

Die Rolle der organisierten Zivilgesellschaft bei der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht von Unternehmen

Empfehlungen für den Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte

I. Einführung

Peace Brigades International (PBI) ist eine regierungsunabhängige Menschenrechtsorganisation, die seit über dreißig Jahren mit Hilfe internationaler Freiwilligenteams unbewaffnete Schutzbegleitung für bedrohte Menschenrechtsverteidiger_innen in Krisengebieten anbietet. Wir sind zurzeit in sieben Ländern in Asien, Afrika und Lateinamerika tätig.¹

Menschenrechtsverteidiger_innen (hier: MRV) sind Personen, die sich für die Wahrung und Förderung der international anerkannten Menschenrechte einsetzen. Aufgrund der politischen Natur dieser Arbeit sind MRV weltweit vielfältigen Repressalien ausgesetzt und werden vielerorts auch ermordet. Um eine stärkere internationale Anerkennung sowie auch einen erhöhten Schutz für diese Personengruppe zu erwirken, verabschiedete die UN-Vollversammlung im Dezember 1998 die „Erklärung über das Recht und die Verpflichtung von Einzelpersonen, Gruppen und Organen der Gesellschaft, die allgemein anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern und zu schützen“.² Diese bildete die Grundlage für die 2004 verabschiedeten EU-Leitlinien zum Schutz von MRV, in denen die Unterstützung von MRV als Bestandteil der Menschenrechtspolitik der EU und ihrer Mitgliedsstaaten bekräftigt wird.³

MRV, die sich im Kontext von Wirtschaftsvorhaben für die Menschenrechte einsetzen, werden aktuell als eine der gefährdetsten Gruppe betrachtet. Der UN-Sonderberichterstatter über die Situation von MRV, Michel Forst, schrieb hierzu in seinem neuesten Bericht:

“One category of defenders (...) is the group promoting and defending rights relating to land, the environment and corporate responsibility. The defenders endure various kinds of surveillance, attacks, forced disappearances or campaigns to discredit them as opponents of progress and the development of their countries. (...) They are the targets of both State and non-State actors (enterprises, private groups guarding sites, individuals linked to organized crime, and so on). (...) The various kinds of violations and threats are encouraged by a weak institutional environment, in which States have failed to put in place any effective mechanism for penalizing human rights violations committed by enterprises. Defenders also complain of the lack of transparency and accountability of enterprises, especially in extractive industries.”⁴

Die UN-Leitprinzipien weisen zwar auf den Schutz und die Rolle von MRV hin, jedoch ist PBI der Überzeugung, dass ein Nationaler Aktionsplan als konkrete Handlungsanleitung sehr viel weiter ins Detail gehen sollte. Die folgenden Empfehlungen basieren auf den real erfahrenen Risiken für MRV im Kontext von Wirtschaftsvorhaben und zielen darauf ab, dass der bundesdeutsche Nationale Aktionsplan zur Schaffung eines sicheren und förderlichen Umfelds für MRV beiträgt, indem die Expertise der MRV für menschenrechtliche Risiken im Umfeld von Investitionen berücksichtigt und somit ihre Rolle für ein friedliches und die Menschenrechte respektierendes Vorgehen bei unternehmerischen Aktivitäten gefördert wird.

¹ Für mehr Informationen siehe www.peacebrigades.org

² A/RES/53/144 vom 09.12.1998, siehe <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/DeklarationGerman.pdf>.

³ Siehe <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16332-re02.de08.pdf>

⁴ Dokument A/70/217 vom 30.07.15, S. 14, einzusehen unter http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/217

II. Empfehlungen für den Nationalen Aktionsplan

1. Rolle der Bundesregierung

Im Aktionsplan Menschenrechte 2014-2016 verpflichtet sich die Bundesregierung explizit zur Unterstützung von Menschenrechtsverteidiger_innen weltweit: „Die Bundesregierung wird Bestrebungen einiger Staaten, den Aktionsradius von Menschenrechtsverteidigern einzuschränken und ihr Engagement zu kriminalisieren, weiter entgegentreten, (...)“⁵

- ❖ Im Rahmen ihres Engagements zur Unterstützung von MRV sollte die Bundesregierung eine umfassende Handlungsstrategie zum Schutz von MRV, die im Kontext von Wirtschaftsvorhaben tätig sind, entwickeln.
- ❖ Die Umsetzung dieser Strategie sollte allen relevanten Akteuren kommuniziert werden, inkl. Unternehmen und MRV.
- ❖ Der Schutz von MRV sollte in alle das Ausland betreffenden Politikbereiche integriert werden.

