



Wirtschaft und Menschenrechte

Ein Paradigmenwechsel in Sicht

Maren Leifker
Brot für die Welt

Der Chevron-Fall: Durch Erdöllecks und giftige Rückstände aus der Ölförderung wurden 450.000 Hektar tropischen Regenwalds zerstört, die Krebsrate in der Region stieg dramatisch an.

Ob Kinderarbeit, Landvertreibungen, Unglücke in Textilfabriken – Menschenrechtsverletzungen sind in globalen Lieferketten an der Tagesordnung. Immer wieder sehen sich auch deutsche Unternehmen Vorwürfen ausgesetzt. Zwar gibt es seit 2011 internationale Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte der Vereinten Nationen (VN), die sind aber freiwillig. Und auch die Bundesregierung hält erst mal an der freiwilligen Selbstverpflichtung von Unternehmen fest. Gleichzeitig findet ein Umdenken statt. Einige Länder haben schon gesetzliche Regelungen zum Schutz vor Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen erlassen oder arbeiten daran. Immer mehr kritische Konsument*innen, Anleger*innen und inzwischen sogar Unternehmen verlangen danach.

Ein Beispiel aus Brasilien

Dem deutschen Flughafenbetreiber Fraport AG wird vorgeworfen, in Brasilien gegen Menschenrechte zu verstoßen. Am 2. Januar 2018 hat die Fraport AG den Betrieb des Flughafens Salgado Filho im brasilianischen Porto Alegre für die Dauer von 25 Jahren übernommen, zuständig ist die Tochterfirma Fraport Brasil. Schon kurze Zeit später gab es Proteste von Anwohner*innen: Durch die Baumaßnahmen am Flughafen werde der Schulweg ihrer Kinder versperrt. Statt 15 Minuten Fußweg müssten sie mit den Kindern nun 10 km zu Fuß zurücklegen oder sechs verschiedene Buslinien zum Preis von 17 Real (knapp 4 Euro) nehmen.¹ Zudem wurden mit den Investitionen der Fraport AG Pläne für eine Landebahnerweiterung wiederaufgenommen. 2.100 Familien aus dem Dorf Vila Nazaré sollen dafür zwangsumgesiedelt werden.²

Die betroffenen Familien beklagen die massive Missachtung ihrer Wohn-, Informations- und Beteiligungsrechte und berichten von Einschüchterungsversuchen durch vermummte Polizeikräfte. Verantwortlich dafür ist nicht nur die Stadtverwaltung von Porto Alegre, die den Flughafenausbau 2010 genehmigte, sondern auch die Fraport AG.³ Die Fraport AG wird mehrheitlich vom Land Hessen (31,32 Prozent), der Stadt Frankfurt (20 Prozent) und der Lufthansa (8,45 Prozent) kontrolliert, der Rest der Aktien befindet sich im Streubesitz. In einer grundlegenden Entscheidung von 2011 hat das Bun-

desverfassungsgericht festgestellt, dass die Fraport AG damit ein öffentlich beherrschtes Unternehmen sei und einer direkten Grundrechtsbindung unterliege.⁴ In Deutschland muss die Fraport AG also Grund- und Menschenrechte wie die Versammlungsfreiheit, um die es in der Entscheidung ging, gewährleisten.

Was aber gilt für Geschäfte im Ausland? Die rechtliche Verantwortung für Menschenrechtsverletzungen im Rahmen von Auslandsgeschäften ist nicht nur für öffentlich beherrschte, sondern auch für alle sonstigen privatwirtschaftlichen Unternehmen weiterhin ungeklärt. Obwohl deutsche Unternehmen extrem internationalisiert sind und immer wieder mit Vorwürfen konfrontiert werden, sie würden bei ihren Geschäften im Ausland Menschenrechte missachten oder Missstände zumindest billigend in Kauf nehmen, gibt es keine gesetzlichen Regelungen zur Verhinderung solcher Verstöße.

