionsplan für Ende 2015 angekündigt wird sowie im Rahmen des „Annual Report on Human Rights and Democracy“ jährlich über den Fortschritt und die Implementierung berichtet werden soll. <sup>73</sup>

Der Fokus der einzelnen Maßnahmen liegt in der Beschreibung vergangener sowie gegenwärtiger Politiken. Hinsichtlich zukünftiger, geplanter Maßnahmen bleibt der NAP Großbritanniens sehr vage. Künftige Maßnahmen beziehen sich fast ausschließlich auf freiwillige, selbstregulierende Initiativen der Unterneh-

65 Vgl. Marta Bordignon, *The Challenge of Implementing the UN „Protect, Respect and Remedy“ Framework by States and the European Union through the UN Guiding Principles. The British, Italian and Spanish Cases*, 2014, online abrufbar: <http://business-humanrights.org/sites/default/files/media/documents/phd-implementing-ungp-uk-sp-it-jun-2014.pdf>, Seite 93 ff.

66 Vgl. ICAR, ECCJ, *Assessment of Existing National Action Plans (NAPS) on Business and Human Rights*, 2014, online abrufbar: [http://www.corporatejustice.org/IMG/pdf/icar-eccj\\_assessments\\_of\\_existing\\_naps.pdf](http://www.corporatejustice.org/IMG/pdf/icar-eccj_assessments_of_existing_naps.pdf), Seite 7.

67 Vgl. Marta Bordignon, *The Challenge of Implementing the UN „Protect, Respect and Remedy“ Framework by States and the European Union through the UN Guiding Principles. The British, Italian and Spanish Cases*, 2014; online abrufbar: <http://business-humanrights.org/sites/default/files/media/documents/phd-implementing-ungp-uk-sp-it-jun-2014.pdf>, Seite 107.

68 Vgl. ICAR, ECCJ, *Assessment of Existing National Action Plans (NAPS) on Business and Human Rights*, 2014, online abrufbar: [http://www.corporatejustice.org/IMG/pdf/icar-eccj\\_assessments\\_of\\_existing\\_naps.pdf](http://www.corporatejustice.org/IMG/pdf/icar-eccj_assessments_of_existing_naps.pdf), Seite 7.

69 Vgl. Gerry Boyle, *UK Guidance for Business on Human Rights Needs Some Legal Teeth*, *The Guardian*, 4. September 2013.

70 Vgl. ICAR, ECCJ, *Assessment of Existing National Action Plans (NAPS) on Business and Human Rights*, 2014, online abrufbar: [http://www.corporatejustice.org/IMG/pdf/icar-eccj\\_assessments\\_of\\_existing\\_naps.pdf](http://www.corporatejustice.org/IMG/pdf/icar-eccj_assessments_of_existing_naps.pdf), Seite 7.

71 Vgl. Kapitel 4 „UK Government and access to remedy for human rights abuses resulting from business activity“, in: „Good Business“, online abrufbar: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/236901/BHR\\_Action\\_Plan\\_-\\_final\\_online\\_version\\_1\\_1\\_.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/236901/BHR_Action_Plan_-_final_online_version_1_1_.pdf), S. 18.

72 UK Action Plan implementation and further development

73 Vgl. Kapitel 5 „UK Action Plan implementation and further development“, in: „Good Business“, online abrufbar: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/236901/BHR\\_Action\\_Plan\\_-\\_final\\_online\\_version\\_1\\_1\\_.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/236901/BHR_Action_Plan_-_final_online_version_1_1_.pdf), S. 19.

men. Des Weiteren bestimmt der NAP keine Zeitpläne für die Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen, was es schwierig bis unmöglich macht, die Implementierung zu kontrollieren.

### c) NAP Finnland

Im Oktober 2014 veröffentlichte das „Ministry of Employment and the Economy“ Finnlands den „National Action Plan for the implementation of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights“. <sup>74</sup> Finnland erklärte in seiner Resolution zu CSR am 22. November 2012, einen NAP UNGPs zu entwickeln. In der Folge richtete Finnland eine interministerielle Arbeitsgruppe ein, die Kommentare von den ParlamentarierInnen einholte und schließlich einen Entwurf vorlegte, der am 17. September 2014 von der finnischen Regierung beschlossen wurde. Der NAP wird in verschiedener Hinsicht als progressiv eingeschätzt, wenn auch in der Gesamtheit aus Sicht unseres Netzwerks nicht geeignet, als „best-in-class“ zu gelten.

#### ▼ Zuständigkeit und Ressourcen

- » In prozessualer Hinsicht ist positiv hervorzuheben, dass mit dem „Ministry of Employment and Economy“ eine klare federführende Zuständigkeit zur Entwicklung des NAPs bestimmt wurde. Das betraute Ministerium band im Rahmen der Arbeitsgruppe neun Ministerien/Abteilungen in die Arbeit zur Entwicklung des NAPs ein. <sup>75</sup>

#### ▼ Stakeholder-Beteiligung

- » Im Rahmen des Prozesses fanden zwei öffentliche Konsultationen der Stakeholder statt, zu der viele NGOs und Unternehmen geladen waren. Zusätzlich bestand die Möglichkeit schriftlicher Stellungnahmen. <sup>76</sup> Eine besondere Berücksichtigung von betroffenen Gruppen im In- und Ausland (indigene Gruppen im Norden Finnlands u. a.) fand jedoch nicht statt. So wurde die Chance verpasst, diese Gruppen in den Prozess einzubinden. Der Prozess wurde im Rahmen des Komitees für CSR diskutiert, ein Multi-Stakeholder-Forum unter der Führung des gleichen Ministeriums (Ministry of Employment and the Economy).

#### ▼ Bestandsaufnahme/Studie

- » Problematisch ist, dass Finnland im Vorfeld keine Bestandsaufnahme bzw. Studie erstellt hat, die die bestehenden nationalen Regelungen an den Anforderungen der drei Säulen der UNGPs misst. Zwar wurde ein Hintergrundpapier erstellt, dies bezieht sich jedoch nicht explizit auf die UNGPs und wurde daher von den Stakeholdern als nicht besonders nützlich eingeschätzt. <sup>77</sup>

#### ▼ Anwendungsbereich, Inhalt und Prioritäten

- » In inhaltlicher Hinsicht ist positiv hervorzuheben, dass einige besonders menschenrechtsrelevante Themen wie Kinderrechte, Datenschutz, extraktive Industrien und Handelspolitik im NAP gesondert behandelt werden. <sup>78</sup> Auch die Erwähnung besonders betroffener Gruppen im Hinblick auf Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen ist positiv hervorzuheben. <sup>79</sup> Einzelne Maßnahmen in der Zukunft sind sehr konkret und damit auch evaluierbar, wie z. B. im Rahmen der öffentlichen

74 Ministry of Employment and Economy, National Action Plan for the Implementation of the Guiding Principles on Business and Human Rights, 2014, online abrufbar unter: [http://www.tem.fi/files/41214/TEMjul\\_46\\_2014\\_web\\_EN\\_21102014.pdf](http://www.tem.fi/files/41214/TEMjul_46_2014_web_EN_21102014.pdf).

75 The Ministry of Foreign Affairs, The Ministry of Education and Culture, The Ministry of Agriculture and Forestry, The Ministry of Justice, The Ministry of Transport and Communication, The Ministry of Finance, The Ministry of Social Affairs and Health, The Prime Minister's Office und The Ministry of the Interior. Vgl. ICAR, ECCJ, Assessment of Existing National Action Plans (NAPS) on Business and Human Rights, 2014, online abrufbar: [http://www.corporatejustice.org/IMG/pdf/icar-eccj\\_assessments\\_of\\_existing\\_naps.pdf](http://www.corporatejustice.org/IMG/pdf/icar-eccj_assessments_of_existing_naps.pdf), Seite 63.

76 Vgl. ICAR, ECCJ, Assessment of Existing National Action Plans (NAPS) on Business and Human Rights, 2014, online abrufbar: [http://www.corporatejustice.org/IMG/pdf/icar-eccj\\_assessments\\_of\\_existing\\_naps.pdf](http://www.corporatejustice.org/IMG/pdf/icar-eccj_assessments_of_existing_naps.pdf), Seite 64.

77 Vgl. ebenda, Seite 16.

78 Ministry of Employment and Economy, National Action Plan for the Implementation of the Guiding Principles on Business and Human Rights, 2014, Seite 15, 23 und 17 f., online abrufbar unter: [http://www.tem.fi/files/41214/TEMjul\\_46\\_2014\\_web\\_EN\\_21102014.pdf](http://www.tem.fi/files/41214/TEMjul_46_2014_web_EN_21102014.pdf).

79 So heißt es im NAP, Finnland „will continue the dialogue related to the human rights impacts of business activities with the UN bodies for indigenous peoples and ensure that the effects of business activities on the realization of the rights of indigenous peoples will be brought forward in the World Conference on Indigenous Peoples in autumn 2014“. In: Ministry of Employment and Economy, National Action Plan for the Implementation of the Guiding Principles on Business and Human Rights, 2014, Seite 15, online abrufbar unter: [http://www.tem.fi/files/41214/TEMjul\\_46\\_2014\\_web\\_EN\\_21102014.pdf](http://www.tem.fi/files/41214/TEMjul_46_2014_web_EN_21102014.pdf).

Beschaffung.<sup>80</sup> Insgesamt bleibt aber zu bemängeln, dass gerade die geplanten zukünftigen Maßnahmen oft vage und unkonkret bleiben.

Der finnische NAP bezieht sich auf alle drei Säulen der UNGPs, wobei jedoch Säule 3 deutlich hinter Säule 1 und 2 zurückfällt. So nimmt der NAP Finnland hinsichtlich des Zugangs von Opfern von Menschenrechtsverletzungen zu Wiedergutmachungs- und Entschädigungsinstrumenten Bezug auf den Nationalen Kontaktpunkt (hinsichtlich der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen) und empfiehlt die Beteiligung an den Diskussionen um Wiedergutmachungsinstrumente im Rahmen der UN bzw. erklärt allgemein, „die Opfer von Menschenrechtsverletzungen“ zu unterstützen.<sup>81</sup> Dies ist nicht konkretisiert und dementsprechend aus Sicht unseres Netzwerks keine geeignete Maßnahme, die Säule 3 der UNGPs zu implementieren.

