



UmSoResS Steckbrief

The Voluntary Principles on Security and Human Rights

Die freiwilligen Grundsätze zur Wahrung der Sicherheit und Menschenrechte

Autoren:

Lukas Rüttinger, Laura Griestop und Christian Böckenholt

Alle Rechte vorbehalten. Die durch adelphi erstellten Inhalte des Werkes und das Werk selbst unterliegen dem deutschen Urheberrecht. Beiträge Dritter sind als solche gekennzeichnet. Die Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und jede Art der Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtes bedürfen der schriftlichen Zustimmung von adelphi. Die Vervielfältigung von Teilen des Werkes ist nur zulässig, wenn die Quelle genannt wird.

UmSoRess – Ansätze zur Reduzierung von Umweltbelastung und negativen sozialen Auswirkungen bei der Gewinnung von Metallrohstoffen

Ein Projekt im Auftrag des Umweltbundesamtes, gefördert im Rahmen des Umweltforschungsplanes des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

Laufzeit 01/2013 – 12/2015

FKZ 3712 94 315



Die veröffentlichten Papiere sind Zwischen- bzw. Arbeitsergebnisse der Forschungsnehmer. Sie spiegeln nicht notwendig Positionen der Auftraggeber, der Ressorts der Bundesregierung oder des Projektbeirats wider. Sie stellen Beiträge zur Weiterentwicklung der Debatte dar. Der folgende Steckbrief entstand als einer von insgesamt über 40 Steckbriefen zu verschiedenen Umwelt- und Sozialstandards im Bergbausektor.

Zitiervorschlag:

Rüttinger, Lukas; Griestop, Laura und Christian Böckenholt (2015): Die freiwilligen Grundsätze zur Wahrung der Sicherheit und Menschenrechte. UmSoRess Steckbrief. Berlin: adelphi.

Zusammenfassende Analyse

Vor der Entstehung der freiwilligen Grundsätze zur Wahrung der Sicherheit und Menschenrechte¹ kam es vermehrt zu Vorwürfen, dass Bergbauunternehmen sowie staatliche und nicht-staatliche Sicherheitskräfte², die zu deren Schutz eingesetzt werden, an der gewaltsamen Unterdrückung von Umweltprotesten und willkürlicher Gewalt beteiligt sind. Der Auslöser für die Schaffung der freiwilligen Grundsätze war der Vorwurf, dass Sicherheitskräfte US-amerikanischer und britischer multinationaler Erdöl- und Bergbaukonzerne für Menschenrechtsverletzungen verantwortlich seien (Earth Rights International und Centre for Environment, Human Rights and Development 2013, International Alert 2008). Die freiwilligen Grundsätze waren das Resultat langer Konsultationsprozesse zwischen Regierungsvertretern, Erdöl- und Bergbauunternehmen sowie NRO.

Grundsätzlich zielt die Initiative und die daraus entstandenen freiwilligen Grundsätze auf ein relevantes Problem im extraktiven Sektor ab: Menschenrechtsverletzungen durch Sicherheitskräfte von Unternehmen. In diesem Kontext hat die Initiative auch Wirkung auf global-normativer Ebene entfaltet: Die Herausforderungen wurden weltweit diskutiert und Lösungsansätze aufgezeigt. Die Implementierung der freiwilligen Grundsätze hat weiterhin Vorteile hinsichtlich der Zusammenarbeit auf strategischer und zum Teil auch auf operationaler Ebene. Sie erfordert verstärkte Kommunikation zwischen Unternehmen, der Bevölkerung und den Regierungen. Auf internationaler Ebene können durch den Dialog im Rahmen der Treffen der Voluntary Principle Initiative (VP-Initiative) Best-Practice Beispiele ausgetauscht und Herausforderungen diskutiert werden. Obwohl sie vor den VN-Leitprinzipien zu Wirtschaft und Menschenrechten erschienen sind, können die freiwilligen Grundsätze als sektorspezifische Ergänzung zu diesen gesehen werden (Ruggie 2013).

Trotz ihrer Entstehung als Multistakeholder-Initiative sind unzureichende Transparenz und mangelnde Einbindung von NRO und Gemeinden auf nationaler Ebene häufige Kritikpunkte. Nicht-Mitglieder sind von den Versammlungen der Initiative ausgeschlossen und die jährlichen Berichte der Mitglieder müssen nicht veröffentlicht werden. Dies schränkt die Wirksamkeit der Initiative ein, da die effektive Implementierung der freiwilligen Grundsätze nur funktioniert, wenn sowohl Regierung, als auch Unternehmen Interesse an der Umsetzung haben und eingebunden werden.

Zielsetzung

Kernziel der freiwilligen Grundsätze zur Wahrung der Sicherheit und Menschenrechte³ ist es, Bergbauunternehmen zu unterstützen, den Schutz ihres Betriebs durch private oder staatliche⁴ Sicherheitskräfte so zu gestalten, dass Menschenrechte geachtet und Grundfreiheiten gewährleistet sind (VP 2015b). Die Grundsätze enthalten Anleitungen zur Erstellung von Risikoanalysen, sowie zur Kooperation mit staatlichen und privaten Sicherheitskräften

¹ Im Folgenden freiwillige Grundsätze oder Grundsätze genannt

² Die freiwilligen Grundsätzen beziehen sich auf staatliche und nicht-staatliche Sicherheitskräfte. Diese Unterscheidung wird im Text beibehalten. Wenn nur von Sicherheitskräften gesprochen wird, sind sowohl nicht-staatliche, als auch staatliche Sicherheitskräfte gemeint.

³ Im Folgenden freiwillige Grundsätze oder Grundsätze genannt

⁴ Staatliche Sicherheitskräfte umfassen beispielsweise die Polizei oder das Militär

Themenfeld

Soziales:

- Arbeitsschutz
- Menschenrechte

Sozialaspekte stehen im Mittelpunkt der freiwilligen Grundsätze.