Weltweit vernetzt

Die deutsche Wirtschaft profitiert enorm von der Globalisierung. Deutschland führt regelmäßig die Exportstatistiken an und lag 2018 mit einem Exportvolumen von 1.560 Billionen US-Dollar auf Platz drei hinter China und den USA.⁵ Eine Studie der Unternehmensberatung PwC hat ergeben, dass die DAX⁶-Industrieunternehmen inzwischen 80 Prozent ihres Umsatzes im Ausland erwirtschaften.⁷ Die deutsche Exportstärke hängt mit dem Zugang zu günstigen agrarischen, fossilen und metallischen Rohstoffen zusammen und der Möglichkeit, die Produktion in Billiglohnländer zu verlagern. Deutschland ist Heimat vieler transnationaler Konzerne, deren Wirtschaftsmodell auf dieser Möglichkeit fußt. Unternehmen wie der Chemiekonzern BASF arbeiten weltweit mit über 70.000 direkten Lieferanten zusammen.⁸ Selbst einfach gelagerte Produkte wie Oberhemden enthalten heute mehr als 100 Zulieferungen von internationalen Produktionsstätten.⁹

Zwar können durch Auslandsinvestitionen und die Verlagerung von Produktion im Globalen Süden durchaus Arbeitsplätze entstehen. Insbesondere in

| | |
|-----------|---|
| 2010 | USA: Dodd-Frank Act |
| 2011 | UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte |
| 2012 | Kalifornien: Transparency in Supply Chains Act |
| 2013 | EU: Holzhandels-Verordnung |
| seit 2014 | Verhandlungen zu einem UN-Treaty |
| 2015 | UK Modern Slavery Act Sustainable Development Goals |
| 2016 | Nationaler Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte |
| 2017 | French Corporate Duty of Vigilance Law CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz |
| 2018 | Australien: Modern Slavery Act |
| 2019 | Niederlande: Wet Zorgplicht Kinderarbeid |
| 2021 | EU Konfliktmineralien-Verordnung |

EIN INTERNATIONALER TREND HIN ZU MEHR VERBINDLICHKEIT

Konfliktgebieten, autoritären oder schwachen Staaten steigt jedoch das Risiko, dass beim Rohstoffabbau und der Fertigung von Zwischenprodukten auch für deutsche Unternehmen Umwelt zerstört und Arbeits- und Menschenrechte verletzt werden. Das Business und Human Rights Resource Center hat seit 2005 mehr als 280 Menschenrechtsvorwürfe gegen deutsche Unternehmen registriert. Deutschland liegt damit nach den USA und Großbritannien auf dem dritten Platz.¹⁰

Gewinne ja, Verantwortung nein?

Lange Zeit war völlig akzeptiert, dass transnationale Konzerne Geschäfte mit Rohstoffen aus Ländern des Globalen Südens machen können – ohne dafür einen angemessenen Preis – oder eine Entschädigung im Schadensfall leisten zu müssen. Solange das Geschäft floriert, ist man im Land; kommt es zum Schaden, zieht man sich zurück.

Das Paradebeispiel dafür ist der Chevron-Fall: Von 1964 bis 1992 förderte das Unternehmen Texaco, welches 2001 vom US-Konzern Chevron übernommen worden war, Erdöl in der Region Lago Agrio des ecuadorianischen Amazonasgebiets. Durch Erdöllecks und giftige Rückstände aus der Ölförderung wurden 450.000 Hektar tropischen Regenwalds zerstört, die Krebsrate in der Region stieg dramatisch an. 2011 verurteilte ein ecuadorianisches Gericht Chevron-Texaco, eine Entschädigung in Höhe von 18 Milliarden Dollar zu zahlen. Daraufhin zog der Konzern sämtliche Vermögenswerte aus Ecuador ab und bemühte den Internationalen Schiedsgerichtshof in Den Haag, die Vollstreckung des Urteils zu verhindern. Bis heute hat Chevron-Texaco keine Wiedergutmachung für die im Zuge der Erdölförderung im Amazonasgebiet entstandenen Schäden geleistet.¹¹

Fälle wie der von Chevron trugen dazu bei, dass seit den 90er-Jahren auf internationaler Ebene über Wege zu einer sozialen und ökologischen Gestaltung der Globalisierung debattiert wird. Es wurde immer offensichtlicher, dass unkontrollierte wirtschaftliche Aktivitäten eine der Hauptursachen von Menschenrechtsverletzungen und Umweltschäden sind. Und dass weniger entwickelte Länder mit schwachen rechtsstaatlichen Strukturen kaum in der Lage sind, Vorgaben zum Umwelt- und Menschenrechtsschutz durchzusetzen. Dadurch wurde der Ruf nach weltweiten Mindeststandards für Wirtschaft und Menschenrechte lauter, die Unternehmen auch dann berücksichtigen müssen, wenn nationale Vorgaben fehlen.

Internationale Prinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte

Vor diesem Hintergrund entwickelten die Vereinten Nationen (VN) die Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, die im Juni 2011 einstimmig vom Menschenrechtsrat angenommen wurden (Resolution 17/4)¹². Sie zielen darauf ab, die Achtung menschenrechtlicher Standards entlang der gesamten Liefer- und Wertschöpfungskette multinationaler Unternehmen zu gewährleisten.