Auch regulative Maßnahmen bzw. ihre Vorbereitungen fallen deutlich hinter freiwilligen Maßnahmen für Unternehmen zurück. Hinsichtlich staatlicher Unternehmen wird hierbei jedoch ein deutlich höheres Maß (hinsichtlich menschenrechtlicher Folgeabschätzungen in der Wertschöpfungskette sowie adäquater Berichtspflichten) angesetzt.<sup>82</sup>

#### ▼ Transparenz

» Darüber hinaus wurden die Stakeholder nicht hinreichend über den Verlauf der Entwicklung informiert. Insbesondere bei der zweiten öffentlichen Konsultation kritisierten NGOs die intransparente Erwartungshaltung der Ministerien an den Input zu diesem Treffen.<sup>83</sup>

#### ▼ Zuständigkeit und Follow-up

» Eine klare Zuständigkeit des Komitees für CSR für das jährliche Monitoring der Implementierung des NAPs ist definiert.

### d) NAP Dänemark

Der „Danish National Action Plan – implementing of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights“<sup>84</sup> wurde im März 2014 von der dänischen Regierung veröffentlicht.

#### ▼ Zuständigkeit und Ressourcen

» Mit der Entwicklung des NAPs wurden das „Ministry for Business and Growth“ und das „Ministry of Foreign Affairs“ beauftragt. Fünf weitere Ministerien und Institutionen lieferten Inputs zu dem NAP.<sup>85</sup> Sowohl hinsichtlich des prozessualen als auch des inhaltlichen Vorgehens ist es sehr zu begrüßen, dass die Empfehlungen des „Danish Council for CSR“<sup>86</sup> explizit in den NAP aufgenommen wurden. Die Struktur des NAPs ist übersichtlich, indem jede der drei Säulen in folgende 4 Kapitel gegliedert ist:

1. Zusammenfassung der UNGP-Säule
2. Empfehlungen des Danish Council for CSR
3. Beschreibung der bereits getätigten Maßnahmen zur Implementierung
4. Geplante Maßnahmen zur Implementierung der UNGPs<sup>87</sup>

80 „As a follow-up measure, the working group proposes that (...) in connection with the reform of the public procurement online notification service ‚Hilma‘, a field be added to the sections containing procurement data to indicate whether social aspects have been taken into consideration in the procurement. This would improve statistics related to social procurement and encourage the consideration of social aspects in the future.“ In: Ministry of Employment and Economy, National Action Plan for the Implementation of the Guiding Principles on Business and Human Rights, 2014, Seite 21, online abrufbar unter: [http://www.tem.fi/files/41214/TEMjul\\_46\\_2014\\_web\\_EN\\_21102014.pdf](http://www.tem.fi/files/41214/TEMjul_46_2014_web_EN_21102014.pdf).

81 Vgl. Ministry of Employment and Economy, National Action Plan for the Implementation of the Guiding Principles on Business and Human Rights, 2014, Seite 30 f., online abrufbar unter: [http://www.tem.fi/files/41214/TEMjul\\_46\\_2014\\_web\\_EN\\_21102014.pdf](http://www.tem.fi/files/41214/TEMjul_46_2014_web_EN_21102014.pdf).

82 Vgl. Ministry of Employment and Economy, National Action Plan for the Implementation of the Guiding Principles on Business and Human Rights, 2014, Seite 22 f., online abrufbar unter: [http://www.tem.fi/files/41214/TEMjul\\_46\\_2014\\_web\\_EN\\_21102014.pdf](http://www.tem.fi/files/41214/TEMjul_46_2014_web_EN_21102014.pdf).

83 Vgl. ebenda.

84 [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/NationalPlans/Denmark\\_NationalPlanBHR.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/NationalPlans/Denmark_NationalPlanBHR.pdf)

85 Ministry of Justice, Ministry of Employment, Ministry of Education, Danish Export Credit Fund und Investment Fund for Developing Countries

86 Eine Plattform von 17 Organisationen, darunter Unternehmen, NGOs, Gewerkschaften und – beratend – Ministerien, siehe <http://csrcouncil.dk>.

87 Vgl. The Danish Government, National Action Plan: Implementation of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights, März 2014, Seite 10, online abrufbar unter: [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/NationalPlans/Denmark\\_NationalPlanBHR.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/NationalPlans/Denmark_NationalPlanBHR.pdf).

- ▼ Stakeholder-Beteiligung
  - » Ein wesentliches Manko ist in prozessualer Hinsicht, dass die Stakeholder-Konsultierung außerhalb der Aufnahme der Empfehlung des Danish Council for CSR sehr selektiv stattfand. Lediglich einige der 17 Mitglieder des Councils wurden zum Entwurf des NAPs konsultiert. Wichtige Stakeholder wie der Verbraucherrat, aber auch von Menschenrechtsverletzungen besonders betroffene Gruppen und ihre Vertretungen blieben unberücksichtigt.<sup>88</sup> Des Weiteren fehlen klare Rahmenbedingungen und ein Zeitplan für die Umsetzung.
- ▼ Bestandsaufnahme/Studie
  - » Problematisch ist in inhaltlicher Hinsicht, dass Dänemark im Vorfeld keine Bestandsaufnahme bzw. Studie erstellt hat, die die bestehenden nationalen Regelungen an den Anforderungen der drei Säulen der UNGPs misst.
- ▼ Anwendungsbereich, Inhalt und Prioritäten
  - » Auch der NAP Dänemarks ist hinsichtlich zukünftiger Maßnahmen bescheiden: Während die Säule 1 noch einige durchaus begrüßenswerte zukünftige Maßnahmen beschreibt (wie die Eruiierung möglicher extraterritorialer Gesetzgebung, Entwicklung von CSR im öffentlichen Sektor und stärkere Verwendung arbeitsrechtlicher und Sozialklauseln in öffentlichen Verträgen)<sup>89</sup>, sind zukünftige Maßnahmen bei Säule 2 und 3 ausgelassen. Hinsichtlich Säule 1 und 3 ergänzt der NAP im Appendix einige auch geplante Maßnahmen, wobei teilweise weder ersichtlich ist, wer für die Umsetzung verantwortlich ist, noch wann die Umsetzung in welcher Weise geschehen soll. Darüber hinaus sind viele der Maßnahmen bereits im NAP CSR beschlossen worden.<sup>90</sup> Im Übrigen liest sich der NAP größtenteils wie ein Bericht über vergangene Aktivitäten, die Aktionen fallen dabei deutlich zurück.
- ▼ Zuständigkeit und Follow-up
  - » Sehr positiv und herausstehend ist die Empfehlung hinsichtlich Säule 1, eine interministerielle Arbeitsgruppe zu bilden, um zu evaluieren, ob und gegebenenfalls wo Maßnahmen hinsichtlich extraterritorialer Verpflichtungen sinnvoll und umsetzbar wären.<sup>91</sup> Auch die Festlegung, zukünftig arbeitsrechtliche und Sozialklauseln in allen Verträgen der öffentlichen Hand und nicht bloß ab einer Größenordnung von 37,5 Millionen dänischen Kronen zu implementieren, ist sehr bemerkenswert.<sup>92</sup> Jedoch ist auch hier zu konstatieren, dass die meisten der zukünftigen Maßnahmen in ihrer Fassung vage bleiben. So ist z. B. selbst bei der interministeriellen Arbeitsgruppe offengehalten, ob die zu eruiierenden Maßnahmen freiwilliger oder verbindlicher Natur sein sollen. Anders ist dies bloß bei den Maßnahmen zur Berichterstattungspflicht, dies stellt jedoch keine neue Verbindlichkeit dar, sondern die Wiederholung bereits beschlossener Maßnahmen.<sup>93</sup>

88 Vgl. ICAR, ECCJ, Assessment of Existing National Action Plans (NAPS) on Business and Human Rights, 2014, Seite 13, online abrufbar: [http://www.corporatejustice.org/IMG/pdf/icar-eccj\\_assessments\\_of\\_existing\\_naps.pdf](http://www.corporatejustice.org/IMG/pdf/icar-eccj_assessments_of_existing_naps.pdf).

89 Vgl. The Danish Government, National Action Plan: Implementation of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights, März 2014, Seite 16; online abrufbar unter: [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/NationalPlans/Denmark\\_NationalPlanBHR.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/NationalPlans/Denmark_NationalPlanBHR.pdf).

90 Vgl. ebenda, Seite 24 ff.

91 So heißt es: „To further engage in the issue of extraterritorial legislation, the Danish Government has planned the following initiative: At national level the Government will put together an inter-ministerial working group which will discuss the need for and feasibility of legislation with extraterritorial effect in areas of particular relevance. The group will look at what other countries have done and are doing in this area with the purpose of learning what works and what does not work. Finally, the group will examine the need for judicial prosecution of severe human rights impacts as recommended by the Danish Council for CSR.“ In: The Danish Government, National Action Plan: Implementation of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights, März 2014, Seite 17, online abrufbar unter: [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/NationalPlans/Denmark\\_NationalPlanBHR.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/NationalPlans/Denmark_NationalPlanBHR.pdf)

92 Vgl. ebenda.

93 Vgl. ICAR, ECCJ, Assessment of Existing National Action Plans (NAPS) on Business and Human Rights, 2014, Seite 79, online abrufbar: [http://www.corporatejustice.org/IMG/pdf/icar-eccj\\_assessments\\_of\\_existing\\_naps.pdf](http://www.corporatejustice.org/IMG/pdf/icar-eccj_assessments_of_existing_naps.pdf).