Umweltaspekte werden von den freiwilligen Grundsätzen nicht direkt thematisiert. Allerdings haben Konflikte und Protestbewegungen im Kontext von Bergbauvorhaben oft einen Umweltbezug, womit sich ein indirekter Zusammenhang ergibt. Ökonomische Aspekte werden nicht vordergründig behandelt. Durch frühzeitiges und angemessenes Risikomanagement können Menschenrechtsverletzungen durch Sicherheitskräfte vermieden werden. Somit kann verhindert werden, dass die Reputation des Unternehmens geschädigt wird.

Thematische Relevanz für den Bergbausektor

Viele Rohstoffvorkommen liegen in den Ländern des globalen Südens. Zum Teil handelt es sich dabei um Länder mit fragiler Staatlichkeit und erhöhtem Konfliktpotenzial. Nicht immer wird die Einhaltung der Menschenrechte durch die sogenannte Gastregierung⁵ gewährleistet und sichergestellt. Gewonnen werden die Rohstoffe meist von internationalen Rohstoffkonzernen, die ihren Sitz oftmals im globalen Norden haben (Stolpe 2015). Die freiwilligen Grundsätze wurden für Unternehmen des extraktiven Sektors entwickelt. Dies zeigt sich auch an der Übersicht der Unternehmen, die die freiwilligen Grundsätze anwenden. Die wichtigsten und größten Erdöl-, Bergbau- und Gasunternehmen sind vertreten. Unternehmen anderer Sektoren können sie als Richtlinie für den Umgang mit staatlichen und privaten Sicherheitskräften nutzen, aber nicht offiziell Mitglied der VP-Initiative werden (Graf und Iff 2014).

Abdeckung

Grundsätzlich kann der Standard weltweit umgesetzt werden. Insgesamt sind acht Staaten, 28 Unternehmen und zehn NRO Mitglieder der freiwilligen Grundsätze. Teilnehmende Staaten sind neben den Vereinigten Staaten und dem Vereinigten Königreich Australien, Kanada, Kolumbien, Ghana, die Niederlande, Norwegen und die Schweiz. Von Unternehmensseite sind unter anderem Anglo American, BHP Billiton und Shell Mitglieder. Internationale NRO mit Mitgliedstatus sind unter anderem Amnesty International, International Alert, Fund for Peace und Search for Common Ground. Beobachterstatus haben insgesamt sieben Organisationen, unter anderem die International Finance Corporation (IFC) und das Colombian Mining & Energy Committee on Security and Human Rights (VP 2015b).

Dynamik

2007 waren 16 Unternehmen des extraktiven Sektors, vier Staaten (die Niederlande seit 2001, Norwegen seit 2003 und die Gründungsmitglieder das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten) sowie sieben NRO und drei Beobachter-Organisationen Mitglieder der VP-Initiative (Global Witness 2007, Börzel und Hönke 2011). Bis 2015 hatte sich die Zahl der Unternehmen fast verdoppelt und es sind drei NRO und fünf Staaten hinzugekommen. Trotz steigender Teilnehmerzahlen ist auffällig, wie wenig Staaten, insbesondere rohstoffreicher Länder, an den freiwilligen Grundsätzen

⁵Gastregierungen sind die Regierungen der Länder, in denen Öl-, Gas-, und Bergbauunternehmen operieren. Heimatregierungen sind die Regierungen der Länder, aus denen Öl-, Gas-, und Bergbauunternehmen kommen. Dies wird im Kapitel Umsetzung näher erläutert.

teilnehmen.⁶ Die VP-Initiative wird nach wie vor von den Gründungsstaaten und teilnehmenden Staaten unterstützt und es wird um neue Mitglieder geworben (Jerbi 2012).

Die NRO Safer World verließ die VP-Initiative 2007, Oxfam trat im April 2013 aus. Beide NRO begründeten ihren Austritt mit dem Mangel an sinnvollen Fortschritten hinsichtlich der Etablierung unabhängiger Überprüfungen der Einhaltung der freiwilligen Grundsätze (Börzel und Hönke 2011, Business & Human Rights Resource Centre 2013).

Implementierung und Wirksamkeit

Umsetzung

Die freiwilligen Grundsätze wurden für Unternehmen entwickelt, sind **rechtlich unverbindlich** und als Teil einer **Multistakeholder-Initiative** entstanden.

Geschaffen wurde die Initiative von den Vereinigten Staaten, dem Vereinigten Königreich, Unternehmen des Bergbau- und Energiesektors sowie NRO. Vorgestellt wurden die freiwilligen Grundsätze im Dezember 2000. Details zur Umsetzung der freiwilligen Grundsätze, wie beispielsweise die Aufnahmekriterien, wurden seitdem überarbeitet. Die **letzte Überarbeitung** wurde **2011** abgeschlossen. Damit die freiwilligen Grundsätze nicht an Relevanz und Effizienz verlieren, soll der Dialog innerhalb der Initiative weitergeführt und die Grundsätze regelmäßig überprüft werden (VP 2015a).

Die **freiwilligen Grundsätze sind in drei Säulen** unterteilt und beschreiben eine Reihe von Grundsätzen für das Sicherheitsmanagement von Unternehmen:

- **Risikoanalyse:** Am Anfang eines verantwortungsvollen Risikomanagements steht eine robuste Risikoanalyse. Diese sollte Sicherheitsrisiken identifizieren, die aus politischen, ökonomischen oder sozialen Kontextbedingungen oder Veränderungen erwachsen können. Durch die Identifizierung der Sicherheitsrisiken soll das Gewaltpotenzial eingeschätzt und Maßnahmen ergriffen werden, um mögliche Risiken zu minimieren. Die Analyse sollte auf Befragungen der Bevölkerung, Regierungsakteuren und weiterer relevanter Akteure basieren. Außerdem sollten die Kapazität der lokalen Strafverfolgungsbehörde und Justiz, die Menschenrechtsbilanz der Sicherheitskräfte, Paramilitärs sowie lokaler und nationaler Strafverfolgungsbehörden in die Risikoanalyse miteinbezogen werden (VP 2015a).
- **Unternehmen und Sicherheitskräfte des Staates:** Staatliche Sicherheitskräfte, die zur Bewachung des Unternehmens eingesetzt werden, müssen Menschenrechte sowie die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit einhalten und sicherstellen. Um dies zu gewährleisten, sollen Unternehmen ihren Einfluss nutzen und nur Sicherheitskräfte zur Bewachung beschäftigen, denen kein Verstoß gegen die Menschenrechte nachzuweisen ist. Weiterhin sollen Unternehmen regelmäßige, geplante und strukturierte Treffen mit den Sicherheitskräften organisieren, um Sicherheits- und Menschenrechtsthemen zu besprechen. Initiativen der Regierung des Gastlandes zur Aus- und Weiterbildung öffentlicher Sicherheitskräfte sollen unterstützt und alle Menschenrechtsverletzungen durch staatliche Sicherheitskräfte den Gastregierungen gemeldet werden. Allgemein sollen Unternehmen sich regelmäßig mit der Regierung und lokalen Gemeinden austauschen, ihre Strategien und Richtlinien hinsichtlich ethischem Verhalten und Menschenrechten kommunizieren und Regierungen ermutigen, Sicherheitsvereinbarungen transparent zu gestalten und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen (VP 2015a).
- **Unternehmen und private Sicherheitsunternehmen:** In Ländern, in denen es nicht möglich ist die Sicherheit des Unternehmens durch Sicherheitskräfte des Staates zu garantieren, kann es sein,

⁶ Staaten wie Frankreich, Deutschland, Brasilien, Indien, Russland, Südafrika und China haben eine Teilnahme an der Initiative abgelehnt (Börzel und Hönke 2011).

dass private Sicherheitskräfte diese Rolle einnehmen.⁷ Die freiwilligen Grundsätze fordern, dass private Sicherheitskräfte nur zu defensiven Zwecken eingesetzt werden. Bei Einstellung sollte darauf geachtet werden, dass die Gesetze des Landes, Menschenrechtsstandards und humanitäres Völkerrecht eingehalten werden.⁸ wenn möglich sollen die freiwilligen Grundsätze in die Vertragsbestimmungen aufgenommen werden (VP 2015a).

Das Hauptorgan der VP-Initiative ist das Plenum, in dem alle Unterzeichner der freiwilligen Grundsätze Mitglieder sind. Die Treffen des Plenums finden jährlich im vorsitzenden Land statt. Während der Treffen werden beispielsweise Budgetfragen erörtert und diskutiert, ob die freiwilligen Grundsätze angepasst werden müssen und ob Mitglieder ausgeschlossen werden sollen. Zwischen den Plenarsitzungen führt der Steuerungsausschuss⁹ die Arbeit fort. Der Steuerungsausschuss besteht aus sechs bis zwölf Mitgliedern und hat die Befugnis Arbeitsgruppen ins Leben zu rufen, Maßnahmen zur Verbreitung der Initiative zu koordinieren und Empfehlungen abzugeben, wenn ein Mitglied die Anforderungen nicht erfüllt. Des Weiteren beaufsichtigt der Steuerungsausschuss die Schlichtungsverfahren und das Sekretariat. Das Sekretariat verwaltet die VP-Initiative. Es unterstützt den Steuerungsausschuss und alle Arbeitsgruppen. Das Sekretariat organisiert die Plenarsitzungen und bereitet das Budget vor. **Die Treffen des Steuerungsausschusses und des Plenums sind geheim** und Nicht-Mitgliedern verschlossen. Eine Ausnahme bilden speziell ausgewiesene Beobachter, wie beispielsweise das Internationale Komitee des Roten Kreuzes oder der ICMM (Earth Rights International und Centre for Environment, Human Rights and Development 2013).

Die genauen Anforderungen für eine **Mitgliedschaft in der VP-Initiative** sind davon abhängig, ob es sich um eine Regierung, ein Unternehmen oder eine NRO handelt. Von allen Mitgliedern wird erwartet, dass sie die Verbreitung und Umsetzung der freiwilligen Grundsätze proaktiv unterstützen und vorantreiben, an den jährlichen Plenarsitzungen und anderen Treffen teilnehmen, in den Dialog mit anderen Mitgliedern treten, Informationen austauschen und jährliche Berichte zum Stand der Implementierung erstellen. Außerdem müssen sie die Geheimhaltungsbestimmungen¹⁰ akzeptieren (VP 2015b).

Regierungen müssen eine Absichtserklärung¹¹ mit Bekenntnis zu den freiwilligen Grundsätzen einreichen, um den Antragstellerstatus „Applicant Government“ zu erhalten. Wenn es keinen Einspruch der teilnehmenden Regierungen, NRO und Unternehmen gibt, wird die Regierung „Engaged Government“. Mit diesem Status können Regierungen an ausgewählten Treffen der Initiative teilnehmen, die Unterstützung des VP-Sekretariats anfordern und sich in Diskussionen rund um die Implementierung der freiwilligen Grundsätze und Best-Practice-Beispiele einbringen. „Engaged Governments“ können den Steuerungsausschuss jederzeit auffordern, den Prozess zur vollständigen Aufnahme in die Initiative zu beginnen. Um als Teilnehmer der Initiative aufgenommen zu werden, müssen die Regierungen einen Aktionsplan entwickeln, um Sicherheit und Menschenrechte im extraktiven Sektor des Landes zu fördern. Der Plan muss dem Steuerungsausschuss vorgelegt und von diesem verabschiedet werden. Gleichzeitig muss ein Zeitplan für die Implementierung des Plans vorgelegt werden. Wenn eine Regierung aus Sicht der Teilnehmer des Steuerungsausschuss genügend Fortschritte bei der Implementierung gemacht hat, wird die Regierung als „Participating Government“ aufgenommen. Als „Participating Government“ haben Regierungen Vetomacht und können an allen Foren der VP-Initiative teilnehmen (VP 2015d).

Unternehmen müssen einen Aktionsplan einreichen und sich zu einer proaktiven Umsetzung der

⁷ Auch in Deutschland können private Sicherheitskräfte zum Objekt- oder Personenschutz eingestellt werden. Der Staat ist jedoch in der Lage das staatliche Gewaltmonopol aufrecht zu erhalten und kontrolliert die privaten Sicherheitsdienste. Wenn es zu Verstößen kommt ist gewährleistet, dass die Betroffenen Rechtszugang haben, die Rechtslage eindeutig ist und offiziell gemeldete Verstöße geahndet werden.

⁸ Darüber hinaus sind noch eine Reihe weiterer VN-Konventionen zu beachten.

⁹ Engl.: Steering committee

¹⁰ Beispielsweise über Sicherheitsstrategien der Unternehmen oder ganz generell Unternehmensgeheimnisse, die im Zuge der Plenar- oder Ausschusssitzungen preisgegeben werden.

¹¹ Engl.: letter of intent

freiwilligen Grundsätze verpflichten. Der Steuerungsausschuss bewertet, ob die Kandidaten die Beitrittskriterien¹² erfüllt und entscheidet über den Erfolg der Kandidatur. Wenn kein Konsens im Steuerungsausschuss erreicht werden kann, wird eine offene Abstimmung durchgeführt. Wenn wenigstens 75 Prozent der Mitglieder jeder Säule (Staaten, NRO, Unternehmen) zustimmen, wird dem Beitrittsantrag stattgegeben. Als Teilnehmer haben Unternehmen das Recht an allen Entscheidungsforen der VP-Initiative teilzunehmen (VP 2015d).

NRO müssen einen Aufnahmeantrag beim VP-Sekretariat stellen. Teil des Antrags muss eine Stellungnahme zum Hintergrund der Bewerbung sein und erklärt werden, wie zur Umsetzung der freiwilligen Grundsätze beigetragen werden soll. Die Aufnahme über den Steuerungsausschuss verläuft genau wie bei der Aufnahme eines Unternehmens. Dabei wird beispielsweise darauf geachtet, ob die NRO eine Reputation hinsichtlich der Unterstützung und Verbreitung von Menschenrechten hat, unabhängig ist und einen Beitrag zur VP-Initiative leisten kann. Wenn dem Beitritt zugestimmt wird, hat die NRO als „Engaged NRO“ das Recht an ausgewählten Foren der VP-Initiative teilzunehmen. Der Verlängerung des Teilnehmerstatus muss jedes Jahr durch einen Brief der NRO an den Steuerungsausschuss beantragt werden. Nach einem Jahr kann die NRO den Status als „NRO Participant“ beantragen. Als „NRO Participant“ hat eine NRO unter anderem das Recht an allen Foren der Initiative teilzunehmen (VP 2015d).

Von Unternehmen und Regierungen wird erwartet, dass sie **Gelder zur Fortsetzung und Erhaltung der Initiative** bereitstellen (Earth Rights International und Centre for Environment, Human Rights and Development 2013, VP 2015b). Der Beitrag der Regierungen und Mitgliedsunternehmen wird auf der jährlichen Sitzung des Plenums bestimmt. In den letzten Jahren lag dieser Beitrag bei 25.000 US-Dollar pro Regierung und Unternehmen. NRO müssen keinen jährlichen Beitrag leisten. Ihre Reisen zu den Treffen der VP-Initiative finanzieren sie jedoch aus eigenen Mitteln (VP 2015c).

Der International Council on Mining and Metals (ICMM), die International Finance Corporation (IFC) und die Global Oil and Gas Industry Association for Environmental and Social Issues (IOGASIA) entwickelten in Kooperation mit dem Internationale Komitee des Roten Kreuzes (ICRC) ein **Handbuch zur Umsetzung** der freiwilligen Grundsätze. Obwohl Expertenwissen von Seiten der VP-Mitgliedern eingeflossen ist, handelt es sich bei dem Handbuch nicht um ein offizielles Dokument der VP-Initiative (ICMM et al. 2012.)

Mitglieder können als inaktiv gelistet oder von der **VP-Initiative ausgeschlossen** werden, wenn der jährliche Bericht nicht eingereicht wird, nicht den Anforderungen entspricht oder wenn Mitglieder sich weigern, in den Dialog mit anderen Mitgliedern zu treten. Weiterhin kann es zum Ausschluss kommen, wenn Mitglieder Zweifel an der Umsetzung der freiwilligen Grundsätze eines anderen Mitglieds haben. Sie können dies in das Plenum einbringen, welches sich im Konsens dafür aussprechen kann das entsprechende Mitglied auszuschließen (VP 2015c). Regierungen und Unternehmen können außerdem ausgeschlossen werden, wenn sie ihre Beiträge nicht zahlen (Earth Rights International und Centre for Environment, Human Rights and Development 2013).

Die Verantwortung von Unternehmen hinsichtlich der Einhaltung der Menschenrechte wird auch von den **VN-Leitprinzipien für Unternehmen und Menschenrechte**¹³ thematisiert. Die Leitprinzipien sind jedoch sehr generell formuliert und enthalten keine Angaben zu sektorspezifischen Herausforderungen. Die freiwilligen Grundsätze wurden für eine spezifische Problemstellung entwickelt. Auch deshalb betont der Sonderbeauftragte für Menschenrechte und transnationale Unternehmen der VN, dass diese ergänzend zu den Leitprinzipien unerlässlich sind (Ruggie 2013). Die freiwilligen Grundsätze fanden außerdem Eingang in die Performance Standards der IFC und in den OECD-Leitfaden zur Sorgfaltspflicht (Earth Rights International und Centre for Environment,

¹² Unternehmen müssen sich bereit erklären proaktiv die freiwilligen Leitprinzipien umzusetzen und Einhaltung von Menschenrechten und Grundfreiheiten sicherzustellen.

¹³ Engl.: UN Guiding Principles on Business and Human Rights.

Human Rights and Development 2013).¹⁴

Wirksamkeit

Gemeinsam mit den VN-Leitprinzipien haben die freiwilligen Grundsätze **den globalen Diskurs** zu Unternehmen und Menschenrechten verändert. Die freiwilligen Grundsätze nahmen dabei eine Vorreiterrolle als Wegbereiter ein.¹⁵ Sie sind die einzigen Leitsätze zu Menschenrechten, die explizit für Unternehmen des extraktiven Sektors geschaffen wurden. Es scheint jedoch, dass sie seit der Verabschiedung der VN-Leitprinzipien im globalen Diskurs weiter nach hinten getreten sind - auch weil ihre Verbreitung und Unterstützerbasis im Vergleich zu den VN-Leitprinzipien geringer ist.

Positiv zu bewerten ist, dass viele Mitgliedsunternehmen die freiwilligen Grundsätze in ihr Sicherheitsmanagement¹⁶ und in die Verträge mit privaten Sicherheitskräften aufgenommen haben. Die freiwilligen Grundsätze haben das Potenzial, Menschenrechtsverletzungen durch staatliche und private Sicherheitskräfte zu reduzieren. Durch den Multistakeholder-Charakter der Initiative werden Akteure auf nationaler Ebene zusammengebracht, die vorher häufig kaum Berührungspunkte hatten. Der internationale Austausch der Mitglieder im Rahmen der Initiative erlaubt es außerdem, Best-Practice Beispiele zu teilen und von diesen zu lernen (Earth Rights International und Centre for Environment, Human Rights and Development 2013).

Die **Überarbeitungen der bestehenden Prozesse und Institutionen**, wie beispielsweise des Aufnahmeverfahrens für neue Mitglieder zeigen, dass die VP-Initiative anpassungsfähig ist (Jerbi 2012). Auch die finanzielle und personelle Aufstockung des Sekretariats und die fortdauernde Unterstützung von Seiten der umsetzenden Regierungen kann positiv gewertet werden. Insgesamt wird durch die VP-Initiative und die freiwilligen Grundsätze ein relevantes Problem – insbesondere für Unternehmen des extraktiven Sektors – adressiert.

Kritisch zu sehen ist, dass **nicht alle Stakeholder** bei der Implementierung der Grundsätze eingebunden sind. Von Seiten der Zivilgesellschaft nehmen vor allem größere internationale Organisationen teil. Lokale Gruppierungen fehlen hingegen. Es gibt keinen unabhängigen Finanzierungsmechanismus, der es kleineren NRO erlauben würde teilzunehmen. Gleichzeitig sind die lokalen NRO finanziell schlechter ausgestattet und deshalb personell oft unzureichend besetzt, um für einzelne Gemeinden zu sprechen. Derzeit gibt es keinen Mechanismus für die Einbindung betroffener Gemeinden oder für den Umgang mit Beschwerden von Seiten dieser (Earth Rights International und Centre for Environment, Human Rights and Development 2013).

Von den NRO, wie auch von anderen Teilnehmern, wird erwartet, dass sie Kompetenz und Fachwissen zum Thema Menschenrechte beisteuern. Die Zusammenarbeit zwischen den Unternehmen und NRO funktioniert **nicht immer konfliktfrei**. Laut eines Berichts zweier NRO fürchten Unternehmen durch die Weitergabe von internen Informationen an NRO Reputationsverluste und halten diese deshalb zurück (Earth Rights International und Centre for Environment, Human Rights and Development 2013).

Einer der größten Kritikpunkte der Initiative ist ihr **Umgang mit Transparenz**. Die Diskussionen zwischen den Mitgliedern im Rahmen der offiziellen Sitzungen sind für Nicht-Mitglieder nicht einzusehen und nachzuvollziehen. Ein Grund für die Geheimhaltung ist die Auffassung der Unternehmen, dass die Sicherheit ihres Betriebs gefährdet ist, wenn Details über ihr Sicherheitsmanagement an die Öffentlichkeit gelangen. Die mangelnde Einbindung von Nicht-Mitgliedern ist besonders problematisch, wenn ein Unternehmen die freiwilligen Grundsätze in einem Land implementieren will, dessen Regierung nicht Mitglied der Initiative ist. Da in diesem Fall das Unternehmen mit den Sicherheitskräften eines Landes kooperieren muss, deren Regierung kein Mitspracherecht in der Initiative hat und auch nicht zu den wichtigen Sitzungen geladen ist. Das kann

¹⁴ Siehe auch UmSoRes Steckbriefe zu den VN-Leitprinzipien, dem OECD Leitfadens zur Sorgfaltspflicht und zu den Performance Standards der Weltbank

¹⁵ Die freiwilligen Grundsätze wurden im Jahr 2000 verabschiedet, die VN-Leitprinzipien 2011

¹⁶ Engl. : security policies

eine effektive Kooperation behindern. Die Berichte zur Umsetzung, die Mitglieder jährlich bei der Initiative einreichen müssen, sind nicht öffentlich zugänglich. Es gibt Richtlinien zur Erstellung der Berichte, aber keinen einheitlichen Mechanismus zur Prüfung der Richtigkeit und Genauigkeit der Berichte (Earth Rights International und Centre for Environment, Human Rights and Development 2013, Global Witness 2007).

Die freiwilligen Grundsätze entstanden aus einer Initiative sogenannter Heimatregierungen **ohne Einbindung von Gastregierungen**. Länder wie Nigeria und Kolumbien sind keine Mitglieder der VP-Initiative, werden aber als Länder mit hoher Gefährdung und somit hoher Relevanz für die freiwilligen Grundsätze gesehen. Weiterhin sind Länder wie Brasilien, China, Indien und Südafrika keine Mitglieder der Initiative, aber hochrelevant für den extraktiven Sektor. Insgesamt kann die **geringe Verbreitung** der Initiative als Einschränkung ihrer Wirkung betrachtet werden. Eine stärkere Einbindung von Gastregierungen würde die Legitimität der VP-Initiative erhöhen und gleichzeitig die Verbreitung positiv beeinflussen (Earth Rights International und Centre for Environment, Human Rights and Development 2013, Börzel und Hönke 2011).¹⁷

Trotz positiver Entwicklungen kommt es **weiterhin zu Gewalt durch Sicherheitskräfte** und Konflikten zwischen Gemeinden und Bergbauunternehmen, auch in Ländern, die die freiwilligen Grundsätze unterzeichnet haben. 2014 wandten sich acht lateinamerikanische und europäische NRO an die VP-Initiative und riefen zur Aussetzung des Aufnahmeverfahrens von Glencore auf. Im Vorfeld war bekannt geworden, dass Glencore keine ausreichenden Risikoanalysen durchführt und für weitreichende Umweltschäden in Kolumbien verantwortlich gemacht wird. Neben zahlreichen Sanktionen in Form von Geldstrafen war im Januar 2014 eine Anklage gegen Glencore durch die kolumbianische Umweltbehörde erhoben worden. Weiterhin soll es eklatante Unterschiede zwischen den Nachhaltigkeitsberichten des Unternehmens und den wirklichen Auswirkungen der Aktivitäten Glencores in Kolumbien geben (Arbeitsgruppe Schweiz-Kolumbien und Pensamiento y Acción Social 2015). Das Unternehmen wurde trotz der Kritik im März 2015 in die VP-Initiative aufgenommen.

Wie bei allen freiwilligen Initiativen besteht auch bei den freiwilligen Grundsätzen das Risiko, dass Unternehmen sich offiziell zu ihnen bekennen und trotzdem weiterhin gegen sie verstoßen. Mitglieder können als inaktiv gelistet und von der Initiative ausgeschlossen werden. Letzteres kann jedoch nur geschehen, wenn die Teilnehmer der Plenarsitzung sich einstimmig dafür entscheiden (Global Witness). Außer dem Status der Inaktivität und dem Ausschluss gibt es keine Sanktionsmechanismen. Es gibt keine Informationen darüber, dass es bereits zum Ausschluss eines Mitglieds kam (Börzel und Hönke 2011, Jägers 2013)

Die Wirksamkeit der freiwilligen Grundsätze hängt zu großen Teilen von den verschiedenen Akteuren in den Ländern der Umsetzung ab.

Implementierungsberichte aus Nigeria und Kolumbien

Im Zuge der Gründung der VP-Initiative wurden drei sogenannte **Schwerpunktländer** identifiziert: **Kolumbien, Indonesien und Nigeria**. Dies sind Länder, in denen es vermehrt zu Vorfällen mit Sicherheitskräften im Bergbausektor kam und die als besonders relevant gesehen wurden (Earth Rights International und Centre for Environment, Human Rights and Development 2013).

Das Niger Delta ist eine Region, die durch eine lange Konfliktgeschichte gekennzeichnet ist. Dabei spielte die Ölgewinnung und die darin verwickelten Akteure immer wieder eine entscheidende Rolle. Die Situation in Nigeria ist auch heute noch komplex: Unter anderem sind Gewalt und Korruption weit verbreitet sowie das Verhältnis zwischen der Regierung und betroffenen Gemeinden von Misstrauen geprägt. Die Implementierung der freiwilligen Grundsätze kann **in Nigeria** bisher **nicht als Erfolg** gewertet werden. Obwohl Nigeria ein Schwerpunktland ist, gab es bis zur Plenarsitzung 2011 keine eigene Arbeitsgruppe. Dies verzögerte die effektive Implementierung der freiwilligen Grundsätze. Weiterhin ist das Land nicht Mitglied der Initiative. Bisher kennen nur wenige Nigerianer die freiwilligen Grundsätze. Die Menschen, die die VP-Initiative und ihre freiwilligen Grundsätze kennen, merken an, dass bisher keine Veränderungen aufgetreten seien und das Verhalten der Sicherheitskräfte von

¹⁷ Bisher sind nur Ghana und Kolumbien als rohstoffreiche Gastländer Mitglied der Initiative

Unternehmen sich nicht zum Positiven hin verändert habe. Auch der VP-Initiative angehörende Unternehmen, wie Chevron und Shell, wird immer wieder vorgeworfen, dass Sicherheitskräfte, die ihre Betriebe schützen, für Menschenrechtsverletzungen in Nigeria verantwortlich sind. Trotz der Empfehlung regelmäßige Konsultationen zur Sicherheitsstrategie und Sicherheitsvorkehrungen mit betroffenen Gemeinden zu organisieren, werden diese zumeist nicht konsultiert (Earth Rights International und Centre for Environment, Human Rights and Development 2013, African Network for Environment and Economic Justice 2013).

In Kolumbien wird die Umsetzung der freiwilligen Grundsätze sowohl von der Regierung, als auch von Seiten der Unternehmen aktiv unterstützt. 2003 wurde eine Arbeitsgruppe bestehend aus multinationalen Energiekonzernen und Mitgliedern der kolumbianischen Regierung gegründet. 2004 erstellte die Arbeitsgruppe einen Arbeitsplan zur Umsetzung, dem 2005 zugestimmt wurde. Die Fortschritte und Ergebnisse der Implementierung werden **als Erfolg gewertet**. Beispielsweise nahm das kolumbianische Verteidigungsministerium die freiwilligen Grundsätze auf und führte sie für staatliche Sicherheitskräfte verbindlich ein. Die Beteiligung des Privatsektors¹⁸ am Implementierungsprozess wird als einer der Hauptgründe für den Erfolg der VP-Initiative in Kolumbien gesehen. Außerdem wird die enge Kooperation zwischen der kolumbianischen und US-amerikanischen Regierung als Erfolgsfaktor gesehen. Einer der Kritikpunkte am Implementierungsprozess in Kolumbien war der geringe Einbezug von NRO (VP ohne Datum).

Die Implementierungsberichte aus Kolumbien und Nigeria zeigen, dass **eine enge Kooperation zwischen den Regierungen des Gast- und Heimatlandes den Umsetzungsprozess positiv beeinflussen kann**. Im Gegensatz dazu kann eine zu enge Beziehung zwischen der Gastregierung und dem im Land tätigen Unternehmen Korruption begünstigen und somit einen negativen Effekt auf die Implementierung haben (Earth Rights International und Centre for Environment, Human Rights and Development 2013).

Ausblick

Einige der angesprochenen Kritikpunkte werden in der **strategischen (Neu)Ausrichtung der VP-Initiative für die Jahre 2014 bis 2016** aufgegriffen. Beispielsweise wurde das Ziel formuliert weitere Staaten – insbesondere solche, in denen Rohstoffgewinnung stattfindet – für eine Teilnahme in der VP-Initiative zu gewinnen und die zivilgesellschaftliche Beteiligung auf nationaler und internationaler Ebene zu stärken. Aufbauend auf dem bestehenden Rahmen sollen die Überprüfungsmechanismen verbessert werden und beispielsweise eine glaubwürdige Methode zur Beurteilung der Implementierung entwickelt werden (VP 2013). Zum Fortschritt der Implementierung der Strategie konnten keine weiteren Informationen gefunden werden.

Kritische Diskussion: Stärken des Standards

- Wie auch die VN-Leitprinzipien haben die freiwilligen Grundsätze den globalen Diskurs zu Unternehmen und Menschenrechten verändert. Die freiwilligen Grundsätze sind die einzigen Leitsätze zu Menschenrechten, die explizit für Unternehmen des extraktiven Sektors geschaffen wurden. Sie nehmen diesbezüglich eine Vorreiterrolle ein (VP 2015e).
- Die VP-Initiative wird weiterhin aktiv von den Gründerregierungen, wie den Vereinigten Staaten, und weiteren Regierungen unterstützt.
- Die Strukturen der Initiative erlauben Anpassungen und die Weiterentwicklung des Standards. Dies zeigt unter anderem die strategische Neuausrichtung der Initiative, die Kritikpunkte adressiert (Jerbi 2012).
- Die freiwilligen Grundsätze erfordern regelmäßige Konsultationen zwischen den Unternehmen in den Gastländern, der Regierung und betroffenen Gemeinden. Wenn diese Treffen stattfinden, fördern sie den Dialog zwischen den verschiedenen Gruppen und die Auseinandersetzung mit dem

¹⁸ Die lokale Industrieorganisation Colombian Petroleum Association leitete den Implementierungsprozess in Kolumbien.

Thema Sicherheit und Menschenrechte (Earth Rights International und Centre for Environment, Human Rights and Development 2013).

- Der Dialog zwischen Staaten, Unternehmen und NRO im Rahmen der Plenarsitzung erlaubt den Austausch von Best-Practice Beispielen.

Kritische Diskussion: Schwächen des Standards

- Wie bei allen freiwilligen Initiativen besteht die Gefahr, dass Unternehmen sich offiziell zu den Grundsätzen bekennen, diese jedoch nicht effektiv und konsequent umsetzen (Global Witness 2007).
- Die freiwilligen Grundsätze entstanden im Rahmen einer Multistakeholder-Initiative. In der Umsetzung sind die NRO und die betroffenen Gemeinden jedoch nicht genügend eingebunden. Den NRO fehlen zum Teil die finanziellen Mittel, um den Anforderungen der Initiative wie beispielsweise die Teilnahme an allen Treffen gerecht zu werden. Die Gemeinden sind in den internen Treffen der VP-Initiative nicht vertreten und haben somit keine weitreichenden Einflussmöglichkeiten (Earth Rights International und Centre for Environment, Human Rights and Development 2013).
- Die Gastländer wurden in den Entstehungsprozess nicht miteingebunden. Die VP-Initiative ist in erster Linie eine Initiative der Heimatländer der Unternehmen. Dies ist vor allem dadurch problematisch, dass die Umsetzung der freiwilligen Grundsätze schwierig ist, wenn die Gastregierung nicht Mitglied der VP-Initiative ist oder diese zumindest aktiv unterstützt.
- Nicht-Mitglieder sind von den Plenarsitzungen der VP-Initiative ausgeschlossen. Wenn Unternehmen die freiwilligen Grundsätze in Ländern implementieren wollen, deren Regierungen nicht an der VP-Initiative teilnehmen, kann dies die Zusammenarbeit mit staatlichen Sicherheitskräften erschweren.
- Ein großer Kritikpunkt der VP-Initiative ist ihre Transparenz. Die Plenar- und Steuerungsausschusssitzungen sind geheim und die Teilnahme von Nicht-Mitgliedern nicht möglich. Die Veröffentlichung der jährlichen Berichte ist freiwillig und es gibt keinen einheitlichen Mechanismus die Richtigkeit und Genauigkeit der Berichte zu überprüfen.
- Die Sanktions- und Überwachungsmechanismen sind zu schwach, um eine effektive Implementierung zu gewährleisten. Sanktionsmechanismen, wie der Ausschluss aus der Initiative existieren zwar, müssen aber von den Mitgliedern der Plenarsitzung einstimmig beschlossen werden. Bisher wurde noch kein Mitglied ausgeschlossen (Jäger 2013).

Originaltext

VP (Voluntary Principles on Security and Human Rights) http://www.voluntaryprinciples.org/wp-content/uploads/2013/03/voluntary_principles_english.pdf. Aufgerufen am 13.05.2015

Referenzen

African Network for Environment and Economic Justice (2013): Statement of action by Nigeria CSOs on the Voluntary Principle on Security and Human Rights. <http://www.aneej.org/new/statement-action-nigeria-csos-voluntary-principle-security-human-rights-held-denis-hotel-abuja-19th-november-2013/>. Aufgerufen am 11.05.2015

Arbeitsgruppe Schweiz-Kolumbien und Pensamiento y Acción Social (2015): Schattenbericht über die Nachhaltigkeit von Glencores Operationen in Kolumbien – Zusammenfassung in deutscher Sprache. https://www.urgewald.org/sites/default/files/zusammenfassung_schattenbericht_glencore_deutsch.pdf. Aufgerufen am 11.05.2015

Börzel, T.A., Hönke, J. (2011): From Compliance to Practice: Mining Companies and the Voluntary Principles on Security and Human Rights in the Democratic Republic of Congo. SFB-Governance Working Paper Series 25. http://www.sfb-governance.de/publikationen/working_papers/wp25/SFB-

Governance-Working-Paper-25.pdf. Aufgerufen am 13.05.2015

Business & Human Rights Resource Centre (2013): Oxfam leaves Voluntary Principles for Security and Human rights multi-stakeholder initiative. <http://business-humanrights.org/en/oxfam-leaves-voluntary-principles-for-security-and-human-rights-multi-stakeholder-initiative>. Aufgerufen am 13.05.2015

Earth Rights International und das Centre for Environment, Human Rights and Development (2013): Assessing and Improving the Voluntary Principles on Security & Human Rights: Lessons from the Nigerian Experience. <http://dg5vd3ocj3r4t.cloudfront.net/sites/default/files/documents/assessing-and-improving-voluntary-principles.pdf>. Aufgerufen am 10.05.2015

Global Witness (2007): Oil and Mining in Violent Places. https://www.globalwitness.org/sites/default/files/pdfs/oil_and_mining_in_violent_places.pdf. Aufgerufen am 13.05.2015

Graf, A., Iff, A. (2014): Conflict-Sensitive Business: Review of Instruments and Guidelines. Swiss Peace. http://www.swisspeace.ch/fileadmin/user_upload/Media/Publications/Deliverable_3_ConflictSensitiveBusiness_InstrumentsandGuidelines.pdf. Aufgerufen am 19.05.2015

ICMM, ICRC, IFC, IPIECA (2012): Implementation Guidance Tools (IGT). http://www.voluntaryprinciples.org/wp-content/uploads/2013/03/VPs_IGT_Final_13-09-11.pdf. Aufgerufen am 15.05.2015

International Alert (2008): Voluntary Principles on Security and Human Rights: Performance Indicators. <http://www.international-alert.org/sites/default/files/publications/VoluntaryPrinciplesOnSecurityHumanRights.pdf>. Aufgerufen am 11.05.2015

Jägers, N. in Deva, S. und Bilchitz, D. (2013): Human Rights Obligations of Business. https://books.google.de/books?id=uQ_rAQAQBAJ&printsec=frontcover&hl=de#v=onepage&q&f=false. Aufgerufen am 19.05.2015

Jerbi, S. (2012): Assessing the roles of multi-stakeholder initiatives in advancing the business and human rights agenda. In: International Review of the Red Cross, Volume 94 Number 887. <https://www.icrc.org/eng/assets/files/review/2012/irrc-887-jerbi.pdf>. Aufgerufen am 13.05.2015

Ruggie, J.G. (2013): Keynote Remarks at Annual Plenary Voluntary Principles on Security & Human Rights, Ministry of Foreign Affairs, The Hague, Netherlands. http://voluntaryprinciples.org/files/John_Ruggie_Speech_-_2013_Annual_Plenary_Meeting.pdf. Aufgerufen am 11.05.2015

Stolpe, F. (2015): Umweltgerechter Rohstoffabbau ist machbar. In: Umwelt aktuell März 2015. <http://www.dnr.de/downloads/ua2015-03-auszuege.pdf>. Aufgerufen am 11.05.2015

VP (Voluntary Principles) (ohne Datum): The Voluntary Principles: Columbia Case Study. http://voluntaryprinciples.org/files/vp_columbia_case_study.pdf. Aufgerufen am 11.05.2015

VP (Voluntary Principles) (2015a): What are the Voluntary Principles? <http://www.voluntaryprinciples.org/what-are-the-voluntary-principles/>. Aufgerufen am 10.05.2015

VP (Voluntary Principles) (2015b): Participation Criteria. http://voluntaryprinciples.org/files/VPs_Participation_Criteria_Final_-_127000_v1_FHE-DC.PDF. Aufgerufen am 10.05.2015

VP (Voluntary Principles) (2015c): Frequently Asked Questions from Governments. http://www.voluntaryprinciples.org/wp-content/uploads/2013/03/VPS_FAQs_by_Governments.pdf. Aufgerufen am 10.05.2015

VP (Voluntary Principles) (2015d): Resources. http://www.voluntaryprinciples.org/wp-content/uploads/2013/03/vps_antecedentes_en_la_implementation_por_parte_de_las_companias-pdf/. Aufgerufen am 13.05.2015

VP (Voluntary Principles) (2015e): Voluntary Principles. <http://www.voluntaryprinciples.org/>.
Aufgerufen am 20.05.2015

VP (Voluntary Principles) (2013): Voluntary Principles Strategy 2014-2016.
http://www.voluntaryprinciples.org/wp-content/uploads/2014/05/Voluntary_Principles_Strategy_-_2014-2016.pdf. Aufgerufen am 13.05.2015