Sie beruhen auf drei Säulen:

1. Völkerrechtliche Pflicht des Staates zum Schutz und zur Umsetzung der Menschenrechte
2. Eigenständige Verantwortung von Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte in all ihren Aktivitäten (menschenrechtliche Sorgfaltspflicht)
3. Zugang zu Abhilfe für Betroffene durch die Einrichtung von Beschwerdemechanismen durch Staaten und Unternehmen sowie die Garantie einer angemessenen Wiedergutmachung im Schadensfall

Diese Leitprinzipien sind zwar nicht rechtlich bindend, stellen aber bis heute den einzigen Konsens zwischen Staatengemeinschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft dar, der sich mit der Achtung von menschenrechtlichen Standards in Wirtschaftszusammenhängen befasst.¹³

Sie fußen auf dem völkerrechtlichen Prinzip, dass die Staaten als Völkerrechtssubjekte und direkte Adressaten der Menschenrechtspakte hauptverantwortlich sind für die Umsetzung der Menschenrechte. Im Kontext der Leitprinzipien bedeutet das, dass sie auch Schutz vor Menschenrechtsverletzungen durch Wirtschaftsunternehmen gewähren müssen, etwa durch wirksame Politiken, Gesetzgebung und gerichtliche Entscheidungsverfahren (Säule 1 und 3).

Daneben sehen die Leitprinzipien erstmals eine eigenständige Verantwortung von Unternehmen vor, Menschenrechte zu achten – die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht (Säule 2). Die fünf Kernelemente dieser Sorgfaltspflicht sind in den Leitprinzipien sehr detailliert beschrieben.¹⁴ Die Unternehmen sollen über eine öffentliche Grundsatzerklärung zur Achtung der Menschenrechte verfügen und ein Verfahren einrichten, mit dem tatsächliche und potenzielle menschenrechtliche Auswirkungen ihrer eigenen Tätigkeit, Lieferketten und Geschäftsbeziehungen kontinuierlich ermittelt werden. Auf Grundlage der Erkenntnisse sollen sie Präventions- und Abhilfemaßnahmen treffen und darüber öffentlich Bericht erstatten. Schließlich sollen sie einen Beschwerdemechanismus einrichten.



LEITPRINZIPIEN FÜR WIRTSCHAFT UND MENSCHENRECHTE DER VEREINTEN NATIONEN

Das Problem der Unverbindlichkeit

Die Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte sind zwar der zentrale internationale Referenzrahmen für die Frage, welche menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten multinationale Unternehmen haben, Schwierigkeiten bereitet aber ihre Unverbindlichkeit. Effektive Durchsetzungsmechanismen fehlen. Die Umsetzung der Leitprinzipien erfolgt durch Nationale Aktionspläne (NAP). Bisher haben erst 21 Staaten solche Aktionspläne verabschiedet.¹⁵ Die Mehrzahl der bisher verabschiedeten Aktionspläne ist schwach und die darin vorgesehenen Maßnahmen sind sehr unterschiedlich. Das gilt auch für den deutschen NAP, den die Bundesregierung im Dezember 2016 verabschiedet hat.¹⁶ Der Schöpfer der Leitprinzipien, Harvard-Professor John Ruggie, hatte formuliert, dass für deren Umsetzung ein „smart mix“ aus freiwilligen und verbindlichen Regelungen einzusetzen sei, um gleiche Wettbewerbsbedingungen („level playing field“) für alle Unternehmen herzustellen. Entgegen dieser Empfehlung hat sich die Bundesregierung erst einmal nur für freiwillige Maßnahmen entschieden.¹⁷ Nicht einmal für Unternehmen im öffentlichen Eigentum oder Unternehmen, die staatlich subventioniert werden – wie bei der Außenwirtschaftsförderung oder der Vergabe von öffentlichen Aufträgen –, wurde die Einhaltung der Elemente menschenrechtlicher Sorgfalt zur Voraussetzung gemacht.