## d) Vergleichende Auswertung

- ▼ **Zuständigkeit und Ressourcen**
  - » Als positiver Trend der untersuchten NAPs kann in prozessualer Hinsicht die Einbindung verschiedener Ministerien bzw. ihrer untergeordneter Abteilungen bis hin zur Einrichtung einer intergouvernementalen Arbeitsgruppe genannt werden.
- ▼ **Stakeholder-Beteiligung**
  - » Auch haben alle drei NAPs Stakeholder während des Prozesses zur Entwicklung des NAPs konsultiert. Alle drei NAPs wären hinsichtlich der konsultierten Stakeholder ergänzungswürdig gewesen. Es wäre empfehlenswert, eine Liste der zu konsultierenden Stakeholder zu verfassen und diese auch transparent zu machen.
- ▼ **Bestandsaufnahme/Studie**
  - » Keiner der untersuchten NAPs hat eine den Empfehlungen von ICAR und DIHR entsprechende Bestandsaufnahme/Studie (sogenanntes „national baseline assessment“)<sup>94</sup> durchgeführt, eine auf der Basis empirisch zusammengetragener und bewerteter wissenschaftlicher Erkenntnisse beruhende Einschätzung der Regulierungslücken und Strategiedefizite der Politik.<sup>95</sup>
- ▼ **Anwendungsbereich, Inhalt und Prioritäten**
  - » In inhaltlicher Hinsicht sind die allenfalls rudimentär erfolgten Empfehlungen für regulative Maßnahmen das Hauptdefizit. Fokus aller NAPs sind freiwillige CSR-Maßnahmen mit wenig Verknüpfung zu regulativen Maßnahmen.
  - » Zwar beziehen sich alle NAPs auf die UNGPs und damit verbundene internationale Standards, jedoch bearbeitet keiner der analysierten NAPs alle drei Säulen in adäquater Form. Gerade die Säule 3 (Wiedergutmachung) findet nur eine schwache Berücksichtigung. Auch die Einbindung besonders betroffener Gruppen von Menschenrechtsverletzungen findet – außer ansatzweise im finnischen NAP – keine entsprechende Beachtung.
  - » Der Fokus der Maßnahmen und Einschätzungen liegt in der Vergangenheit oder Gegenwart. Keiner der NAPs entwickelt systematisch zukünftige Maßnahmen und Entwicklungsschritte. Dies hat auch gravierende Auswirkungen auf die Möglichkeiten der Stakeholder, die Implementierung und Umsetzung der NAPs effektiv zu kontrollieren.
- ▼ **Transparenz**
  - » Problematisch ist bei allen NAPs eine mangelnde Transparenz des Prozesses und Übersicht über den Prozess. Für die Stakeholder war es somit äußerst schwer, adäquate Inputs für die NAPs einzubringen, da nicht klar war, in welcher Form und ob überhaupt eine weitere Einbindung der Stakeholder zu erwarten war. Des Weiteren hat keine der Regierungen ein Budget für den Prozess öffentlich gemacht.
  - » Allen NAPs fehlt die transparente Information über die inhaltlichen Rahmenbedingungen und Zeitpläne für die einzelnen Entwicklungsschritte wie auch die der Umsetzung (mit wenigen Ausnahmen).

94 Vgl. ICAR, DIHR, National Action Plans on Business and Human Rights – A Toolkit for the Development, Implementation, and Review of State Commitments to Business and Human Rights Frameworks, 2014, online abrufbar unter: <http://accountabilityroundtable.org/wp-content/uploads/2014/06/DIHR-ICAR-National-Action-Plans-NAPs-Report3.pdf>

95 Entsprechend den Empfehlungen von ICAR/ECCJ hat das Deutsche Institut für Menschenrechte im April 2015 für das Auswärtige Amt ein National Baseline Assessment erstellt. Online abrufbar unter: [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/Weitere\\_Publikationen/National\\_Baseline\\_Assessment\\_Umsetzung\\_der\\_UN-Leitprinzipien\\_fuer\\_Wirtschaft\\_und\\_Menschenrechte.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Weitere_Publikationen/National_Baseline_Assessment_Umsetzung_der_UN-Leitprinzipien_fuer_Wirtschaft_und_Menschenrechte.pdf); Das US-amerikanische Netzwerk ICAR hat im Juni 2015 ein Schatten-National-Baseline-Assessment für die USA zur Säule 1 der UNGPs erstellt. Online abrufbar unter: [http://issuu.com/\\_icar\\_/docs/icar\\_-\\_shadow\\_u.s.\\_nba\\_-\\_pillar\\_1/5?e=6698884/11809372](http://issuu.com/_icar_/docs/icar_-_shadow_u.s._nba_-_pillar_1/5?e=6698884/11809372)

▼ **Zuständigkeit und Follow-up**

- » Schließlich bleibt ein großes Manko die Unklarheit über die weitere Umsetzung und Fortsetzung der Aktionspläne. Monitoring-Mechanismen wurden teilweise nicht einmal beschrieben. Der dänische und der britische NAP haben darüber hinaus keine Zuständigkeit für die Umsetzung der definierten Maßnahmen bestimmt, was sich in der Folge auch in der mangelnden Umsetzung zeigte.

Als „best-in-class“ kann aus Sicht unseres Netzwerks keiner der bisher vorgelegten NAP UNGPs bezeichnet werden, denn gemeinsam ist allen NAPs, dass keiner adäquate regulative Maßnahmen zum Schutz der Menschen vor Menschenrechtsverletzungen durch Auslandsaktivitäten nationaler Unternehmen empfiehlt. Der finnische NAP sticht jedoch sowohl in prozessualer Hinsicht als auch in inhaltlicher Hinsicht in einigen Fragen positiv hervor und kann diesbezüglich als Good Practice bezeichnet werden.

## V. EMPFEHLUNGEN FÜR EINEN ÖSTERREICHISCHEN NAP UNGPS

Grundsätzlich ist anzumerken, dass nach wie vor die menschenrechtlichen Auswirkungen unternehmerischer Auslandsaktivitäten ein deutliches Entwicklungspotenzial aufweisen. Der Entwicklung einer globalisierten Welt mit international agierenden Unternehmen und globalen Wirkungen gravierenden Ausmaßes sind bis dato weder der Gesetzgeber, noch internationale Organisationen und auch nicht das CSR-Engagement in angemessener bzw. abschließender Weise nachgekommen. Die Umsetzung der UNGPs in Österreich wäre ein Schritt, sich dieser Aufgabe anzunehmen.

### 1. ÖSTERREICHS ARBEIT AN EINEM NAP UNGP

Die österreichische Regierung hat bis dato keinen Beschluss über die Entwicklung eines NAPs zur Implementierung der UNGPs gefällt. Im Rahmen des Prozesses zur Entwicklung eines NAP CSR war ein Kapitel zur Verantwortlichkeit der Unternehmen in der Liefer- und Wertschöpfungskette vorgesehen, der zumindest Teilaspekte der UNGPs beinhaltet. Der vom Lebens- und Wirtschaftsministerium am 29. Mai 2013 vorgelegte Draft zum NAP CSR behandelte ein aus Sicht unseres Netzwerks gelungenes Handlungsfeld 1 „CSR systematisch in internationalen Wertschöpfungsketten verankern“<sup>96</sup>. Hierin wird allgemein auf alle drei Säulen der UNGPs Bezug genommen und eine Analyse der bestehenden Rechtsinstrumente empfohlen. Dies kann als wichtiger, aber auch nur erster Schritt hin zu einer von unserem Netzwerk empfohlenen Bestandsaufnahme gesehen werden. Dabei wäre es wichtig, die Gesetzeslücken auszumachen und Maßnahmen zum Schließen der Regulierungslücken im Sinne einer Anpassung des Rechts an die politische Strategie festzulegen.<sup>97</sup> Ein NAP CSR wurde bis dato nicht verabschiedet.

Im Regierungsübereinkommen 2013–2018 wird das Ziel definiert, den Einsatz für Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit durch einen Nationalen Aktionsplan zu stärken, indem es heißt: „Einsatz für Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit stärken: Beschluss eines Nationalen Aktionsplans »Menschenrechte«, der die bestehenden sektoriellen Aktionspläne im Menschenrechtsbereich in einen gemeinsamen Rahmen stellt und in Zusammenarbeit mit der Volksanwaltschaft ergänzt.“<sup>98</sup> NeSoVe hat im Rahmen der Stakeholder-Konsultation für den NAP Menschenrechte die Implementierung von Maßnahmen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte empfohlen.<sup>99</sup> Die bereits bestehenden sektoriellen NAPs sollen aufrechterhalten werden, entsprechende Maßnahmen separat aufgenommen werden. Im Rahmen des NAP Menschenrechte wäre es empfehlenswert zu beschließen, einen eigenen NAP Wirtschaft und Menschenrechte zu entwickeln.

### 2. EMPFEHLUNG AN DIE ÖSTERREICHISCHE BUNDESREGIERUNG, EINEN EIGENEN NAP WIRTSCHAFT UND MENSCHENRECHTE ZU ENTWICKELN

Unser Netzwerk ist der Auffassung, dass zur Implementierung der UNGPs ein eigener NAP Wirtschaft und Menschenrechte verfasst werden sollte. Ein eigener NAP Wirtschaft und Menschenrechte bzw. NAP UNGPs hätte auch den Vorteil einer klaren und für diese Fragen speziell kompetenten Zuständigkeit, auch hinsichtlich des Monitorings und der Follow-ups. Hinsichtlich der Integration in den NAP CSR hätte ein eigener NAP den Vorteil, dass sowohl freiwillige CSR-Maßnahmen als auch regulative Maßnahmen

96 Vgl. Draft Nationaler Aktionsplan CSR (NAP CSR), Diskussionsgrundlage vorgelegt vom Lebens- und Wirtschaftsministerium, 29.5.2013, Seite 12 ff., online abrufbar unter: <http://www.netzwerksozialverantwortung.at/media/NAP%20CSR%20Diskussionsgrundlage%2029052013.pdf>

97 Vgl. NeSoVe, Stellungnahme zum Draft NAP CSR, 2.7.2013, Seite 14, online abrufbar unter: [http://www.netzwerksozialverantwortung.at/media/NeSoVe\\_Stellungnahme\\_Draft%20NAP%20CSR\\_201307.pdf](http://www.netzwerksozialverantwortung.at/media/NeSoVe_Stellungnahme_Draft%20NAP%20CSR_201307.pdf)

98 Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013–2018, Erfolgreich. Österreich., 2013, Seite 75. Online abrufbar unter: <https://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=53264>

99 Vgl. NeSoVe et al., Menschenrechte und Wirtschaft: Stellungnahme zum Nationalen Aktionsplan Menschenrechte, 27. Oktober 2014.

in einen NAP UNGPs einfacher und konsistenter integriert werden könnten. Die Erfahrungen der bisher erarbeiteten NAPs haben ergeben, dass eigenständige NAPs Wirtschaft und Menschenrechte am besten alle Prinzipien der UNGPs implementieren. Allein der Umfang der NAPs lässt es nicht zu, alle Aspekte des Bereichs Wirtschaft und Menschenrechte in einen allgemeinen NAP Menschenrechte oder NAP CSR zu integrieren.

