



Demonstration für die Schaffung eines verbindlichen internationalen Abkommens über die menschenrechtlichen Pflichten von Unternehmen.

Menschenrechte in der globalen Wirtschaft

VON SARAH LINCOLN

Deutsche Unternehmen sind immer wieder direkt oder indirekt an Menschenrechtsverletzungen im Ausland beteiligt. Dies betrifft nicht nur die katastrophalen Arbeitsbedingungen in den Textil- und Elektronikfabriken Asiens, besonders problematisch ist auch der Abbau von Metallen oder anderen Rohstoffen, die für viele Produkte benötigt werden.

So wird Kupfer, dessen Abbau in Peru zu gewaltsamen Landnutzungskonflikten und Umweltverschmutzung geführt hat, in deutschen Autos verbaut.¹ Auch in der globalen Landwirtschaft tragen deutsche Unternehmen zu Landvertreibungen, Umweltverschmutzung und Gesundheitsgefährdungen bei. Beispielsweise vertreiben deutsche Chemieunternehmen im globalen Süden hochgiftige Pestizide, ohne dabei ausreichend dafür Sorge zu tragen, dass die Bauern über die Gesundheitsgefahren und nötige Schutzmaßnahmen informiert werden.²

Eine Studie der Universität Maastricht aus dem Jahr 2015 hat über 1.800 Menschenrechtsbeschwerden gegen die Privatwirtschaft im Zeitraum von 2005 bis 2014 ausgewertet. Davon betreffen 87 auch deutsche Unternehmen, nur in vier anderen Ländern gibt es mehr Beschwerden gegen die dortigen Unternehmen.³ Der International Peace Information Service stellte in einem Bericht von 2014 fest, dass es bei 23 der untersuchten DAX-30-Unternehmen aus Deutschland in einem Zeitraum von zehn Jahren zahlreiche Vorwürfe wegen Beiträgen zu Menschenrechtsverletzungen gab.⁴ Die Betroffenen dieser Menschenrechtsverletzungen haben oft wenig Handhabe, sich zur Wehr zu setzen. Die Unternehmen werden selten zur Rechenschaft gezogen, weder dort, wo die Verletzungen stattfinden, noch in den Ländern, in denen Konzerne ihren Sitz haben und Profite erzielen. Wer

¹ Brot für die Welt (2016), S. 6-17.

² Brot für die Welt/ECCHR et al. (2015).

³ Vgl. Kamminga (2015).

⁴ International Peace Information Service (IPIS) (2014), Annex C: Sources for human rights risk and impact concerns DAX 30 (Germany).

sich wehrt, ist massiven Repressionen ausgesetzt. Oft agieren Unternehmen und staatliche Sicherheitskräfte dabei Hand in Hand.

Unternehmensverantwortung in der 2030-Agenda und der internationale Status Quo

Die zukünftige Ausgestaltung der globalen Wirtschaft ist ein zentrales Thema in der 2030-Agenda. In Ziel 8 geht es um die Schaffung menschenwürdiger Arbeit für alle und die Abschaffung von Zwangsarbeit, Sklaverei und Kinderarbeit. Ziel 12 strebt nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster an. Insbesondere große und transnationale Unternehmen sollen dazu ermutigt werden, nachhaltige Verfahren einzuführen und in ihre Berichterstattung Nachhaltigkeitsinformationen aufzunehmen. Negative Auswirkungen von Chemikalien auf Mensch und Umwelt sollen auf ein Mindestmaß beschränkt werden. Die öffentliche Beschaffung wird als Mittel propagiert, um nachhaltige Verfahren zu fördern. Die konkreten Anforderungen an Regierungen und Unternehmen sind zwar recht vage, sollten jedoch ebenso wie andere Ziele im Lichte existierender menschenrechtlicher Verpflichtungen ausgelegt und umgesetzt werden. Anhaltspunkte für eine menschenrechtskonforme Umsetzung der Ziele 8 und 12 bieten die globalen Menschenrechtsverträge sowie die 2011 im UN-Menschenrechtsrat angenommenen UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Die Leitprinzipien enthalten Empfehlungen an Staat und Unternehmen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte. Demnach stehen Unternehmen in der Verantwortung, menschenrechtliche Risiken ihrer Geschäftstätigkeit und ihrer Geschäftsbeziehungen zu identifizieren, mögliche negative Auswirkungen zu beenden und transparent über diese Prozesse zu kommunizieren. Zudem bestätigen die UN-Leitprinzipien die staatliche Schutzpflicht, Menschen durch eine angemessene Politik, Regulierung und Rechtsprechung vor Menschenrechtsverstößen durch Unternehmen zu schützen und Betroffenen Zugang zu gerichtlichen und außergerichtlichen Beschwerdewegen zu ermöglichen.