Die öffentliche Hand vergibt jährlich Aufträge in Höhe eines dreistelligen Milliardenbetrags an Unternehmen.¹⁸ Mit den Vergabekriterien hat die Bundesregierung also einen wichtigen Hebel, um Unternehmen im Sinne eines „smart mix“ zur Beachtung der Sorgfaltspflicht anzuhalten. Genau das sehen die Leitprinzipien auch vor. Unter dem Schlagwort „Der Nexus zwischen Staat und Wirtschaft“ verlangen sie, dass Staaten zusätzliche Maßnahmen zum Schutz vor Menschenrechtsverletzungen durch Wirtschaftsunternehmen ergreifen, wo sie selbst wirtschaftlich tätig sind, u. a. indem sie die Wahrnehmung menschenrechtlicher Sorgfalt zur Auflage machen. Statt verbindlicher Auflagen „erwartet“ die Bundesregierung im NAP von Unternehmen nur, den Prozess der unternehmerischen Sorgfalt einzuführen. Bis 2020 soll überprüft werden, ob mindestens die Hälfte der großen deutschen Unternehmen (mit mehr als 500 Mitarbeitenden) dieser Erwar-

tung gerecht wird. Stellt sich bei der Überprüfung heraus, dass die freiwillige Selbstverpflichtung der Unternehmen nicht ausreicht, will die Bundesregierung national gesetzlich tätig werden und sich für eine europäische Regelung einsetzen – so haben es CDU, CSU und SPD im Koalitionsvertrag von 2018 vereinbart.

Tätigwerden durch Handlungsdruck – Gesetze in anderen Ländern

Andere Länder sind weniger zögerlich. Sie haben aus der Erfahrung gelernt, dass freiwillige Ansätze wie Brancheninitiativen, Auditierungen und Zertifizierungen nicht die nötige Wirkung entfalten. Nur drei Wochen bevor im September 2012 mehr als 250 Näher*innen bei einem Feuer in der pakistanischen Textilfabrik Ali Enterprises verbrannten, hatte der italienische Prüfdienstleister RINA Services S.p.A die Fabrik mit dem Zertifikat SA 8000 ausgezeichnet, das hohe Sicherheitsstandards garantiert.¹⁹

Das Textilunglück in Pakistan und ein weiteres in Bangladesch im selben Jahr befeuerten in Frankreich die Debatte über die verbindliche Verankerung von menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten im französischen Recht. Als erstes Land weltweit erließ Frankreich 2017 ein umfassendes Sorgfaltspflichten-Gesetz (Loi sur le devoir de vigilance), das große französische Konzerne zur Durchsetzung von menschenrechtlichen und ökologischen Standards entlang ihrer Lieferketten verpflichtet und im Schadensfall eine Haftung vorsieht. In der Schweiz wird 2020 über einen vergleichbaren Gesetzesvorschlag entschieden. Die Niederlande haben seit 2019 ein Gesetz, das Unternehmen verpflichtet, Kinderarbeit in ihren Lieferketten zu verhindern. Neben dem Ziel, ausbeuterische Kinderarbeit in Lieferketten einzudämmen, bezweckt das Gesetz auch den Schutz der niederländischen Verbraucher*innen. Sie sollen sicher sein können, dass Produkte, die sie kaufen, nicht unter Verwendung von Kinderarbeit hergestellt wurden. Großbritannien hat schon 2015 ein Gesetz gegen moderne Sklaverei in Lieferketten verabschiedet, das Unternehmen Berichtspflichten auferlegt. Die Gesetze gelten teilweise auch schon für deutsche Unternehmen, die in

diesen Ländern geschäftstätig sind. Die Erfahrung damit zeigt, dass Unternehmen präventiv aktiv werden, um eine Haftung auszuschließen. Der NAP spielt für deutsche Unternehmen dagegen nur eine untergeordnete Rolle, weil er freiwillig ist und die Missachtung der Vorgaben keine Konsequenzen nach sich zieht.²⁰

Zeiten ändern sich

Immer mehr Verbraucher*innen wollen keine Produkte mehr konsumieren, die unter ausbeuterischen Arbeitsbedingungen oder Umweltverschmutzungen hergestellt wurden. Immer mehr Anleger*innen legen Wert auf die Sozial- und Umweltverträglichkeit ihrer Anlagen.²¹ In der Treaty Alliance setzen sich weltweit mehr als 1000 NRO dafür ein, dass ein Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten geschaffen wird, das die Vorgaben der VN-Leitprinzipien verbindlich machen würde.²² Auch die Fridays for Future-Bewegung ist Ausdruck eines gewachsenen gesellschaftlichen Bewusstseins für den Umgang mit unserem Planeten. Die Akzeptanz von schädlichen Wirtschaftsaktivitäten, wie der Abholzung von Urwäldern, Kohlekraft, Monokulturen und Massentierhaltung, sinkt.