MRV werden in zahlreichen Ländern diffamiert und kriminalisiert, oft auch durch Vertreter_innen der eigenen Regierung. Werden Unternehmen nicht über diese Praxis und die Legitimität des Tuns von MRV aufgeklärt, ist die Gefahr, dass sie Diffamierungen Glauben schenken, ungleich höher. Der Austausch mit Zivilgesellschaft vor Ort kann jedoch für Unternehmen durchaus einen Mehrwert erbringen. Deshalb sollte die Bundesregierung

- ❖ Unternehmen umfassend darüber aufklären, wer MRV sind und was sie legitimerweise tun, z.B. durch eine Sektor übergreifende Studie und/oder ein Handout und Beratungsangebote an den Außenvertretungen;
- ❖ Unternehmen dazu auffordern, das Engagement von MRV zu respektieren, d.h. sie weder bei ihrer Arbeit zu behindern noch durch die eigenen Aktivitäten wissentlich oder unwissentlich zusätzlichem Risiko auszusetzen;
- ❖ Unternehmen dazu anhalten, mit lokaler Zivilgesellschaft – d.h. (potentiell) Betroffenen sowie unabhängigen Nichtregierungsorganisationen – zu kommunizieren (vgl. LP 3d);
- ❖ die Außenvertretungen dazu auffordern, die Einhaltung der internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen durch die Regierungen der Gastländer zu überwachen;
- ❖ bei ihrer Unterstützung von Multistakeholderinitiativen stets auf die Einbeziehung der (potentiell) Betroffenen bzw. deren legitime Vertreter_innen und unabhängigen Menschenrechtsorganisationen sowie auch auf die Risikolage beider Akteursgruppen achten und bei akutem Bedarf Maßnahmen zu ihrer Sicherheit zu ergreifen, und bei diesen Initiativen möglichst um einen Ausgleich des ungleichen Machtverhältnisses bemüht sein;
- ❖ in ihren Außenvertretungen geschützte Räume für Erstkontakte zwischen Unternehmen und lokaler Zivilgesellschaft bzw. MRV anbieten, möglichst unter Hinzuziehung eines dritten, neutralen Akteurs;
- ❖ gegenüber dem Gaststaat darauf dringen, dass in Fällen mit Beteiligung deutscher Unternehmen eine von unabhängiger Stelle durchgeführte Konsultation stattfindet.

⁵ im 11. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung für den Zeitraum März 2012 bis Februar 2014, S. 338, einzusehen, siehe http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/692838/publicationFile/204842/MRB_11.pdf
Auch im neuen Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie der EU ist eine „stärkere Unterstützung von Menschenrechtsverteidigern“ als eines der grundlegenden Ziele festgelegt (S. 10f); angestrebt wird außerdem ein verstärkter Einsatz für MRV, „die sich mit Arbeitnehmerrechten, Menschenrechtsfragen im Zusammenhang mit Land und Boden“ u.a. befassen (S. 16), siehe <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10897-2015-INIT/de/pdf>.

2. Menschenrechtliche Sorgfaltspflicht von Unternehmen

Menschenrechtliche Risiko- bzw. Folgeabschätzung (HRRR/HRIA)

Menschenrechtliche Risiko- bzw. Folgeabschätzungen sollten stets von der Frage ausgehen, für welche Bevölkerungsgruppen die Geschäftstätigkeit negative Konsequenzen mit sich führen kann, d.h. (potentielle) Opfer als Rechteinhaber_innen müssen vor Aufnahme der Geschäftstätigkeit identifiziert werden. Die international anerkannten Menschenrechte gelten als Grundlage für jede Risiko- und Folgeabschätzung.

Folgende Aspekte sind von Bedeutung:

- ❖ Erfassung aller relevanten Akteure im Umfeld der Geschäftstätigkeit, inkl. potentieller Opfergruppen, dabei Fokus auf marginalisierte und vulnerable Gruppen (vgl. LP 18);
- ❖ umfassende Erfassung der Risiken (politisch, sozial, ökonomisch, kulturell, etc.);
- ❖ Analyse der Menschenrechtssituation im Gastland⁶, u.a. nach folgenden Fragen:
 - Begehen staatliche Akteure Menschenrechtsverletzungen?
 - Ist die Justiz unabhängig; werden Menschenrechtsverletzungen strafrechtlich geahndet?
 - Halten sich relevante staatliche sowie nicht-staatliche Akteure an die internationalen Menschenrechtsstandards?⁷
 - Ist der Staat mit seinen Institutionen auch in entlegenen Gebieten präsent?⁸
 - Werden Bürgerrechte und Grundfreiheiten gewährleistet?
 - Werden grundlegende soziale Dienstleistungen durch den Staat erbracht?
- ❖ Einholung glaubwürdiger und laufend aktualisierter Informationen unter Beachtung einer Vielfalt von Perspektiven (externe Quellen nutzen, u.a. die Analysen unabhängiger Menschenrechtsorganisationen);
- ❖ Analyse des Konflikt- und Gewaltpotentials auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene;⁹

Konsultationen

Die UN-Leitprinzipien schreiben „sinnvolle“ Konsultationen mit (potentiell) Betroffenen vor (LP 18), auch wenn dies keinesfalls bedeuten sollte, dass sie unabhängige Konsultationen ersetzen können. Aufgrund vorliegender Erfahrungen ist Folgendes besonders zu beachten:

- ❖ Die Methodik sollte offengelegt, das Vorgehen jederzeit transparent sein.
- ❖ Fragen und Unsicherheiten der Betroffenen sollten adäquate Beachtung finden; Feedback sollte gewährleistet werden.
- ❖ Auf Rückmeldungen unabhängiger Menschenrechtsorganisationen sollte zurückgegriffen werden; ihre Menschenrechtsexpertise und Kenntnisse des lokalen Umfeldes können von großem Nutzen sein.

⁶ Diese ist insofern von Bedeutung, da existierende menschenrechtliche Defizite in einem Land evt. negative Folgen einer Geschäftstätigkeit verstärken können (vgl. hierzu Hamm, Brigitte, Anna Schax und Christian Scheper (2013): *Human Rights Impact Assessment of the Tampakan Copper-Gold Project, Mindanao, Philippines*, S. 3, einzusehen unter http://www.misereor.org/fileadmin/redaktion/HRIA_Human_Rights_Impact_Assessment_Tampakan_Copper-Gold_Project_August2013.pdf).

⁷ Entnommen aus Voluntary Principles on Security and Human Rights (Dezember 2000), siehe http://voluntaryprinciples.org/files/voluntary_principles_english.pdf.

⁸ Diese Frage ist bei allen Geschäftstätigkeiten in solchen Gebieten, wie z.B. Bergbau und Energiegewinnung, äußerst relevant. Die staatliche Präsenz beschränkt sich dort in vielen Fällen auf das Militär, welches bei Auftreten konfliktiver Situationen mit militärischen Mitteln eingreift.

⁹ Voluntary Principles on Security and Human Rights (op.cit.)

- ❖ Aufgrund des meist extrem ungleichen Kräfteverhältnisses sollten Unternehmen einen top-down-Ansatz möglichst vermeiden.
- ❖ Unternehmen sollten stets darauf achten, dass der Austausch mit Betroffenen stets mit möglichst breiter Beteiligung der betroffenen Gruppen und deren legitim gewählten Vertreter_innen stattfindet.
- ❖ Im Falle der Konsultationen mit indigenen Völkern ist das Prinzip der freien, vorherigen und informierten Zustimmung anzuwenden.¹⁰
- ❖ Opponent_innen von Wirtschaftsvorhaben werden in Menschenrechte verletzenden Staaten häufig verfolgt, diffamiert und kriminalisiert, auch durch die Regierung des Landes. Unternehmen sollten ihre Bedenken und Kritik trotzdem ernst nehmen und die Legitimität ihres (friedlichen) Tuns nicht in Frage stellen und sie sollten darauf achten, dass diese Opponent_innen durch das eigene Tun keinem zusätzlichen Risiko ausgesetzt werden.

Berichterstattung und Transparenz

In vielen Ländern betreiben staatliche Stellen keine ausreichende oder systematische Informationspolitik. Marginalisierte Bevölkerungsgruppen, v.a. in entlegenen Gebieten, sind davon oft übermäßig betroffen. Der Eindruck bei Betroffenen, falsch oder unzureichend informiert zu werden, kann bestehendes Konfliktpotential verstärken.¹¹ Aus diesem Grund fällt Unternehmen, die in solchen Ländern tätig werden, sowie auch den diplomatischen Vertretungen ihrer Herkunftsländer, ein besonderes Maß an Verantwortung zu, sicherzustellen, dass die Kommunikation mit der lokalen Zivilgesellschaft fair und transparent gestaltet wird:

- ❖ Informationen über die geplante Geschäftstätigkeit, inkl. die Menschenrechtsrisikoabschätzung, sollten umfassend, ausschöpfend und verständlich (u.a. in der bzw. einer Landessprache) sein.
- ❖ Die Auswertung und Beurteilung des Menschenrechtsrisikos der Geschäftstätigkeit durch die Betroffenen selbst und lokaler MRV muss zwingender Bestandteil dieser Berichte sein.
- ❖ Diese Informationen/der komplette Bericht sollten jederzeit für (potentiell) Betroffene und andere Akteure mit einem legitimen Interesse, u.a. unabhängigen zivilgesellschaftlichen Organisationen, zugänglich sein.
- ❖ (Potentiell) Betroffene und andere Akteure mit einem legitimen Interesse sollten auch über das Vorliegen von Berichten umgehend in Kenntnis gesetzt werden.
- ❖ Informationen und Berichte sollten unabhängigen Menschenrechtsorganisationen zwecks Verifizierung zugänglich sein; auch Absprachen und Zielvereinbarungen (z.B. aus Multistakeholderinitiativen) sollten einer unabhängigen Überprüfung unterzogen werden können.
- ❖ Transparente und regelmäßige Information und Berichterstattung über die menschenrechtlichen Auswirkungen sollte für die gesamte Lebenszeit eines Wirtschaftsvorhabens gelten.¹²
- ❖ Sollten Betroffene einen unternehmensinternen Beschwerdemechanismus (im Sinne von LP 28) in Anspruch nehmen, müssen sie erfahrungsgemäß mit Repressalien von Seiten staatlicher sowie nicht-staatlicher Akteure rechnen. Unternehmen sollten deshalb stets darauf achten, dass sie

¹⁰ Vgl. EU-Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie: „Weiterentwicklung der EU-Politik im Einklang mit der Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker“ (S.15), Link s.o. Fn. 5.

¹¹ Dieses Problem wird in der Fallstudie über das Tampakan-Projekt hervorgehoben (besonders S. 36f), Link s.o. Fn. 6.

¹² vgl. hierzu IFC Performance Standards on Environmental and Social Sustainability, 2012, Standard 1, siehe http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/c8f524004a73daeca09afdf998895a12/IFC_Performance_Standards.pdf?MOD=AJPERES

diejenigen, die Beschwerde einlegen, nicht einem zusätzlichen Risiko aussetzen und sich nicht an evt. Diffamierungskampagnen sowie unfundierter strafrechtlicher Verfolgung beteiligen.

Sicherheit

Unternehmen nehmen zur Absicherung ihres Firmengeländes bzw. des Gebietes, auf das sich ihre Geschäftstätigkeit erstreckt, oft die Dienste staatlicher oder privater Sicherheitskräfte in Anspruch. Insbesondere im Kontext von Ressourcenabbau und damit verbundenen Landkonflikten hat die Praxis jedoch erwiesen, dass diese Sicherheitskräfte Menschenrechtsverletzungen begehen bzw. sich aktiv daran beteiligen. Unternehmen sollten deshalb

- ❖ sowohl den Gaststaat als auch die ansässige Lokalbevölkerung über die getroffenen Sicherheitsvorkehrungen informieren und regelmäßig über deren Auswirkungen konsultieren;
- ❖ ihren Sicherheitsdienstleistern qua Grundsatzerklärung kommunizieren, dass ihr Vorgehen im Einklang mit internationalen Menschenrechtsstandards steht;
- ❖ gewährleisten, dass Gewalt nur im äußersten Notfall angewendet wird und dass das Recht auf friedliche Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit der lokalen Zivilgesellschaft nicht beschnitten wird;
- ❖ niemals die Dienste von Individuen in Anspruch nehmen, die nachweislich an Menschenrechtsverletzungen beteiligt sind bzw. waren;
- ❖ den zuständigen Behörden umgehend Meldung über begangene Menschenrechtsverletzungen erstatten und darauf bestehen, dass unverzüglich Ermittlungen eingeleitet und Maßnahmen zur Vermeidung einer Wiederholung ergriffen werden.¹³