### 3. EMPFEHLUNG AN DIE ÖSTERREICHISCHE BUNDESREGIERUNG HINSICHTLICH PROZESS UND VERFAHREN UNTER EINBINDUNG DES NATIONALRATS

#### a) Beschlussfassung

Hinsichtlich Prozess und Verfahren empfiehlt NeSoVe, dass der Ministerrat einen Beschluss fällt, einen Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte zu entwickeln. Hierfür sollten ein bis zwei Ministerien sowie das BKA federführend bestimmt werden. Die Ansiedlung beim Sozialministerium bietet sich hierfür an, da bereits Erfahrung aus dem CSR-Bereich und insbesondere hinsichtlich des im NAP CSR entworfenen Handlungsfeldes 1 „CSR systematisch in internationalen Wertschöpfungsketten verankern“ besteht. Es sollte eine klare Zuständigkeit bei der Entwicklung einer Bestandsaufnahme, der Erarbeitung, Umsetzung und Kontrolle des NAPs bei der Bundesregierung liegen, wobei alle relevanten Ministerien (BMASK, BMBF, BMEIA, BMF, BMJ, BMLFUW, BMWFW) sowie das BKA und die Volksanwaltschaft in einer interministeriellen Arbeitsgruppe beteiligt werden sollten. Der Prozess zur Entwicklung des Nationalen Aktionsplans sollte vom Nationalrat begleitet werden, indem z. B. im Rahmen von Plena oder Ausschüssen die vorgelegten Entwürfe debattiert werden.

#### b) Bestandsaufnahme

Erster Schritt zur Entwicklung des NAPs sollte die Erstellung einer Bestandsaufnahme/Studie sein, in der auf der Basis empirisch zusammengetragener und bewerteter wissenschaftlicher Erkenntnisse eine Status-quo-Einschätzung der Regelwerke und der politischen Strategien vorgenommen wird. Die Bestandsanalyse sollte ausgehend von den drei Säulen der UNGPs die bestehenden rechtlichen wie politischen Regulierungslücken identifizieren und Maßnahmen zum Schließen selbiger benennen. Dabei ist ein inhärenter Ansatz zu verfolgen. Alle Prinzipien sind der staatlichen Schutzpflicht unterworfen, sodass auch die „corporate responsibility to respect“ kein Abgeben der Verantwortung an die Unternehmen bedeutet, sondern auch für Säule 2 der Staat in Verantwortung genommen werden soll und sich verpflichtet sieht, diese umzusetzen (zu helfen). Hinsichtlich der Schutzpflicht sollte ausgehend von den negativen Wirkungen (Menschenrechtsverletzungen) der Standard bestimmt werden, der geeignet ist, die negativen Wirkungen zumindest mittelfristig zu beseitigen.

#### c) Partizipation

Die Einbindung der Stakeholder sollte entsprechend den vom Ministerrat beschlossenen „Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung“<sup>100</sup> vorgenommen werden. Zur wirksamen Erfassung der Wirkungen sollten Betroffene aus dem In- und Ausland eingebunden werden. Hierfür kann auf PartnerInnen der entwicklungspolitischen Organisationen wie Südwind, Dreikönigsaktion der Katholischen Jungschar, World Vision u. a. zurückgegriffen werden. Die Stakeholder sollten mit konkreten Anliegen und Fragen in den Prozess eingebunden werden, die vorab von der interministeriellen Arbeitsgruppe erarbeitet wurden.<sup>101</sup>

<sup>100</sup> Vgl. BKA, Lebensministerium, Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung – Empfehlungen für die gute Praxis, 2008, online abrufbar unter: <https://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=33730>.

<sup>101</sup> Vgl. Andreas Graf, Swisspeace, Developing National Action Plans on Business and Human Rights, 2013, Seite 3, online abrufbar unter: [http://www.swisspeace.ch/fileadmin/user\\_upload/Media/Publications/Essentials/Essential\\_4\\_2013.pdf](http://www.swisspeace.ch/fileadmin/user_upload/Media/Publications/Essentials/Essential_4_2013.pdf).

Die Beteiligung dieser Stakeholder sollte sowohl für die Evaluation des Status quo wie auch für die Entwicklung des NAPs selbst sichergestellt werden. Die Studie sollte öffentlich ausgeschrieben werden, wobei die bereits von der Zivilgesellschaft identifizierten Regulierungslücken (vgl. Menschen.Rechte.Wirtschaft<sup>102</sup> u. a.) einbezogen und neben der Studie veröffentlicht werden sollten. Eine direkte Bezugnahme auf die Empfehlungen der Stakeholder im NAP selbst ist zu empfehlen<sup>103</sup>.

Die Beteiligung aller relevanten Stakeholder sollte gewährleistet sein. Dafür sollte eine transparente Liste der beteiligten Stakeholder verfasst und öffentlich gemacht werden. Aus Sicht unseres Netzwerks sind zentrale Stakeholder

- ▼ juristische ExpertInnen (WirtschaftsrechtlerInnen, VölkerrechtlerInnen) und wissenschaftliche Institute<sup>104</sup>,
- ▼ Arbeiterkammer und Wirtschaftskammer,
- ▼ Gewerkschaften<sup>105</sup> und die Industriellenvereinigung,
- ▼ entwicklungspolitische und menschenrechtliche NGOs mit besonderer Berücksichtigung derer, die Kontakte zu PartnerInnen im Ausland haben<sup>106</sup>,
- ▼ im Bereich CSR und Unternehmensverantwortung involvierte Interessenvertretungen<sup>107</sup>,
- ▼ international tätige Einzelunternehmen mit besonderer Berücksichtigung derer, die bereits freiwillige Ansätze im Bereich Menschenrechtsschutz umgesetzt haben<sup>108</sup>,
- ▼ weitere durch ihre Expertise und Themennähe wichtige AkteurInnen wie die die Austrian Development Agency (ADA).

Zur Vorbereitung der Beteiligung der Stakeholder sollte ein Capacity-Building-Workshop stattfinden, der über die Zielsetzungen der Implementierung der UNGPs sowie den Zeitrahmen und die Erwartungshaltung der Regierung an die Beteiligung der Stakeholder informiert. Entsprechend den „Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung“<sup>109</sup> sollten folgende Kriterien erfüllt sein:

- ▼ Der Konsultationsprozess wird zeitgerecht angekündigt.
- ▼ Konsultationsunterlagen werden vorbereitet und verbreitet.
- ▼ Gegenstand und Ziele des Konsultationsprozesses werden klar benannt.
- ▼ Die Auswahl der konsultierenden Personen, Stellen und Organisationen wird aufgelistet und die Auswahl wird begründet.
- ▼ Ein Konsultationsbericht wird erstellt und öffentlich zugänglich gemacht.<sup>110</sup>

102 Vgl. NeSoVe, Menschen.Rechte.Wirtschaft – Rechtsgutachten zum Menschenrechtsschutz bei Auslandsaktivitäten österreichischer Unternehmen, 2014, online abrufbar unter: [http://www.netzwerksozialeverantwortung.at/media/Studie\\_Menschen\\_Rechte\\_Wirtschaft\\_Web.pdf](http://www.netzwerksozialeverantwortung.at/media/Studie_Menschen_Rechte_Wirtschaft_Web.pdf).

103 Vgl. BKA, Lebensministerium, Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung – Empfehlungen für die gute Praxis, 2008, Seite 10, online abrufbar unter: <https://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=33730>.

104 Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte, ÖFSE u. a.

105 ÖGB und Teilgewerkschaften.

106 Wie Südwind, Dreikönigsaktion der katholischen Jungschar, World Vision, Österreichische Liga für Menschenrechte.

107 Wie respACT, NeSoVe, OECD Watch, Kontaktpunkt für die OECD-Guidelines.

108 Wie OMV, Fairtrade, Göttin des Glücks u. a.

109 Vgl. BKA, Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung – Empfehlungen für die gute Praxis, 2008, online abrufbar unter: <https://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=33730>.

110 Vgl. ebenda, Seite 9 ff.

Die konsultierten Stakeholder sollen die Möglichkeit haben, Stellungnahmen zu den Entwürfen und Programmen abzugeben. Dabei sollte die Beteiligung der Stakeholder während des ganzen Prozesses der Entwicklung (und später auch des Monitorings) des NAPs gewährleistet sein und sich nicht auf eine einzelne Stellungnahme beschränken. Voraussetzung dafür ist die Veröffentlichung der erarbeiteten Entwicklungsschritte (Entwürfe) des NAPs.<sup>111</sup>

Um eine qualitativ hochwertige Beteiligung der Stakeholder zu ermöglichen, sollten finanzielle Ressourcen für die Mitarbeit der Interessengruppen – so notwendig – bereitgestellt werden.

#### **d) Aufbau**

Der NAP sollte klar gegliedert sein und alle drei Säulen der UNGPs enthalten. Im ersten Schritt sollte die Empfehlung der UNGPs dargestellt werden. Im zweiten Schritt sollten die Ergebnisse der Bestandsanalyse inklusive der vorgebrachten Empfehlungen der zivilgesellschaftlichen AkteurInnen vorgestellt werden, um schließlich konkrete Maßnahmen für die Zukunft zu beschreiben, um die ausgemachten ordnungspolitischen Lücken zu schließen. Ein Bericht der bereits beschlossenen, vollzogenen und noch abzuhaltenden Maßnahmen ist zu integrieren, der Fokus sollte aber auf zu setzenden zukünftigen Maßnahmen liegen. Dabei ist darauf zu achten, dass der Aktionsplan erreichbare Ziele mit messbaren Indikatoren enthält und klare Zuständigkeiten und Zeitvorgaben für die Umsetzung benennt.