Während die UN-Leitprinzipien zurückhaltend formuliert sind, was die Anerkennung einer Rechtspflicht zur Regulierung von Auslandsgeschäften

betrifft, und Handlungspflichten vor allem im Bereich der öffentlichen Beschaffung, der Außenwirtschaftsförderung und bei staatlichen Unternehmen identifizieren, gehen die für die Auslegung und Überwachung der globalen Menschenrechtspakte zuständigen Ausschüsse der Vereinten Nationen in ihrer Praxis bereits weiter.⁵ So beschreibt der Ausschuss für Kinderrechte in seiner Allgemeinen Bemerkung zum Thema Wirtschaft und Kinderrechte eine Pflicht der Heimatstaaten transnationaler Unternehmen, den Schutz von Kindern vor Ausbeutung in den globalen Lieferketten sicherzustellen.⁶ In den periodischen Überprüfungsverfahren zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention fordert der Ausschuss die Vertragsstaaten mittlerweile regelmäßig dazu auf, im Ausland tätige Unternehmen stärker zu regulieren. Beispielsweise empfahl er der Regierung Frankreichs, französische Unternehmen zur Achtung von Menschenrechten und Umweltschutz in ihren globalen Geschäftsbeziehungen gesetzlich zu verpflichten.⁷ Die deutsche Regierung wurde bereits 2012 vom Menschenrechtsausschuss aufgefordert, in Deutschland ansässige Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte in ihren Geschäftsbeziehungen anzuhalten und für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen den Zugang zu deutschen Gerichten zu verbessern.⁸ Auch die 2030-Agenda formuliert eine Verantwortung aller Staaten über ihre Grenzen hinaus und verweist so implizit auf die extraterritorialen Menschenrechtsverpflichtungen der UN-Mitgliedstaaten.⁹

Umsetzungsstand in Deutschland

Bislang werden deutsche Unternehmen ihrer menschenrechtlichen Verantwortung in ihren Auslandsgeschäften nur unzureichend gerecht und es fehlt an einer klaren Rahmensetzung durch die Bundesregierung. Nur sehr wenige deutsche Unternehmen

⁵ Klinger/Krajewski/Krebs/Hartmann (2016), S. 18.

⁶ Committee on the Rights of the Child (2013), Abs. 43. Allgemeine Bemerkungen sind eine Form der Auslegung globaler Menschenrechtsverträge durch die zuständigen UN-Vertragsausschüsse.

⁷ Committee on the Rights of the Child (2016), Abs. III A 22.

⁸ Committee on the Rights of the Child (2012), Abs. C. 16.

⁹ Kercher/Mahler (2015).

setzen sich ernsthaft mit den Anforderungen an menschenrechtliche Sorgfalt auseinander. Viele der Dax-30 Unternehmen sind zwar in den letzten Jahren freiwillig im Rahmen der sogenannten Corporate Social Responsibility (CSR) aktiv geworden. Leider kratzen viele dieser CSR-Programme jedoch nur an der Oberfläche, anstatt sich mit den zentralen Menschenrechtsrisiken und deren Ursachen auseinanderzusetzen.¹⁰