Viele Unternehmen sind dadurch mittlerweile gezwungen, sehr genau auf ihre Produktionsbedingungen zu schauen, auf Missstände zu reagieren, sich an Brancheninitiativen zu beteiligen und öffentlich Rechenschaft darüber abzulegen. Natürlich gilt das besonders für verbraucherorientierte Unternehmen der Textil-, Auto-, Nahrungsmittel- und sonstigen Konsumgüterbranche, die Reputationsverluste aufgrund schlechter menschenrechtlicher Performance in besonderem Maße zu befürchten haben. Tchibo beispielsweise stand Anfang der 2000er mehrmals wegen Menschenrechtsverletzungen bei Zulieferern in der Kritik. 2006 legte Tchibo „Nachhaltigkeit“ als Ziel der langfristigen Unternehmensstrategie fest und richtet daran seit 2010 auch seine Einkaufsstrategie aus. Das Unternehmen setzt auf langfristige Lieferbeziehungen mit strategischen Partnern, die sorgfältig nach strengen Qualitäts- und Nachhaltigkeitskriterien ausgewählt werden. Die Zahl seiner

Produzenten hat Tchibo von 930 im Jahr 2010 auf 600 im Jahr 2017 reduziert.²³ Das Beispiel zeigt: Menschenrechtliche Sorgfalt ist machbar. Unternehmen haben es selbst in der Hand, ihre Lieferketten so zu gestalten, dass die Durchsetzung und Kontrolle von Menschenrechtsstandards möglich ist.²⁴ Heute gehört Tchibo zu den Unternehmen, die sich am deutlichsten für die rechtliche Verankerung von menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten aussprechen.²⁵ Denn als „Vorreiterunternehmen“ in puncto Menschenrechte möchte Tchibo nicht länger Wettbewerbsnachteile haben gegenüber Unternehmen, die sich nicht an menschenrechtliche Anforderungen halten und z. B. Hungerlöhne an Produktionsstandorten im Ausland ausnutzen. „Der Ehrliche darf nicht der Dumme sein“, damit brachte es Justizministerin Christine Lambrecht bei der Vorstellung des Gesetzes zur Bekämpfung von Unternehmenskriminalität im August 2019 auf den Punkt.²⁶ Dasselbe muss auch für den Schutz von Menschenrechten in Lieferketten gelten. Das Thema darf nicht länger dem „good will“ von Unternehmen überlassen bleiben.

Es braucht ein Gesetz, das alle Unternehmen gleichermaßen dazu verpflichtet, auch bei ihren Auslandsgeschäften Menschenrechts- und Umweltstandards zu achten. Mehr als 50 NRO aus den Bereichen Entwicklungspolitik, Verbraucher- und Umweltschutz sowie Gewerkschaften und kirchliche Akteure setzen sich seit September 2019 mit vereinten Kräften im Rahmen der Initiative Lieferkettengesetz dafür ein, dass der Bundestag so ein Gesetz noch in dieser Legislaturperiode beschließt.²⁷



Maren Leifker ist Juristin und arbeitet bei Brot für die Welt als Referentin für Wirtschaft und Menschenrechte. In dieser Funktion setzt sie sich dafür ein, dass rechtliche Regeln zur Verhinderung wirtschaftsbezogener Menschenrechtsverletzungen geschaffen werden.



VERBAND
ENTWICKLUNGSPOLITIK
NIEDERSACHSEN e.V.

IMPRESSUM

Herausgeber Verband Entwicklungspolitik Niedersachsen e. V.,
Hausmannstr. 9 – 10, 30159 Hannover
Tel. 0511-391650, info@ven-nds.de, www.ven-nds.de

Redaktion Julian Cordes, Antje Edler, Juliane Jesse

Bilder S. 1,16: iconisa/VectorStock; S. 18: ulien Gomba/ Flickr; S. 30,39:
Löning- Human Rights & Responsible Business; S. 42: TransFair e.V./
Anand Parmar; S. 47: Ayesha Mir/The Express Tribune; S. 57: Bilderandi/
pixabay.com; S. 59: charlesricardo/pixabay.com; S. 61: Albert Backer/
wikipedia.org; S. 66, 69, 72, 73: Nager IT; Autoren Bilder: privat

Grafik 24zwoelf.de **Druck** Klimaneutral auf Recyclingpapier,
Auflage 1000 **Hannover** November 2019

Förderung Der Sammelband ist eine Veröffentlichung im Rahmen des
VEN-Projekts „Mehr.Wert! – Menschenrechte in globalen Lieferketten“.
Für die Projektförderung bedanken wir uns bei:

