



Unternehmen tragen Verantwortung für Menschenrechte

Einschätzungen zum Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP)

In diesem Jahr jährt sich die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte zum 70. Mal. Erstaunlich, dass diese Erklärung von 1948 bereits konkrete Arbeitsrechte wie die Artikel 23 und 24 enthält: „Jedermann hat das Recht auf ... angemessene und befriedigende Arbeitsbedingungen ... (23,1). Alle Menschen haben ohne jede Diskriminierung das Recht auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit (23,2). Jeder, der arbeitet, hat das Recht auf angemessene und befriedigende Entlohnung, die ihm und seiner Familie eine der menschlichen Würde entsprechende Existenz sichert und die, wenn nötig, durch andere soziale Schutzmaßnahmen zu ergänzen ist (23,3). Jedermann hat das Recht, zum Schutz seiner Interessen Gewerkschaften zu bilden und ihnen beizutreten (23,4). Jedermann hat das Recht auf Arbeitspausen und Freizeit einschließlich einer angemessenen Begrenzung der Arbeitszeit sowie auf regelmäßigen bezahlten Urlaub (24).“

Diese vor 70 Jahren formulierten Rechte sind für viele indonesische Arbeiterinnen zum Beispiel heute keine Realität. Weder werden existenzsichernde Löhne gezahlt¹ noch gibt es garantierte Arbeitspausen. Textilarbeiterinnen arbeiten in Stoßzeiten bis zu 24 Stunden am Stück, was zu erheblichen gesundheitlichen Problemen führt.

Die vergangenen Wochen wurden in unseren Medien durch das Ringen um eine neue Regierung bestimmt. Seit Anfang Februar ist der Koalitionsvertrag öffentlich. **Dort fehlen Vorhaben zu elementaren Verpflichtungen transnational agierender Unternehmen – wie zu menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten entlang der Lieferkette.** Dass es auf UN-Ebene derzeit einen Prozess für ein internationales Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten gibt, wird im Koalitionsvertrag auch nicht erwähnt. Dabei zählt sich die deutsche Regierung zu den Verfechtern von Menschenrechten und versteht sie als wichtiges Element des europäischen Wertekatalogs.

Erklärungen sind jeweils nur insofern etwas wert, als sie bei Betroffenen ankommen. Deshalb kommt es darauf an, genauer hinzusehen. Darum ging es auf der Veranstaltung am 20. März in Dortmund zum Thema „Unternehmen tragen Verantwortung für Menschenrechte – Einschätzungen zum Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte“.

¹ Unternehmen, die u.a. für deutsche Unternehmen arbeiten, zahlen den gesetzlichen Mindestlohn. Ein indonesisches Regierungsdokument von 2017 beschreibt den großen Abstand zwischen dem Mindestlohn und einem existenzsichernden Lohn (living wage).

Ziel der Dortmunder Veranstaltung war es, verschiedene Perspektiven wahrzunehmen, Erfahrungen aus Menschenrechtsklagen aufzunehmen und sowohl weitere Schritte für die Zivilgesellschaft zu diskutieren als auch Empfehlungen für die Politik.

Große Unternehmen beherrschen mit den Vertragsbedingungen in ihren Lieferketten wesentlich die Arbeits- und Lebensbedingungen in den Ländern, in denen produziert wird. Sie sind dadurch mitverantwortlich für Lohnniveau, Arbeitssicherheit und Gesundheit der Menschen. Freiwillige Kodizes erwiesen sich in den letzten Jahrzehnten als wirkungslos, um zu niedrige Löhne und Katastrophen in Fabriken und Bergwerken zu verhindern.

Im Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) setzte die deutsche Regierung ein Ziel fest: Bis 2020 soll die Hälfte aller Großunternehmen menschenrechtliche Sorgfaltspflichten umsetzen - aber es gibt keine verbindlichen Regelungen für Unternehmen wie zum Beispiel in Frankreich, Großbritannien und den Niederlanden, wo Gesetze mit Menschenrechtsvorgaben für Auslandsgeschäfte von Unternehmen verabschiedet wurden.

Aktuelle rechtliche Ansätze zur Verfolgung von Menschenrechtsverstößen durch Unternehmen

Dr. Miriam Saage-Maaß, Mitarbeiterin des ECCHR (European Center for Constitutional and Human Rights) gab einen Überblick über den Stand und die Probleme rechtlicher Ansätze. Das ECCHR ist eine juristische Menschenrechtsorganisation, die darauf abzielt, Rechtsansprüche Betroffener durchzusetzen. So unterstützt das ECCHR (in diesem Fall zusammen mit medico international) beispielsweise auch die Klage gegen KiK von vier Betroffenen aus Pakistan vor dem Dortmunder Landgericht. Sie haben bei einem Fabrikbrand eines KiK-Zulieferers Angehörige verloren.