3. Abhilfe

Die UN-Leitprinzipien sehen für Staaten die Verpflichtung vor, „Schutz gegenüber mit Unternehmen zusammenhängenden Menschenrechtsverletzungen zu gewähren“ und „dafür Sorge zu tragen, dass die Betroffenen Zugang zu wirksamer Abhilfe haben“ (LP 25). In vielen Ländern werden jedoch rechtsstaatliche Prinzipien nicht oder unzureichend eingehalten und Menschenrechtsverletzungen nur in seltenen Fällen strafrechtlich geahndet. Dies gilt auch für Übergriffe gegen MRV. MRV und auch direkt Betroffene, die versuchen, durch unternehmerische Aktivitäten verursachte Menschenrechtsverletzungen in solchen Ländern gerichtlich einzuklagen, gehen i.d.R. ein hohes Risiko für Leib und Leben ein. Unzählige Fälle weltweit belegen dies.¹⁴ Deshalb sollte die Bundesregierung

- ❖ bei gerichtlichen Klagen in Deutschland ein umfassendes Schutzprogramm für die Beschwerdeführer_innen, Zeugen und, falls notwendig, auch für ihre Familien im Heimatland, entwickeln;

¹³ siehe Voluntary Principles on Security and Human Rights (op.cit.) sowie zum Vergleich auch das sog. Montreux-Dokument (2010) über einen Verhaltenskodex für private Sicherheitsdienstleister,

https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/en/documents/aussenpolitik/voelkerrecht/Montreux-Broschuere_en.pdf

¹⁴ Siehe hierzu die Studie „Schützen statt verfolgen! Die Situation von Verteidiger_innen der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte“, Forum Menschenrechte 2012, einzusehen unter http://www.forum-menschenrechte.de/cms/upload/PDF/ab_02_2012/BroschuereMRV_deutsch-2.pdf

- ❖ dieses Schutzprogramm auch und vor allem im Heimatland der Beschwerdeführer_innen einsetzen, d.h. vor und nach Prozessführung, da dort das Risiko am höchsten ist (z.B. durch die Auslandsvertretungen),¹⁵
- ❖ die Regierung des Gaststaates über das Vorliegen eines besonderen Schutzanspruches der Beschwerdeführer_innen in Kenntnis setzen;
- ❖ den Fall durch konkrete diplomatische Maßnahmen im Gastland sichtbar machen, da dies einen Schutzeffekt erwirken kann;
- ❖ eine Risikoeinschätzung für die Betroffenen vornehmen, in Zusammenarbeit mit ihnen sowie auch unabhängigen Menschenrechtsorganisationen;
- ❖ die Beschwerdeführer_innen bei festgestellter Gefährdung in Deutschland während der Prozessführung in ein Zeugenschutzprogramm aufnehmen;
- ❖ kollektive Klagemöglichkeiten zulassen, da das jeweilige Risiko für individuelle Beschwerdeführer_innen ungleich hoch wäre.

Auch bei einem außergerichtlichen Beschwerdeverfahren, wie bei der Nationalen Kontaktstelle (NKS) für die OECD-Leitsätze, sollte

- ❖ gleicher Weise eine Einschätzung der Sicherheitsrisiken für den bzw. die Beschwerdeführer_innen und eine Minderung dieser Risiken vorgenommen werden, u.a. durch Einschaltung der Botschaften und anderer Regierungsinstitutionen;
- ❖ ein möglicherweise einzusetzendes Aufsichtsgremium so besetzt sein, dass Expertise für Sicherheitsfragen und der Risikoeinschätzung von Beschwerdeführer_innen vorhanden ist.

¹⁵ Hierfür bieten die EU-Leitlinien zum Schutz von Menschenrechtsverteidiger_innen einige konkrete Handlungsanleitungen (s.o. Fn. 3).