Die Grenzen freiwilliger Unternehmensinitiativen belegen auch Studien aus den letzten Jahren: So hat ein europäisches Forscherteam in 17 Ländern untersucht, was freiwillige Maßnahmen von Unternehmen in den Bereichen Umwelt und Arbeitsstandards bewirken. Zentrales Ergebnis der Studie aus dem Jahr 2013 ist, dass die Auswirkungen von freiwilligen CSR-Maßnahmen als sehr gering zu bewerten sind. Die Studie rät zu mehr Regulierung als Motor, um eine Änderung in der Geschäftspolitik von Unternehmen zu bewirken.¹¹ Zu dem gleichen Ergebnis kommt eine aktuelle Untersuchung aus England. Untersucht wurden 161 Selbstregulierungsansätze aus allen Lebensbereichen, das Ergebnis ist eindeutig: Ob zur Reduzierung von Treibgasen in Kanada, zur aggressiven Vermarktung von Medikamenten in Schweden oder zum Schutz von Albatrossen in Neuseeland: freiwillige Empfehlungen sind in 80 Prozent der Fälle komplett gescheitert, während gesetzliche Vorgaben meist in kurzer Zeit zur erwünschten Verhaltensänderung geführt haben.¹²

Die Bundesregierung beschränkt sich gleichwohl bislang auf unverbindliche Empfehlungen an Unternehmen und hat in der jüngsten Vergangenheit eine Reihe von Gelegenheiten für eine effektivere Stärkung der Unternehmensverantwortung verpasst. Deutschland hinkt damit der Erfüllung internationaler Anforderungen inklusive der Nachhaltigkeitsziele 8 und 12 hinterher.

Dies betrifft zunächst den Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe, die in Zielvorgabe 12.7 der 2030-Agenda durch die Maßgabe zur Beförderung nachhaltiger Verfahren in der öffentlichen Beschaffung hervorgehoben wird. Mit der Richtlinie 2014/24/EU hat die EU die Verankerung sozialer und ökologischer Kriterien in öffentlichen Ausschreibungen und Vergabeverfahren ausdrücklich ermöglicht. Mit dem deutschen Umsetzungsgesetz, das am 18. April 2016 in Kraft getreten ist, bleibt die Bundesregierung jedoch deutlich hinter den von der EU eröffneten Spielräumen zur Steuerungsmöglichkeit der öffentlichen Vergabe im Sinne der Nachhaltigkeit zurück.¹³

Ähnliches gilt für die Berichterstattung großer Unternehmen über soziale und ökologische Risiken, die in Zielvorgabe 12.6 verankert ist. Auch hier kam mit der Richtlinie zur Stärkung der nichtfinanziellen Berichterstattung der Unternehmen in ihren Konzernlageberichten der Impuls aus der EU.¹⁴ Und auch hier hat die Bundesregierung einen sehr restriktiven Umsetzungspfad eingeschlagen. So sollen nach den gegenwärtigen Plänen der Bundesregierung nur kapitalmarktorientierte Unternehmen über 500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über negative Auswirkungen auf Mensch und Umwelt berichten, und auch nur dann, wenn diese sehr wahrscheinlich schwerwiegend und für den Geschäftsverlauf relevant sind. Keine Berichtspflicht besteht, wenn die Offenlegung entsprechender Informationen dem Unternehmen einen erheblichen Schaden zufügen könnte. Diese Einschränkungen machen eine für den Verbraucher transparente Berichterstattung über soziale und ökologische Risiken sehr unwahrscheinlich und untergraben die Intention der Richtlinie.¹⁵

Ambitionierte Maßnahmen zur Stärkung der Unternehmensverantwortung kündigte die Bundesregierung mit dem nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte an, der seit November 2014 unter Federführung des Auswärtigen Amts entwickelt wird. Der Aktionsplan soll die UN-Leitprinzipien Wirtschaft und Menschenrechte umsetzen und im

¹⁰ Vgl. Germanwatch/MISEREOR (2014) sowie CorA Netzwerk für Unternehmensverantwortung: Steckbriefe [www.cora-netz.de/cora/steckbriefe/].

¹¹ Vgl. CSR Impact (2013).

¹² Royal Society for the Protection of Birds (RSPB) (2015).

¹³ CorA (2015).

¹⁴ Europäische Union (2014).

¹⁵ CorA (2016).