Das ECCHR wirkt selber aber auch daran mit, dass Rechtsmittel weiterentwickelt werden. Im Strafrecht wie im Zivilrecht gibt es Regelungen zur Haftung von Managern für Straftaten und Verletzungen der Sorgfaltspflichten innerhalb eines Unternehmens. Diese Haftungskonzepte wendet das ECCHR bei Fällen von Menschenrechtsverletzungen durch transnationale Unternehmen im Ausland an.

Miriam Saage-Maaß ging auch auf ‚Alternative Beschwerdemechanismen‘ ein wie den Beschwerdemechanismus der OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung), die Transparenz schaffen und unabhängig agieren können. Im OECD-Mechanismus verpflichten sich Regierungen unter anderem dazu, Kontaktstellen einzurichten. In Beschwerdefällen kann eine Regierungsinstanz hinzugezogen werden. Allerdings gibt es Beispiele dafür, dass mit der Anwendung des OECD-Mechanismus von Betroffenen der Verzicht auf Rechtsmittel gefordert wird.

Welche Haltung nehmen deutsche Unternehmen gegenüber der Forderung ein, verbindliche Regeln einzuführen?

Britta Schrage-Oliva von KiK (Stabsstelle Wirtschaftspolitischer Dialog) betonte, dass es zu den erklärten Zielen von KiK gehört, mehr Verbindlichkeit zu erreichen. Sichtbare Schritte sollen den Fortschritt in Richtung mehr Verbindlichkeit deutlich machen. Gesetzliche Regelungen brächten Vorteile für die Wettbewerbssituation der Unternehmen. Sie stellen alle Unternehmen vor dieselben Herausforderungen, so dass sich die Wettbewerbsbedingungen angleichen. Sie empfiehlt, dass sich konkurrierende Unternehmen im Blick auf Lieferanten zusammenschließen, um ihnen gemeinsam zu begegnen. Britta Schrage-Oliva bezog sich konkret auf Lieferanten in Bangladesch, die für Textilfirmen arbeiten, die dem „Accord“² angehören. Lieferanten seien dort die Standards zu aufwändig, um sie zu erfüllen. Sie würden lieber ausscheren und für Auftraggeber arbeiten, die weniger beziehungsweise niedrigere Standards setzen. Wenn sich die Textilunternehmen aber miteinander verbinden und gemeinsam die Einhaltung der Accord-Standards einfordern, müssen sich die Lieferanten diesen Bedingungen stellen.

Ein Element im KiK-Konzept, mehr Verbindlichkeit zu erreichen, besteht in der Auditorenhaftung. Wird ein Lieferant im Rahmen eines Audits im Blick auf die Erfüllung von Standards überprüft und fällt die Überprüfung positiv aus, so haftet das überprüfende Unternehmen für die Richtigkeit dieser Aussage. Auf diese Weise werden Aussagen über Unternehmen in der Lieferkette zuverlässiger.

Neben KiK war das mittelständische Textilunternehmen Seidensticker mit Nico Kemmler, dem Head of Corporate Responsibility der Seidensticker-Gruppe vertreten. Seidensticker agiert sowohl als Zulieferer für andere Unternehmen als auch als Auftraggeber für die eigene Kollektion. Nico Kemmler hält nicht viel von nationalen Gesetzen. Seiner Einschätzung nach bringen diese die Gefahr des Verlusts von Wettbewerbsfähigkeit mit sich. Gesetzgebung sollte deshalb – so Nico Kemmler – auf EU-Ebene angesiedelt sein.

Zur Rolle der Zivilgesellschaft

Die Zivilgesellschaft spielte im Entstehungsprozess des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte eine starke und engagierte Rolle: Das federführende Auswärtige Amt organisierte einen partizipativen Prozess und band in zwölf aufwändig organisierten Anhörungen die relevanten Interessengruppen ein: Zivilgesellschaft (einschließlich Gewerkschaften und kirchlichen Organisationen) und Wirtschaftsverbände. Auch die anderen inhaltlich beteiligten Ministerien (Arbeit, Umwelt, Justiz, Wirtschaft und Entwicklung) waren einbezogen. Doch Ende 2015 wurden ohne Ankündigung alle zivilgesellschaftlichen Gruppen vom Prozess ausgeschlossen. Wer zu welchem Zeitpunkt wie Einfluss auf die weitere Formulierung des Aktionsplans genommen hat, kann seitdem kaum noch nachvollzogen werden.

² Der Accord ist ein unabhängiges Abkommen, das ins Leben gerufen wurde, um alle Textilfabriken in Bangladesch zu sicheren Arbeitsorten zu machen. Unabhängige Sicherheitsuntersuchungen in den Fabriken und öffentliche Berichterstattung der Ergebnisse dieser Untersuchungen sind Bestandteile des Accords.