#### **e) Follow-up**

Die Aufgaben der Implementierung der UNGPs sind nicht im Rahmen eines Aktionsplans zu bewältigen. Ein Follow-up des NAPs sollte im NAP vorgesehen sein. Dafür ist anzuregen, entsprechend den Legislaturperioden des Nationalrats alle fünf Jahre eine Überprüfung und Anpassung oder Neubearbeitung des NAPs durchzuführen, wobei die Anpassung idealiter in den ersten zwei Jahren der Legislaturperiode stattfinden sollte, um anschließend die neuen Maßnahmen zu beginnen. Darüber hinaus sollte ein Monitoring-Prozess mit klaren Zuständigkeiten bestimmt werden, der wiederum die Beteiligung der Öffentlichkeit gemäß den „Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung“<sup>112</sup> garantiert.

## **4. EMPFEHLUNGEN AN DIE ÖSTERREICHISCHE BUNDESREGIERUNG FÜR DIE IMPLEMENTIERUNG MENSCHENRECHTLICHER SORGFALTS-PFLICHTEN IM REGULATIVEN BEREICH**

Ein Hauptaspekt der UNGPs beinhaltet die Verantwortung von Unternehmen, mit Sorgfaltspflichten als Teil ihrer umfassenden Verantwortung des Menschenrechtsschutzes zu agieren. Dementsprechend sollen Unternehmen die menschenrechtlichen Risiken, die ihre Aktivitäten hervorrufen können, erkennen, vermeiden und verringern sowie im Falle der Verletzung über Wiedergutmachungsinstrumente verfügen und entschädigen. Der Staat seinerseits hat die Pflicht sicherzustellen, dass die Unternehmen die Menschenrechte respektieren. Das heißt, dass bei der Implementierung der UNGPs der Staat Gesetzeslücken identifizieren und anschließend schließen soll. Aufgrund der Fassung der Sorgfaltspflichten im Rahmen der UNGPs umfasst die Staatenpflicht das direkte Agieren europäischer (Mutter-)Unternehmen wie auch das Handeln via Tochterunternehmen sowie die Verantwortung für die zumindest wesentliche Zulieferkette.

#### **a) NeSoVe-Empfehlungen**

Im Rahmen des von NeSoVe beim European Center for Constitutional and Human Rights, ECCHR, in Auftrag gegebenen Rechtsgutachtens zur Rechtslage in Österreich bei Menschenrechtsverletzungen durch

<sup>111</sup> Vgl. ebenda, Seite 10.

<sup>112</sup> Vgl. ebenda, Seite 9 ff.

österreichische Unternehmen im Rahmen ihrer Auslandsaktivitäten<sup>113</sup> standen drei Fragestellungen im Vordergrund:

1. Wie können in Österreich ansässige Unternehmen in die Pflicht genommen werden für Menschenrechtsverletzungen, die sie selber begehen oder die im Rahmen der Geschäftstätigkeiten ihrer Tochter- und Zulieferfirmen geschehen?
2. Wie kann sichergestellt werden, dass die Verletzung von Menschenrechten empfindlich sanktioniert wird und damit auch generalpräventiv (im Sinne eines Risikomanagements der Unternehmen) wirkt?
3. Wie können die Opfer solcher Verstöße Zugang zu österreichischen Gerichten bekommen?

Im Ergebnis wurde festgestellt:

- ▼ Es gibt eine Reihe durchaus brauchbarer verbindlicher Rechtsinstrumente im nationalen Recht, deren Problem in erster Linie in effektiver Rechtsdurchsetzung und damit verbundenen Ressourcen liegt.
- ▼ Auf der anderen Seite sind nach wie vor auch typische Fallgruppen von Menschenrechtsverletzungen durch österreichische Unternehmen im Rahmen ihrer Auslandsaktivitäten nicht umfassend gesetzlich reguliert und unterbunden. Hier sind rechtsreformerische und rechtsgestalterische Maßnahmen angebracht.
- ▼ Auch auf der Ebene der Haftung für Menschenrechtsverletzungen durch österreichische Unternehmen sind Maßnahmen notwendig, die den Opfern von Menschenrechtsverletzungen Rechtsschutz und Wiedergutmachung ermöglichen und auch praktisch umsetzbar machen. Dies betrifft sowohl die materielle Rechtslage als auch Verfahrensbestimmungen, die in diesem Sinne angepasst werden sollten.

Im Zuge der Präsentation und Diskussion der Ergebnisse des Rechtsgutachtens<sup>114</sup> kam das Netzwerk zu der Schlussfolgerung, dass die Implementierung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten im Zivilrecht fokussiert werden sollte.<sup>115</sup> Dem liegen folgende Überlegungen zugrunde:

- ▼ Eine Änderung im Bereich Straf- und Verbandsverantwortungsgesetz ist derzeit nicht gewollt. Die Widerstände auch betroffener Stakeholder scheinen unüberwindlich.
- ▼ Das Zivilrecht kennt das Institut der Sorgfaltspflichten, auch im Bereich des Deliktsrechts (nichtvertragliche Schadensersatzansprüche). Eine Erweiterung und Klarstellung, dass Sorgfaltspflichten auch für menschenrechtliche Belange gelten, ist formal einfach einzuführen.
- ▼ Nichtvertragliche Schadensersatzansprüche kennen bereits gewisse Beweiserleichterungen.
- ▼ Die Sorgfaltspflicht besteht am Sitz des Unternehmens, sodass im Falle eines europäischen Sitzes des Unternehmens die Zuständigkeit österreichischer respektive europäischer Gerichtsbarkeit einfach(er) zu begründen ist.
- ▼ Es gibt bereits Reformbewegungen in Frankreich und der Schweiz zur Einführung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten.
- ▼ Es ist eine kleine Änderung im Gesetz mit potenziell großen Auswirkungen für die Betroffenen aus den Ländern des globalen Südens.
- ▼ Eine positive Auswirkung auf das menschenrechtliche Risikomanagement von im Ausland operierenden Unternehmen ist zu erwarten.

<sup>113</sup> Vgl. NeSoVe, Menschen.Rechte.Wirtschaft – Rechtsgutachten zum Menschenrechtsschutz bei Auslandsaktivitäten österreichischer Unternehmen, 2014, online abrufbar unter: [http://www.netzwerksozialeverantwortung.at/media/Studie\\_Menschen\\_Rechte\\_Wirtschaft\\_Web.pdf](http://www.netzwerksozialeverantwortung.at/media/Studie_Menschen_Rechte_Wirtschaft_Web.pdf).

<sup>114</sup> Präsentation im Rahmen des parlamentarischen NordSüdDialogs am 17. November 2014, Bericht unter: <http://www.nordsueddialog.org/aktivitaeten/oesterreich/veranstaltungen/>.

<sup>115</sup> Vgl. auch Olivier de Schutter, Anita Ramasastry, Mark B. Taylor, Robert C. Thompson, Human Rights Due Diligence: The Role of States, 2012, Seite 59, online abrufbar unter: [http://issuu.com/\\_icar\\_/docs/human\\_rights\\_due\\_diligence\\_\\_the\\_role\\_of\\_states?e=6698884/2680773](http://issuu.com/_icar_/docs/human_rights_due_diligence__the_role_of_states?e=6698884/2680773).

Um internationalen (nicht verbindlichen) Standards für Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Menschenrechte zu genügen, ist es erforderlich, dass Unternehmen die menschenrechtlichen Risiken erkennen und bewerten,<sup>116</sup>

- ▼ die Ergebnisse der Risikoprüfung im Hinblick auf menschenrechtliche Auswirkungen der Aktivitäten im Ausland in alle einschlägigen internen Geschäftsbereiche und Abläufe integrieren,<sup>117</sup>
- ▼ die angemessenen Maßnahmen ergreifen, um die Menschenrechtsverletzungen zu verhindern und zu mindern.<sup>118</sup>

Die Analyse des nationalen rechtlichen Status quo hinsichtlich menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten ergab, dass diese international definierten Sorgfaltspflichten nicht in nationales Recht umgesetzt sind. Das österreichische Recht kennt zwar den allgemeinen Maßstab der Sorgfaltspflichten, jedoch nicht explizit bezüglich von Unternehmen hinsichtlich des umfassenden Menschenrechtsschutzes.

Das Privatrecht kennt im Deliktsrecht nach § 1294 ABGB normierte Sorgfaltspflichten. Es ist positiv, dass der OGH Verkehrssicherungspflichten für gefährliche Betriebe anerkennt. Über § 347 UGB ist sogar ein gesteigerter Sorgfaltspflichtmaßstab von Unternehmen definiert, der jedoch im deliktischen Bereich nicht anwendbar ist, sondern nur für unternehmensbezogene Geschäfte gilt. Menschenrechtliche Sorgfaltspflichten sollten explizit aufgenommen werden und der Umfang der allgemeinen wie konkreten Sorgfaltspflicht im Sinne des Rechtsschutzes und der Rechtssicherheit sollte klar definiert werden. Insofern sollte man sich im NAP UNGPs für eine Klarstellung und explizite Implementierung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten im Zivilrecht einsetzen. Der Gesetzgeber sollte klarstellen, dass die Sorgfaltspflichten von Unternehmen nach §§ 1294 ABGB und 347 UGB auch den Respekt für Menschenrechte umfassen. Bei der Auslegung der in § 1294 ABGB und § 347 UGB normierten Sorgfaltspflichten sollten anerkannte Standards der UN und der OECD berücksichtigt werden und damit sollte auch die Pflicht auf (faktisch) kontrollierte Tochter- und Zulieferunternehmen ausgeweitet werden. Konkret könnte zum Beispiel der § 347 UGB durch einen § 347a UGB ergänzt werden, in dem es heißt:

„§ 347a Sorgfaltspflichten gegenüber Dritten

Die Sorgfalt eines ordentlichen Unternehmers umfasst auch die Pflicht, im Rahmen seiner Tätigkeit sowie der seiner Tochtergesellschaften oder Subunternehmen, Schäden bzw. nachweisliche Schadensrisiken für die Gesundheit und die Umwelt zu verhüten. Diese Verpflichtung gilt auch für Schäden, die durch einen Verstoß gegen die Grund- und Menschenrechte entstehen.“<sup>119</sup>

Das Gesellschaftsrecht kennt die allgemeine Haftung des Vorstands sowie des Aufsichtsrats von Aktiengesellschaften in den §§ 70, 84, 95 AktG und bestimmt auch im Falle der Verletzung eine Schadensersatzpflicht. Über § 70 AktG wird eine Pflicht hineingelesen, die Interessen der ArbeitnehmerInnen sowie öffentliche Interessen zu berücksichtigen, die insbesondere bei komplexen Konstellationen mit Auslandsbezug eine besondere Anforderung an die Geschäftsleitung stellt. Die Pflichten des Vorstands und des Aufsichtsrats sollten im Sinne des Rechtsschutzes und der Rechtssicherheit klar definiert werden. So könnte z. B. das Aktiengesetz wie folgt konkretisiert werden:

116 Vgl. OECD, OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, 2011, Seite 40, online abrufbar unter: <http://www.oecd.org/corporate/mne/48808708.pdf>.

117 Vgl. ebenda, Seite 28.

118 Vgl. ebenda, Seite 28.

119 Dr. Nicolas Bueno, ECCHR, in: NeSoVe, Menschen.Rechte.Wirtschaft – Rechtsgutachten zum Menschenrechtsschutz bei Auslandsaktivitäten österreichischer Unternehmen, 2014, Seite 30, online abrufbar unter: [http://www.netzwerksozialverantwortung.at/media/Studie\\_Menschen\\_Rechte\\_Wirtschaft\\_Web.pdf](http://www.netzwerksozialverantwortung.at/media/Studie_Menschen_Rechte_Wirtschaft_Web.pdf)

„§ 84 Abs. 1 AktG

(1) Die Vorstandsmitglieder haben bei ihrer Geschäftsführung die Sorgfalt eines ordentlichen und gewissenhaften Geschäftsleiters anzuwenden. Über vertrauliche Angaben haben sie Stillschweigen zu bewahren. Diese Sorgfalt umfasst auch die Pflicht, im Rahmen ihrer Tätigkeit Schäden bzw. nachweisliche Schadensrisiken für die Gesundheit und die Umwelt zu verhüten, welche durch Aktivitäten des Unternehmens sowie seiner Tochtergesellschaften oder Subunternehmen verursacht werden können. Diese Verpflichtung gilt auch für Schäden, die durch einen Verstoß gegen die Grund- und Menschenrechte entstehen.

§ 95 AktG

(1) Der Aufsichtsrat hat die Geschäftsführung zu überwachen. Er wacht zudem über aus der Unternehmensaktivität resultierende Auswirkungen auf die Rechte der Belegschaft und die Rechte Dritter. Hierzu zählen auch nachweisliche Schadensrisiken für die Gesundheit und die Umwelt sowie Schäden, die durch einen Verstoß gegen die Grund- und Menschenrechte entstehen.<sup>120</sup>

Über die Einführung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten u. a. im Rahmen des UGB und des AKtG ist die Verantwortung auch von Mutterunternehmen für das Agieren ihrer Tochterunternehmen und sogar unter Umständen ihrer Zulieferunternehmen sicherzustellen.<sup>121</sup> Sowohl die UNGPs als auch die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen konstatieren eine Staatenpflicht hinsichtlich des Schutzes vor Menschenrechtsverletzungen auch durch Zulieferunternehmen.<sup>122</sup> Es wäre aus Sicht unseres Netzwerks empfehlenswert, wenn ein NAP UNGPs sich mit der Einführung regulativer Maßnahmen zur Etablierung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten (im Zivilrecht) auseinandersetzt und hier Maßnahmen zum Schließen der definierten Regulierungslücken beschließt.

## b) Vorgaben des Menschenrechtsrats

Im Juni 2014 erklärte der UN-Menschenrechtsausschuss: „*Concerned* that weak national legislation and implementation cannot effectively mitigate the negative impact of globalization on vulnerable economies or derive maximally the benefits of activities of transnational corporations and other business enterprises, and that further efforts to bridge governance gaps at the national, regional and international levels are necessary“.<sup>123</sup> Mit einem NAP UNGPs und darin enthaltenen regulativen Maßnahmen könnte der Vorgabe des Menschenrechtsrats entsprochen werden.

## c) Empfehlung des Fachausschusses für den UN-Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte an die österreichische Bundesregierung

Auch der UN-WSK-Ausschuss hat im Dezember 2013 in seinen abschließenden Bemerkungen zu Österreich die fehlende Aufsicht über im Ausland tätige österreichische Unternehmen im Hinblick auf die negativen Auswirkungen ihrer Aktivitäten auf die Wahrnehmung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte in den Gastländern beklagt und den Respekt und den Schutz der RechtsinhaberInnen eingefordert.<sup>124</sup> Die Einführung von menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten (im Zivilrecht) wäre ein wichtiger Schritt, der Empfehlung des WSK-Fachausschusses zu entsprechen.

120 Ebenda, Seite 31.

121 Vgl. Amnesty International, Injustice Incorporated – Corporate Abuses and the Human Right to Remedy, 2014, Seite 202 f., online abrufbar unter: <https://www.amnesty.org/en/library/asset/POL30/001/2014/en/33454c09-79af-4643-9e8e-1ee8c972e360/pol30001>.

122 Vgl. Gwynne Skinner, Robert McCorquodale, Olivier De Schutter, Andie Lambe, ICAR, Core, ECCJ, The Third Pillar: Access to Judicial Remedies for Human Rights Violations by Transnational Business, 2013, Seite 68, online abrufbar unter: <http://icar.ngo/wp-content/uploads/2013/02/The-Third-Pillar-Access-to-Judicial-Remedies-for-Human-Rights-Violation-by-Transnational-Business.pdf>

123 UN-Menschenrechtsrat, Norwegische Resolution, 26. Session: Promotion and protection of all human rights including the right to development.

124 Vgl. [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=E%2FC.12%2fAUT%2fCO%2f4&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=E%2FC.12%2fAUT%2fCO%2f4&Lang=en)

#### d) Empfehlungen der UNGPs

Die UNGPs selbst legen einen Schwerpunkt auf menschenrechtliche Sorgfaltspflichten.<sup>125</sup> Das Tool der Sorgfaltspflichten umfasst sowohl das Risikomanagement der Unternehmen, wobei die UNGPs hier besondere Anforderungen an Unternehmen der öffentlichen Hand sowie im Rahmen der öffentlichen Beschaffung legen. Die Sorgfaltspflichten können aber auch, wie oben beschrieben, im Rahmen rechtlicher Anforderungen gegebenenfalls Haftungsansprüche begründen, wenn die Sorgfalt eines ordentlichen Kaufmanns nicht eingehalten wird. Darüber hinaus ist der Sorgfaltspflichtmaßstab im Rahmen der UNGPs auch auf Tochter- und Zulieferunternehmen auszuweiten.

Gerade weil die menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten das Kerngeschäft der Unternehmen berühren, ist aus Sicht unseres Netzwerks eine Bestimmung und Implementierung der selbigen im Rechtsrahmen vorzunehmen.

#### e) Empfehlungen der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen

Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen haben in ihrer Aktualisierung aus dem Jahr 2010 ein „umfassendes Konzept der Sorgfaltspflicht und des verantwortungsvollen Managements der Zulieferkette“<sup>126</sup> in den Grundsätzen 10–12 (Kapitel II), konkretisiert in der Ziffer 5 (Kapitel IV), eingefügt. Im Wesentlichen entsprechen die Erwartungshaltungen an die Unternehmen hinsichtlich der Sorgfaltspflicht für ihr Geschäftsgebaren denen der UNGPs. Hinsichtlich der Verantwortung für Unternehmen, mit denen ein Unternehmen Geschäftsbeziehungen pflegt, gehen die OECD-Leitsätze über die Bestimmungen der UNGPs hinaus und sprechen auch von der Verantwortung für die Lieferkette.<sup>127</sup>

### 5. EMPFEHLUNGEN AN DIE ÖSTERREICHISCHE BUNDESREGIERUNG FÜR DIE IMPLEMENTIERUNG MENSCHENRECHTLICHER SORGFALTS-PFLICHTEN IM FREIWILLIGEN BEREICH (CSR) UNTER BEZUGNAHME AUF EUROPÄISCHE GOOD-PRACTICE-BEISPIELE

Aus Sicht unseres Netzwerks ist es wichtig, regulative mit freiwilligen Maßnahmen zu verbinden, um zu gewährleisten, dass ein CSR-Engagement der Unternehmen tatsächlich über die gesetzlichen Mindeststandards hinausgeht.<sup>128</sup> So können freiwillige Initiativen Handlungsoptionen aufzeigen und die Machbarkeit politischer Zielsetzungen demonstrieren. Die Maßnahmen sollten entsprechend der Entwicklung regulativer Anpassungen erweitert werden. Eine regelmäßige Überprüfung der Good Practice sollte in allen freiwilligen Initiativen vorgesehen sein und über externe Monitoring-Mechanismen unter Einbindung der Betroffenen und ihrer Vertretungen wie NGOs und Gewerkschaften qualitativ sichergestellt sein. Freiwillige Selbstverpflichtungen müssen nicht unverbindlich sein, denn auch wenn das Eingehen einer CSR-Selbstverpflichtung freiwillig ist, kann sie – so sie einmal vertraglich fixiert ist – durchaus auch eingeklagt werden, wenn sie konkret, verbindlich und haftbar ausgestaltet sind.<sup>129</sup> Es wäre wünschenswert, dass Unternehmen ihre CSR-Verpflichtungen so eingehen, dass die Nichterfüllung rechtlich habhaftbar wird. Damit könnte auch sichergestellt werden, dass Privilegien für CSR-Unternehmen tatsächlich denen zugutekommen, die freiwilliges Engagement tatsächlich in ihr Kerngeschäft implementieren.

125 Vgl. UNGPs, Prinzipien 17–21, online abrufbar unter: <http://business-humanrights.org/sites/default/files/media/documents/ruggie/ruggie-guiding-principles-21-mar-2011.pdf>

126 OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, 2011, Seite 4.

127 „Die ‚Geschäftsbeziehungen‘ eines Unternehmens umfassen die Beziehungen zu Geschäftspartnern, Unternehmensteilen in seiner Zulieferkette und allen anderen nichtstaatlichen oder staatlichen Stellen, die mit seiner Geschäftstätigkeit, seinen Produkten oder Dienstleistungen unmittelbar verbunden sind.“ In: OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, 2011, Seite 39.