September 2016 verabschiedet werden. Obwohl der Umsetzungsprozess gut anlief und in elf umfassenden Themenanhörungen mit Zivilgesellschaft und Wirtschaft umfassende Reformvorschläge diskutiert wurden, zeichnet sich derzeit ein sehr schwaches Ergebnis ab. Weder eine substanzielle Reform der öffentlichen Beschaffung oder Außenwirtschaftsförderung noch verbindliche Sorgfaltspflichten für Unternehmen sind zu erwarten. Stattdessen ist davon auszugehen, dass es zunächst bei unverbindlichen Empfehlungen bleiben wird. Zwar soll 2020 eine stichprobenhafte Überprüfung der Sorgfaltsprozesse bei großen Unternehmen erfolgen, die fehlende Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfalt zieht jedoch für Unternehmen keinerlei Sanktionen nach sich.

Im internationalen Vergleich

Die deutschen Maßnahmen zur Stärkung der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen sind auch im internationalen Vergleich als schwach zu bewerten. In Großbritannien wurde kürzlich der Modern Slavery Act beschlossen. Das Gesetz richtet sich gegen moderne Formen der Sklaverei und verpflichtet große Unternehmen dazu, über diesbezügliche Risiken in ihrem Unternehmen sowie in der Lieferkette zu berichten und darzulegen, welche Schritte sie ergriffen haben, um diese Risiken zu bewerten und handzuhaben. Ein ähnliches Gesetz gibt es in Kalifornien bereits seit einigen Jahren. Aus den Vereinigten Staaten kommt auch der Dodd Frank Act, der Unternehmen dazu verpflichtet, die Herkunft bestimmter Rohstoffe offenzulegen. Dadurch soll verhindert werden, dass der Handel mit sogenannten Konfliktrohstoffen den Bürgerkrieg in der demokratischen Republik Kongo finanziert. In Frankreich geht die Debatte über reine Berichtspflichten hinaus. Die französische Nationalversammlung hat im März 2016 in zweiter Lesung ein Gesetz angenommen, wonach große französische Unternehmen verpflichtet werden, menschenrechtliche Risiken zu identifizieren und zu verhindern, dass sich diese Risiken realisieren. Dabei sind auch Risiken bei Subunternehmen und Zulieferbetrieben einzubeziehen. Der Gesetzesvorschlag liegt nun zum zweiten Mal dem französischen Senat vor. Auch auf internationaler Ebene sind mehrere Regierungen aktiv geworden und erarbeiten derzeit bei den Vereinten Nationen einen verbindli-

chen Völkerrechtsvertrag zur Regulierung transnationaler Wirtschaftsaktivitäten. Deutschland stimmte bereits 2014 im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen gemeinsam mit den anderen Mitgliedstaaten der EU gegen dieses Vorhaben und boykottiert bis heute die Verhandlungen der zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe, die nach einem Mehrheitsentscheid eingesetzt wurde.¹⁶

Blick nach vorn

Die Ziele 8 und 12 der 2030-Agenda verdeutlichen, dass eine sozial-ökologische Transformation einen Wandel der globalen Wirtschaft erfordert und menschenwürdige Arbeit und sozial-ökologische Produktionsweisen eine zentrale Rolle spielen. Zunehmend deregulierte Märkte, in denen Investitionsrechte Vorrang vor Menschenrechten und Umweltschutz genießen, laufen dieser Zielsetzung entgegen. Die Staatengemeinschaft muss Abstand nehmen von Freihandelsregimen, die auf Kosten sozialer und ökologischer Standards gehen und stattdessen verbindliche internationale Vorgaben zum Schutz von Menschen und Umwelt in der globalen Wirtschaft beschließen. Deutschland sollte sich an den Verhandlungen über ein verbindliches Abkommen Wirtschaft und Menschenrechte bei den Vereinten Nationen beteiligen. Zudem muss Deutschland die existierenden menschenrechtlichen Schutzpflichten aus den UN-Leitprinzipien und den Menschenrechtsverträgen ernstnehmen und deutsche Unternehmen stärker in die Pflicht nehmen. Neben effektiven Anreizen über die öffentliche Beschaffung und die Außenwirtschaftsförderung bedarf es einer gesetzlichen Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten, auch in Bezug auf Tochterunternehmen und Zulieferbetriebe im Ausland.¹⁷

¹⁶ Martens/Seitz (2016).

¹⁷ Wie ein solches Gesetz konkret aussehen könnte, zeigen zwei aktuelle Studien: Klinger/Krajewski/Krebs/Hartmann (2016) sowie Scheper/Grabosch (2015).



