



Factsheet

Wirtschaft und Menschenrechte: Die Uno-Leitprinzipien von John Ruggie

Das Wichtigste in Kürze:

- Die „Ruggie-Leitprinzipien“ sind das wichtigste Referenzdokument der Uno im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte. Darin wird festgehalten, dass alle Unternehmen weltweit alle Menschenrechte respektieren müssen. Im Juni 2011 wurden die Leitprinzipien durch den Uno-Menschenrechtsrat einstimmig verabschiedet.
- Alle Uno-Mitgliedsstaaten sind aufgefordert, diese Leitprinzipien umzusetzen. Die EU, Grossbritannien und weitere Länder haben bereits damit begonnen.
- Am 14. Dezember 2012 entscheidet der Nationalrat (Traktandum „bekämpfte parlamentarische Vorstösse“ über die Erarbeitung einer solchen Strategie durch die Schweiz (Postulat von Graffenried 12.3503). Der Bundesrat befürwortet dies.

Die Arbeiten von John Ruggie

John Ruggie wurde 2005 zum Uno-Sonderbeauftragten für Unternehmen und Menschenrechte ernannt. Er führte umfangreiche Konsultationen mit Repräsentanten von Regierungen, Unternehmen, Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften und NGOs durch. Seine Aufgabe war es, Vorschläge für Normen und Regeln zu erarbeiten, welche die Rolle der Wirtschaftsunternehmen bei der Respektierung der Menschenrechte klären und konkretisieren.

Das Kernstück seiner mehrjährigen Arbeiten sind die „Leitprinzipien für Unternehmen und Menschenrechte“. Der Uno-Menschenrechtsrat hat ihnen im Juni 2011 einstimmig zugestimmt¹, heute sind die Leitprinzipien das wichtigste Referenzdokument im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte. Sie richten sich sowohl an alle Staaten wie an alle Unternehmen.

Die Leitprinzipien leiten sich aus dem Referenzrahmen ab, den Ruggie erarbeitete und der auf den drei Säulen „Protect, Respect, Remedy“ basiert. Sie bedeuten einen eigentlichen Paradigmenwechsel: Es wird klar festgehalten, dass nicht nur alle Staaten die Menschenrechte schützen, sondern auch alle Unternehmen sie respektieren müssen – unabhängig ihrer Grösse und überall auf der Welt. Die Leitprinzipien beziehen sich nicht nur auf die Arbeitsrechte bzw. die Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation ILO, sondern auf alle Menschenrechte der Internationalen Charta der Menschenrechte².

¹ Die Arbeiten von Ruggie und die Uno-Leitprinzipien finden sich unter <http://www.business-humanrights.org/SpecialRepPortal/Home>

² Die Internationale Charta der Menschenrechte setzt sich zusammen aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Hinzu kommen die Grundrechtsprinzipien in den acht ILO-Kernkonventionen wie sie in der ‚Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work‘ festgehalten sind.

Das Rahmenwerk « Protect, Respect, Remedy »

Konkret zielen die Uno-Leitprinzipien auf eine Umsetzung von folgenden drei Grundprinzipien:

1) *Die Pflicht des Staates, die Menschenrechte zu schützen (Protect)*

Die erste Säule betont die Pflicht aller Staaten, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um die Bevölkerung vor Menschenrechtsverletzungen durch Dritte, also auch Unternehmen, zu schützen: Das soll mit Gesetzen, Anreizen und anderen Fördermassnahmen geschehen. John Ruggie empfiehlt eine Kombination von verbindlichen und freiwilligen Massnahmen (Leitprinzip 3). Die Leitprinzipien fordern die Staaten zudem auf, auch selber auf die Kohärenz ihrer Politik zu achten und den Schutz der Menschenrechte konsequent in ihre eigene Wirtschaftspolitik zu integrieren (Leitprinzip 8).

2) *Die Verantwortung der Unternehmen, die Menschenrechte zu respektieren (Respect)*

Die zweite Säule des Ruggie-Frameworks bezieht sich auf die Unternehmen und verpflichtet sie, mit einer konsequenten Sorgfaltspflicht („Due Diligence“) Menschenrechtsverletzungen bei ihren Aktivitäten zu vermeiden („Do no harm“). Kommt es trotzdem zu Verstössen, sollen die Unternehmen für diese und allenfalls weitere negative Auswirkungen Wiedergutmachung leisten. Die Sorgfaltspflicht bezieht sich nicht nur auf die Eigenaktivitäten eines Unternehmens, sondern auf all seine Geschäftsbeziehungen, also auch gegenüber Filialen, Zulieferern und Subunternehmern (Leitprinzip 13).

3) *Der Zugang der Opfer zu Wiedergutmachung (Remedy)*

Die dritte Säule betrifft die Geschädigten von Menschenrechtsverletzungen. Die Ruggie-Leitprinzipien postulieren, dass diese die Möglichkeit erhalten sollen, über wirksame Mechanismen eine Streitbeilegung und Wiedergutmachung zu verlangen. Dies kann sowohl über gerichtliche wie aussergerichtliche Kanäle geschehen. Die Leitprinzipien sehen aber gewisse Mindestkriterien bezüglich Qualität, Wirksamkeit und Transparenz vor (Leitprinzip 31).

Die Umsetzung auf internationaler Ebene

Die Ruggie-Leitprinzipien wurden in verschiedene internationale Standards zur sozialen Unternehmensverantwortung integriert, so in die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, in die Performance Standards der International Finance Corporation (IFC) der Weltbank und die Zertifikationsnorm ISO 26000. Volle Wirkung können sie aber erst entfalten, wenn sie auch in die Politik und die Regelwerke der Uno-Mitgliedsstaaten integriert werden.

Die EU hat im Oktober 2011 neue Richtlinien zur sozialen Unternehmensverantwortung (Corporate Social Responsibility CSR)³ veröffentlicht, welche die Arbeiten von John Ruggie berücksichtigen. Darin nimmt die EU-Kommission Abschied von einer CSR, die auf rein freiwilliger Basis beruht, und spricht analog zu Ruggie von der „Verantwortung“ der Unternehmen, die Menschenrechte zu respektieren und auf die Auswirkungen ihrer Aktivitäten auf die Gesellschaft zu achten. Sie legt auch die Rollen und Verantwortlichkeiten des Staates und der Unternehmen neu fest. Demnach muss der „Anstoss und der Antrieb für CSR von den Unternehmen ausgehen“. Der Staat hat eine ergänzende, unterstützende und reglementierende Rolle, beispielsweise mit einer „Kombination aus freiwilligen Massnahmen und, wo nötig, ergänzend bindenden Vorschriften“ („smart mix“).

Um diese neu definierte CSR- Politik umzusetzen, hat sich die EU verpflichtet, bis Anfang 2013 eine Strategie zur Umsetzung der Ruggie-Leitprinzipien zu erarbeiten und dann periodisch Fortschrittsberichte zu veröffentlichen.

³ EU-Strategie (2011-14) für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR) 25.10.2011 ; http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/corporate-social-responsibility/index_de.htm

Von ihren Mitgliedsstaaten erwartet die EU, dass sie nationale Strategien zur Umsetzung der Ruggie-Prinzipien entwickeln. Grossbritannien, Frankreich, die Niederlande und Dänemark haben entsprechende Prozesse eingeleitet. Grossbritannien dürfte Ende 2012 das erste EU-Land sein, das eine solche nationale Strategie veröffentlicht.

Die Diskussion in der Schweiz

Die Schweiz hat sich im Rahmen des „Ruggie-Prozesses“ stark engagiert. In seinen Antworten auf verschiedene parlamentarische Vorstösse hat der Bundesrat zudem mehrmals die Bedeutung und „besonders hohe Relevanz“ dieser Leitprinzipien für die Schweiz betont (siehe z.B. Ip Haller 12.3456). Jetzt geht es darum, diese auch in der Schweiz konkret umzusetzen. Das heisst, dass auch unser Land sein Verständnis von Corporate Social Responsibility auf den neuesten Stand bringt und eine Gesamtstrategie erarbeitet. Denn das bisher einzige offizielle Dokument zu CSR ist ein Papier des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco) von 2009, das die Arbeiten und Erkenntnisse von John Ruggie nicht berücksichtigt.

Darauf zielt das Postulat von Graffenried (12.3503) ab, über welches der Nationalrat am 14. Dezember abstimmt: Es beauftragt den Bundesrat mit der Entwicklung einer schweizerischen Ruggie-Strategie. Der Bundesrat empfiehlt es zur Annahme. Weil eine SVP-Nationalrätin es bestritten hat, kommt es dennoch zur Abstimmung.

Die Annahme des Postulats von Graffenried wäre ein wichtiger Schritt. Die Erarbeitung einer Ruggie-Strategie für die Schweiz würde es ermöglichen:

- eine stossende Lücke zu schliessen, verfügt doch die Schweiz über keine umfassende und einheitliche CSR-Strategie.
- Konfliktpotentiale und Inkohärenzen abzubauen, die es wegen des Fehlens einer solchen Gesamtstrategie zwischen den Politiken der verschiedenen Departemente und Bundesstellen gibt.
- gegenüber den Schweizer Unternehmen zu klären, was von ihnen erwartet wird, und ein für alle gültiges „level playing field“ zu schaffen.
- den Prozess zu stärken und zu beflügeln, den der Bundesrat mit der Multistakeholder-Dialogplattform zu den Ruggie-Leitprinzipien im Mai 2012 initiiert hat.

Die Erarbeitung einer Strategie zur Umsetzung der Ruggie-Leitprinzipien sollte insbesondere folgende Elemente enthalten (siehe auch Postulat):

- Die Integration des Paradigmawechsels, der sich aus dem Rahmenwerk „Protect, Respect, Remedy“ ergibt, und damit eine Neukonzeption von sozialer und ökologischer Unternehmensverantwortung analog der EU-Neudefinition.
- Eine Beschreibung der Massnahmen, die der Bundesrat umsetzen will, um die Menschenrechte zu schützen, die CSR-Anstrengungen der Unternehmen und die Wahrnehmung ihrer Sorgfaltspflicht zu unterstützen, sowie den Opfern von Menschenrechtsverletzungen einen verbesserten Zugang zur Justiz zu ermöglichen.

November 2012

Chantal Peyer (Brot für alle) und Michel Egger (Alliance Sud)

„**Recht ohne Grenzen**“ ist ein Zusammenschluss von 50 Entwicklungs- und Menschenrechtsorganisationen, Umwelt- und Frauenverbänden, Gewerkschaften, kirchlichen Gruppen und kritischen Aktionärsvereinigungen. Sie setzt sich für klare Regeln für international tätige Unternehmen ein, damit diese weltweit die Menschenrechte und Umweltstandards respektieren müssen. www.rechtohngrenzen.ch.