128 Vgl. NeSoVe, CSR – Schein oder Nichtschein, das ist hier die Frage, 2012, Seite 28, online abrufbar unter: [http://www.netzwerksozialeverantwortung.at/media/CSR-Brochure2012\\_screen\\_final.pdf](http://www.netzwerksozialeverantwortung.at/media/CSR-Brochure2012_screen_final.pdf)

129 Vgl. Eva Kocher, Freiwillig, aber nicht beliebig, in: Gisela Burckhardt (Hrsg.): Mythos CSR – Unternehmensverantwortung und Regulierungslücken, Horlemann Verlag, 2001, Seite 33 f.

Im Folgenden werden allgemeine Empfehlungen unseres Netzwerks zur Implementierung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten beispielhaft aufgezählt, um anschließend einige Good-Practice-Beispiele aus Österreich und Europa vorzustellen. Letztere beinhalten zwar allesamt keinen umfassenden und vor allem abschließenden Katalog zu ergreifender Maßnahmen – und können dies auch nicht –, aber sie können in verschiedenen Aspekten als Pilotprojekte bezeichnet werden und Ideen stiften, wie aus unserer Sicht sinnvolle auch in anderen Bereichen zu adaptierende Umsetzungspraktiken ausschauen können.

### a) Allgemeine Empfehlungen

Im Bereich menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten wären sinnvolle freiwillige Maßnahmen:

- ▼ Einführung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten im Rahmen der öffentlichen Beschaffung.
- ▼ Transparente und umfassende Offenlegung der Liefer- und Wertschöpfungskette der Unternehmen.
- ▼ Implementierung einer Menschenrechtsklausel in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Unternehmen für Produktion und Vertrieb.
- ▼ Verpflichtung der Unternehmen, zumindest für ihre Tochterunternehmen und wesentlichen Lieferanten die umfassende Kontrolle und Überprüfung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten zu garantieren und im Fall des Verstoßes dafür einzustehen.
- ▼ Ein Verhaltenskodex, der alle relevanten arbeitsrechtlichen Bestimmungen der ILO und der Menschenrechte enthält und für alle Tochterunternehmen und Zulieferbetriebe verbindlich ist und unabhängig in Zusammenarbeit mit NGOs und Gewerkschaften kontrolliert wird.
- ▼ Ein Global Framework Agreement, das ein verhandeltes Abkommen zwischen einem multinationalen Konzern und der jeweiligen Branchengewerkschaft darstellt (z. B. Inditex/Zara mit IndustriALL)
- ▼ Einrichtung einer Kontaktstelle im Mutterunternehmen, an die sich im Falle von Menschenrechtsverletzungen in der Liefer- und Wertschöpfungskette gewandt wird.
- ▼ Öffentlich leicht auffindbare und in den Sprachen des Operationsraumes zugängliche Informationen und Kontaktverweisung, damit die Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen in den Ländern des globalen Südens Beschwerden einfach einbringen können.
- ▼ Klares Bekenntnis zu den ILO-Kernarbeitsnormen und Offenlegung des Mindestlohns in den eigenen Unternehmen und denen der Tochtergesellschaft(en).
- ▼ Beteiligung an den Diskussionen um regulative Instrumente zur Implementierung und Verbesserung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten (Round Tables u. a.)
- ▼ Förderung von Watchdog-Instrumenten zur Analyse und Kontrolle der negativen Wirkungen unternehmerischer Auslandsaktivitäten und zur Sichtbarmachung des politischen Handlungsbedarfs.
- ▼ Entwicklung von sektorspezifischen Implementierungsmechanismen mit klaren Indikatoren und Benchmarks.

Im Folgenden werden Good-Practice-Beispiele vorgestellt, die sinnvolles freiwilliges Engagement hinsichtlich menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten aufzeigen.

### b) Fair Wear Foundation

Die Fair Wear Foundation (FWF)<sup>130</sup> ist eine unabhängige Non-Profit-Organisation, die mit derzeit 80 Mitgliedsunternehmen aus sieben europäischen Ländern zusammenarbeitet, darunter auch österreichische

---

130 Vgl. <http://www.fairwear.org>.

Unternehmen. Grundlage ist der Einsatz für gute Arbeitsbedingungen in der Textil-, Bekleidungs- und Schuhindustrie. Faire Arbeitsbedingungen sind Teil der Menschenrechte und der Einsatz der Fair Wear Foundation gilt ihrer Verbesserung. Dabei verpflichtet sich die FWF auf den Code of Labour Practices<sup>131</sup>, der sich in erster Linie auf die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen verpflichtet und zusätzliche Bestimmungen zu existenzsicherndem Lohn (living wage ladder) enthält. Die Erfüllung des Code of Conduct ist nur unter Berücksichtigung der Lieferkette gewährleistet. Darüberhinaus fordert die FWF eine Sicherstellung der Standards über ein Multi-Stakeholder-Forum. Informationen sollten transparent sein und im Rahmen einer nichtfinanziellen Leistungsberichterstattung veröffentlicht werden. Die Fair Wear Foundation übererfüllt von den Bedingungen nicht die menschenrechtlichen Standards, wohl aber die nationalgesetzlichen Bestimmungen und die Praxis in vielen Ländern, in denen die Unternehmen produzieren oder produzieren lassen. Die Fair Wear Foundation überprüft die Einhaltung der FWF-Prinzipien und veröffentlicht ihre Ergebnisse.<sup>132</sup> Über einen brand check sind die Informationen über einzelne Unternehmen inklusive ihrer Fortschritte dokumentiert.<sup>133</sup>

Solange europäische Unternehmen in Ländern des globalen Südens agieren und internationale Standards nicht erfüllen und solange diese Standards nicht wie von unserem Netzwerk u. a. gewünscht national implementiert werden, ist eine Beteiligung an der Fair Wear Foundation ein positiv zu bewertender Schritt von Unternehmen, die sich so freiwillig verpflichten, die Standards einzuhalten. Insbesondere die Berücksichtigung der Lieferkette ist ein durchaus größeres Engagement als gesetzlich vorgesehen.

### c) Menschenrechte im Tourismus

Der Roundtable hat, unter spezieller Initiative der (Gründungs-)Mitglieder Naturfreunde Internationale, KATE Stuttgart, Studiosus, Hamburger Stiftung für Wirtschaftsethik, a&e, forum anders reisen und Global Compact Deutschland einen Leitfaden für Menschenrechte im Tourismus für Unternehmen herausgegeben.<sup>134</sup> Er wurde auf Grundlage der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte speziell für die Bedürfnisse von Reiseveranstaltern konzipiert. Der Leitfaden unterstützt die Entwicklung einer Menschenrechtsstrategie, die sich in bereits bestehende Managementstrukturen von Tourismusunternehmen integrieren und individuell an deren Betriebsgröße und Geschäftstätigkeit anpassen lässt – zur Konkretisierung sozialer Aspekte und zur stärkeren Verankerung der Menschenrechte innerhalb der Organisation.

Er zeigt auf, wo menschenrechtliche Sorgfaltspflichten bestehen bzw. auf welche Problemfelder Unternehmen besonderes Augenmerk legen sollten. Spannend an diesem Ansatz sind die unmittelbare Anlehnung an die Prinzipien der UNGPs und Umsetzungsmöglichkeiten für den speziellen Bereich der Tourismusbranche. Das ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, denn „es ist sehr schwierig – wenn nicht unmöglich – anspruchsvolle Kriterien umfassend auf allgemeiner Ebene zu definieren. (...) Es ist unumgänglich, sektorspezifische „Best-practice“-Dokumente mit klaren Benchmarks und Berichtspflichten zu erarbeiten.“<sup>135</sup> Hinsichtlich der im Leitfaden enthaltenen Checklist für einen eigenen Aktionsplan für Unternehmen ist positiv hervorzuheben, dass konkrete Maßnahmen mit Zielsetzungen und Umsetzungszeitleuten vorgesehen sind.<sup>136</sup> Dabei werden sowohl interne Prozessüberprüfungsmaßnahmen als auch externe Auditverfahren empfohlen.<sup>137</sup> Die Umsetzung von konkreten Maßnahmen in Unternehmen mit sektorspezifischen Maßnahmen bietet die Möglichkeit, entsprechend den Anforderungen einzelner Sektoren an dem Ziel eines effektiveren Menschenrechtsschutzes zu arbeiten.

131 Vgl. <http://www.fairwear.org/ul/cms/fck-uploaded/documents/companies/FWFdocs/fwfcodeoflabourpractices.pdf>.

132 Vgl. <http://www.fairwear.org/595/about/faq/>.

133 Vgl. <http://www.fairwear.org/36/brands/?shoppingListFilter=consumer>.

134 Vgl. [http://www.menschenrechte-im-tourismus.net/fileadmin/user\\_upload/Menschenrechte/RT\\_MR\\_im\\_Tourismus\\_DE\\_2te.pdf](http://www.menschenrechte-im-tourismus.net/fileadmin/user_upload/Menschenrechte/RT_MR_im_Tourismus_DE_2te.pdf). (abgerufen am 23.11.2015)

135 NeSoVe, CSR – Schein oder Nichtschein, das ist hier die Frage, 2012, Seite 31, online abrufbar unter: [http://www.netzwerksozialeverantwortung.at/media/CSR-Brochure2012\\_screen\\_final.pdf](http://www.netzwerksozialeverantwortung.at/media/CSR-Brochure2012_screen_final.pdf).

136 Vgl. Roundtable Menschenrechte im Tourismus – Ein Leitfaden für Reiseveranstalter, 2015, Seite 22, online abrufbar unter: [http://www.menschenrechte-im-tourismus.net/fileadmin/user\\_upload/Menschenrechte/RT\\_MR\\_im\\_Tourismus\\_DE\\_2te.pdf](http://www.menschenrechte-im-tourismus.net/fileadmin/user_upload/Menschenrechte/RT_MR_im_Tourismus_DE_2te.pdf).

137 Vgl. Roundtable Menschenrechte im Tourismus – Ein Leitfaden für Reiseveranstalter, 2015, Seite 26, online abrufbar unter: [http://www.menschenrechte-im-tourismus.net/fileadmin/user\\_upload/Menschenrechte/RT\\_MR\\_im\\_Tourismus\\_DE\\_2te.pdf](http://www.menschenrechte-im-tourismus.net/fileadmin/user_upload/Menschenrechte/RT_MR_im_Tourismus_DE_2te.pdf).

## d) Electronics Watch

Gemeinsam mit mehreren europäischen Organisationen hat die entwicklungspolitische Organisation Südwind die weltweit erste Monitoring-Organisation aufgebaut, die sich für die Rechte der ArbeiterInnen in der Elektronikindustrie einsetzt. Electronics Watch<sup>138</sup> versucht mithilfe sozial verantwortlicher öffentlicher Beschaffung in Europa die Einhaltung der ArbeitnehmerInnenrechte in der globalen Elektronikbranche zu forcieren.

NGOs und Gewerkschaften aus dem Süden sowie europäische öffentliche BeschafferInnen und ExpertInnen haben in der Führung der neuen Organisation gleiches Mitspracherecht.

Gegen Zahlung einer Gebühr sollen die beteiligten öffentlichen Einrichtungen und Institutionen mit aktuellen Informationen über ihre LieferantInnen versorgt, die Arbeitsbedingungen vor Ort überprüft und Verfahren bereitgestellt werden, um auf Nichteinhaltungen zu reagieren.

Dies wird durch Kontakte und Kontrollen vor Ort in Kombination mit einem Whistleblower-System ermöglicht. Die Finanzierung durch Beschaffungsbehörden statt durch die zu kontrollierenden Unternehmen gewährleistet die unerlässliche Unabhängigkeit von den IKT-Unternehmen.

Es wäre eine sinnvolle Maßnahme im Rahmen eines NAPs, den Beitritt der öffentlichen Hand – z. B. vertreten durch die Bundesbeschaffung GmbH (BBG) – zu Electronics Watch zu beschließen, um so zum einen die Watchdog-Funktion zu unterstützen (siehe allgemeine Empfehlung) und zum anderen die Bedingungen zu verbessern, im Rahmen der öffentlichen Beschaffung menschenrechtliche Sorgfaltspflichten im Bereich der Arbeitsrechte und Produktsicherheit im Elektroniksektor zu garantieren.

## e) Fair-Trade-Grundsätze

Die Grundsatz-Charte für den fairen Handel<sup>139</sup> orientiert sich u.a. an der ILO-Konvention. Spannend ist hierbei eine tabellarische Übersicht über die Norm und das über die Norm hinausgehende Engagement von Unternehmen, die nach den Standards von FAIRTRADE International oder der World Fair Trade Organization zertifiziert sind. Insofern ist sichergestellt, dass das Unternehmenshandeln besonderen Anforderungen unterliegt, wenn auch hinsichtlich europäischer Standards in der Regel nicht über das gesetzliche Mindestmaß hinaus. Auch wenn die Maßnahmen aus Sicht unseres Netzwerks teilweise sehr niedrigschwellig sind (vgl. ausbeuterische Kinderarbeit), ist die Übersicht der Adaptierung und der besonderen Anforderungen geeignet, auch für Externe eine Überprüfung der Standards vorzunehmen, und zeigt den Willen, gesetzliche Standards überzuerfüllen. Auch stellt das FAIRTRADE-System unternehmensunabhängige Kontrollen der Standards sicher. Die Kritik an dem Mengenausgleich im Rahmen der FAIRTRADE-Produkte<sup>140</sup> oder auch den Arbeitsbedingungen der WanderarbeiterInnen auf FAIRTRADE-Plantagen zeigt, dass auch hier ein Prozessdenken gefragt ist. Der Umgang mit neuen Herausforderungen ist das Entscheidende. So hat FAIRTRADE nun beschlossen, hinsichtlich der Arbeitsbedingungen der WanderarbeiterInnen neue Maßnahmen zu setzen. Hinsichtlich des Mengenausgleichs wird auf mehr Transparenz gesetzt.<sup>141</sup>

## f) UNGP Reporting Initiative

Spannend ist auch das UNGP Reporting Framework<sup>142</sup>, das Vorschläge zur Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen im Bereich menschenrechtlicher Wirkungen des unternehmerischen Handelns macht. Es umfasst wesentliche Fragen der UNGPs und zeigt eine Marschrichtung, in die gedacht werden muss, wenn über menschenrechtliche Sorgfaltspflichten berichtet werden soll. Voraussetzung für ein sinnvolles Berichterstattungswesen ist die Definition menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten mit klaren Indika-

138 Siehe <http://electronicswatch.org/de/>.

139 Siehe FTAO, Grundsatz-Charta für den fairen Handel, 2009, angenommen durch die World Fair Trade Organization und Fairtrade International, online abrufbar unter: [http://www.fairtrade-advocacy.org/images/FTAO\\_charters\\_3rd\\_version\\_DE\\_v1.3.pdf](http://www.fairtrade-advocacy.org/images/FTAO_charters_3rd_version_DE_v1.3.pdf).

140 Vgl. <http://www.zeit.de/wirtschaft/2014-10/fair-trade-etikettenschwindel>.

141 Vgl. <http://www.fairtrade.at/ueber-fairtrade/kontrolle-und-zertifizierung/rueckverfolgbarkeit-und-mengenausgleich/>.

142 Vgl. BY-ND, UNGP Reporting Framework, 2015, online abrufbar unter: [http://www.ungpreporting.org/wp-content/uploads/2015/02/UNGuidingPrinciplesReportingFramework\\_withimplementationguidance\\_Feb2015.pdf](http://www.ungpreporting.org/wp-content/uploads/2015/02/UNGuidingPrinciplesReportingFramework_withimplementationguidance_Feb2015.pdf).

toren und Benchmarks. Die Fragen geben jedoch einen guten Überblick über mögliche Maßnahmen, die in dieser Beziehung gesetzt werden könnten. Frage C6 lautet z. B.: „How does the company enable effective remedy if people are harmed by its actions or decisions in relation to a salient human rights issue?“<sup>143</sup> Hier wäre es möglich, konkrete Anforderungen eines nichtjudiziellen und judiziellen Wiedergutmachungsmechanismus zu etablieren und dementsprechend die Maßnahmen des Unternehmens zu bewerten (inklusive Informationspolitik des Unternehmens). Voraussetzung für wirkungsvolle menschenrechtliche Berichterstattung ist eine umfassende Informationspflicht der Unternehmen für Menschenrechtsbelange mit klaren Indikatoren und Benchmarks, die extern und inhaltlich geprüft wird.

### g) OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (Nationaler Kontaktpunkt)

Laut den OECD-Leitsätzen soll jede Regierung, die sich zu den Leitsätzen verpflichtet hat, einen Nationalen Kontaktpunkt (NKP) einrichten. Österreich ist dieser Empfehlung nachgekommen, indem es im März 2012 einen NKP eingerichtet hat. Ziel des NKP ist ein unparteiischer Ansprechpartner auf nationaler Ebene für (behauptete) Verstöße von international agierenden Unternehmen, die aus Sicht des Beschwerdeführers/der Beschwerdeführerin gegen die OECD-Leitsätze verstoßen haben.

Die Beschwerde beim Kontaktpunkt ist kein rechtliches Verfahren, die Einlassung des Beschwerdegegners freiwillig. Es dient der Diskussionsplattform der Stakeholder.

Eingerichtet wurde der österreichische Nationale Kontaktpunkt beim BMWF – aus Sicht unseres Netzwerks eine problematische Entscheidung, da für die Wirksamkeit des NKPs die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit desselbigen fundamental ist. Auch wenn der NKP in einer eigens eingerichteten Organisationseinheit im BMWF angesiedelt ist, wäre eine Ausgliederung aus Sicht unseres Netzwerks anzuraten.

Die jährliche Berichterstattung des NKP zeigt überdies, dass die Wirksamkeit der NKP derzeit nicht gegeben ist. Bis dato wurden zwei Fälle zur abschließenden Entscheidung gebracht: Der Fall GPA-djp gegen Novartis<sup>144</sup> und ITBLAV (Internationale Textilarbeitergewerkschaft) gegen Global Sports Lanka bzw. die GST Beteiligungsgesellschaft<sup>145</sup>. Im Fall GPA-djp gegen Novartis kam der NKP zur Entscheidung, dass Novartis den Leitsätzen entsprechend gehandelt habe. Im Fall ITBLAV gegen GST Beteiligungsgesellschaft kam der NKP zum Ergebnis, dass er mangels Informationen bzw. Mitteln der Informationsbeschaffung keine verlässliche Aussage zu den streitig behandelten Fragen machen kann.<sup>146</sup> Das Verfahren wurde im März 2006 eingeleitet und im Juli 2009 abgeschlossen und zeigt, dass es an Ressourcen fehlt, um als effizienter Beschwerdemechanismus bezeichnet werden zu können.

Es ist zu empfehlen, den NKP unabhängig aufzustellen, wie er auch in diversen europäischen Ländern etabliert ist. Dabei sollten die mit dem Thema betrauten Institutionen (wie BMASK, ADA, BKA etc.) im Rahmen eines unabhängigen NKPs organschaftlich eingebunden werden.

<sup>143</sup> Vgl. ebenda, Seite 11.

<sup>144</sup> Online abrufbar unter: [http://www.bmwf.gv.at/Aussenwirtschaft/investitionspolitik/Documents/Abschlie%C3%9Fende\\_Erklaerung.pdf](http://www.bmwf.gv.at/Aussenwirtschaft/investitionspolitik/Documents/Abschlie%C3%9Fende_Erklaerung.pdf).

<sup>145</sup> Online abrufbar unter: <http://www.bmwf.gv.at/Aussenwirtschaft/investitionspolitik/Documents/Abschlie%C3%9Fende%20Erkl%C3%A4rung%20Besonderer%20Fall%20ITBLAV%20vs%20%20Global%20Sports%20Lanka.pdf>.

<sup>146</sup> Vgl. <http://www.bmwf.gv.at/Aussenwirtschaft/investitionspolitik/Documents/Abschlie%C3%9Fende%20Erkl%C3%A4rung%20Besonderer%20Fall%20ITBLAV%20vs%20%20Global%20Sports%20Lanka.pdf>, Seite 4.