Sarah Lincoln ist Referentin für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte bei Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst.

Literatur

Brot für die Welt (2016): Mein Auto, mein Kleid, mein Hähnchen – Wer zahlt den Preis für unseren grenzenlosen Konsum? Analyse 55. Berlin [www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/2_Downloads/Fachinformationen/Analyse/Analyse_55_MeinAutoMeinHaehnchenMeinKleid.pdf]

Brot für die Welt/ECCHR et al. (2015): Ad Hoc Monitoring Report – Claims of (non-)adherence by Bayer CropScience and Syngenta to the Code of Conduct Provisions on Labeling, Personal Protective Equipment, Training, and Monitoring. Berlin et al. [http://info.brot-fuer-die-welt.de/sites/default/files/blog-downloads/151009_ad_hoc_monitoring_report_final.pdf].

Committee on the Rights of the Child (2012): Concluding observations on the sixth periodic report of Germany (CCPR/C/DEU/CO/6). Genf.

Committee on the Rights of the Child (2013): General Comment No. 16 on State obligations regarding the impact of the business sector on children's rights (CRC/C/GC/16, 17.April 2013). Genf.

Committee on the Rights of the Child (2016): Concluding observations on the fifth periodic report of France (CRC/C/FRA/CO/5). Genf.

CorA (2015): Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vom 30.04.2015: Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechts (Umsetzung der EU-Vergaberichtlinien 2014). Berlin [www.cora-netz.de/cora/wp-content/uploads/2015/07/CorA-Stellungnahme_Referentenentwurf-EU-RL-Vergaberecht_2015-05-22.pdf].

CorA (2016): Stellungnahme zum Referentenentwurf zur Umsetzung der EU-CSR-Richtlinie CorA-Stellungnahme zum Referentenentwurf zur Umsetzung der EU-CSR-Richtlinie. Berlin [www.cora-netz.de/cora/category/offenlegung/].

CSR Impact (2013): IMPACT Project Executive Summary – Headline findings, insights & recommendations for policy makers, business & stakeholders. [http://info.brot-fuer-die-welt.de/sites/default/files/blog-downloads/impact_-_executive_summary_-_final_version_15.9.2013.pdf].

Europäische Union (2014): Richtlinie 2014/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 zur Änderung der Richtlinie 2013/34/EU im Hinblick auf die Angabe nichtfinanzieller und die Diversität betreffender Informationen durch bestimmte große Unternehmen und Gruppen Text von Bedeutung für den EWR. Brüssel.

Germanwatch/MISEREOR (2014): Globales Wirtschaften und Menschenrechte. Deutschland auf dem Prüfstand. Berlin/Aachen.

International Peace Information Service (IPIS) (2014): The Adverse Human Rights Risks and Impacts of European Companies: Getting a glimpse of the picture.

Kamminga, Menno T. (2015): Company Responses to Human Rights Reports: An Empirical Analysis. Maastricht.

Kercher, Julia/Mahler, Claudia (2015): Die Nachhaltigkeitsziele oder Sustainable Development Goals: Chance für die Umsetzung von Menschenrechten in und durch Deutschland. Berlin.

Klinger, Remo/Krajewski, Markus/Krebs, David/Hartmann,

Constantin (2016): Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht. Gutachten. Berlin [<https://germanwatch.org/de/download/14745.pdf>]

Martens, Jens/Seitz, Karolin (2016): Auf dem Weg zu globalen Unternehmensregeln – Der „Treaty-Prozess“ bei den Vereinten Nationen über ein internationales Menschenrechtsabkommen zu Transnationalen Konzernen und anderen Unternehmen. Bonn/Berlin [www.globalpolicy.org/images/pdfs/Globale_Unternehmensregeln_online.pdf].

Royal Society for the Protection of Birds (RSPB) (2015): Using regulation as a last resort? Assessing the performance of voluntary approaches. Sandy.

Scheper, Christian/Grabosch, Robert (2015): Die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht von Unternehmen – Politische und rechtliche Gestaltungsansätze. Berlin [<http://library.fes.de/pdf-files/iez/11623-20150925.pdf>].