Zivilgesellschaftliche Organisationen verfolgen seit vielen Jahren die Entwicklung und Anwendung der verschiedenen Kodizes und Initiativen, die sämtlich auf Freiwilligkeit beruhen und sind schon länger von diesem Vorgehen desillusioniert. Zugespitzt formuliert wird der NAP-Prozess von vielen als ‚green washing‘ wahrgenommen. Dies gilt insbesondere aufgrund der Sachlage, dass dem federführenden Ministerium (AA) reichlich überprüfbare Expertise vorlag und Materialien zu nachweisbaren Verstößen gegen Menschenrechte durch transnational agierende Unternehmen zur Zeit der Entwicklung des NAP zur Verfügung standen. Dass Empfehlungen in solch einem geringen Umfang in den NAP eingingen, lässt weite Teile der Zivilgesellschaft an einem erfolversprechenden, zielführenden Prozess im Rahmen des NAP zweifeln.

Entsprechend hat die kritischere Zivilgesellschaft aufgrund der Verbindlichkeit, mit der ein völkerrechtliches Abkommen einhergeht, dem Treaty-Prozess³ starke Aufmerksamkeit geschenkt.

Der Entwurf des Abkommens umfasst Vorschläge für Staatenpflichten, Maßnahmen zur Vermeidung von Menschenrechtsverstößen durch Unternehmen, die Verbesserung des Rechtszugangs für Betroffene, gerichtliche Zuständigkeiten, die internationale Zusammenarbeit und verschiedene Durchsetzungsmechanismen.

Welcher Weg ist zielführend, menschenrechtliche Sorgfaltspflichten bindend in Unternehmensstrukturen einzuführen?

Im NAP-Folgeprozess wird es darauf ankommen, wie das Monitoring der größeren Unternehmen (ab 500 Mitarbeiter/innen) ausfällt, mit dem 2020 überprüft werden soll, wie viele der größeren Unternehmen menschenrechtliche Sorgfaltspflichten umsetzen. Sollten diese weniger als 50 Prozent ausmachen, so wurden eine bundesgesetzliche Initiative und der Einsatz für EU-weite Regeln seitens der deutschen Regierung angekündigt.

Es wird sehr genau darauf zu achten sein, wie die Bundesregierung 2020 diesen angesagten Konsequenzen im Blick auf gesetzliche Regelungen nachkommen wird.

Was den Treaty-Prozess betrifft, so wird in diesem Oktober die vierte Tagung stattfinden, auf der der Vorsitzende der UN-Arbeitsgruppe einen ‚draft zero‘ des Abkommens vorlegen wird. Vor wenigen Tagen äußerten sich Vertreter der EU-Mitgliedsstaaten Frankreichs, Portugals, Belgien und der Niederlande, dass sie sich konstruktiv am Prozess beteiligen werden

Die verschiedenen Ansatzpunkte können sich in den jeweiligen Prozessen gegenseitig verstärken, so dass die Dynamik insgesamt zunimmt. Die zivilgesellschaftlichen begleitenden Gruppen sollten allerdings darauf achten, dass sie nicht an Wirksamkeit einbüßen, weil sie zu viele Prozesse kritisch begleiten und sich damit überfordern. Wichtig ist, die Synergien zu nutzen, die sich bieten.

³ Auf Initiative von Ecuador und Südafrika beschloss der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen 2014 mehrheitlich eine Resolution zur Erarbeitung eines Menschenrechtsabkommens („Treaty“) zur Regulierung von Wirtschaftsaktivitäten

Erste Schritte zu mehr Verbindlichkeit werden auch bereits in Deutschland gemacht und zwar im Rahmen der Umsetzung zweier EU-Richtlinien, die beide transnational agierende Unternehmen betreffen:

1. Die Richtlinie zu Berichtspflichten über Geschäftspraktiken und -bereiche, die sich auf nicht-finanzielle Aspekte der Geschäftsführung beziehen - wozu unter anderem Menschenrechtsrisiken gehören.
2. Die Richtlinie zu Konfliktrohstoffen. Für ihre Umsetzung ist es für ein Unternehmen unumgänglich, die eigene Lieferkette zu kennen.

Noch liegt eine Lösung als ‚großer Wurf‘ im Detail nicht vor – aber am Ende der verschiedenen Prozesse muss eine gesetzliche Regelung stehen – darin sind sich die Teilnehmer/innen einig. Gefordert ist eine Rechtsreform zur Einführung gesetzlicher Sorgfaltspflichten für Unternehmen.

Wesentliche Bestandteile sollten sein:

- ein adäquates Berichtswesen
- ein gut ausgestatteter Beschwerdemechanismus, dessen Anwendung praktikabel und zielführend ist
- eine Umsetzungspflicht auf nationalstaatlicher Ebene

Miriam Saage-Maaß wies darauf hin, dass im Blick auf die Ausgestaltung einer solchen Rechtsreform, Erfahrungen aus dem Bereich der Korruptionsbekämpfung genutzt werden könnten. Es hat sich in der Praxis herausgestellt, dass das Risiko eines Unternehmens, in Korruption verwickelt zu sein, in weiten Teilen dem Risiko des Unternehmens entspricht, gegen Menschenrechte zu verstoßen. Die Reichweite der Übertragbarkeit von Anti-Korruptions-Verfahren und -mechanismen auf den Bereich der Verstöße gegen Menschenrechte sollte genauer ausgelotet werden, um Nutzen daraus ziehen zu können.

Birgit Weinbrenner